

# **Protokoll<sup>\*)</sup>**

## **der 96. Sitzung**

**am 17. Oktober 2012,**  
**Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Raum 3.101/Anhörungsaal**

Beginn der Sitzung: 14.00 Uhr

**Vorsitzender: Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen), MdB**

## **Öffentliche Anhörung**

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

**S. 1 - 52**

**Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes - Bekämpfung der  
Abgeordnetenbestechung**

**BT-Drucksache 17/8613**

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

**Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Abgeordnetenbestechung**

**BT-Drucksache 17/1412**

- c) 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**

**BT-Drucksache 17/5933**

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Meine Damen und Herren, liebe Zuschauerinnen und Zuschauer, liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich rufe die Tagesordnung zur 96. Sitzung des Rechtsausschusses auf, eine Sachverständigenanhörung zum Thema „Abgeordnetenbestechung“. Wir haben dazu Sachverständige eingeladen, die teilweise nahezu Doktorarbeiten mit bis zu 100 Seiten mit Quellen-, Literatur- und Rechtsprechungsnachweisen verfasst haben. Das macht alles viel Mühe. Dafür danken wir Ihnen recht herzlich. Wir werden Sie heute anhören und dann darüber nachdenken, was wir aus Ihren Ergebnissen machen können.

„Abgeordnetenbestechung“ wird es in Deutschland nie geben, denn der Begriff passt nicht. Die Abgeordneten üben keine Diensthandlung aus, deswegen kommt nur der Straftatbestand der Vorteilsannahme in Betracht. Das sind jetzt schon Detailgesichtspunkte, die aber auch nicht unerwähnt bleiben sollen. Es ist nicht das erste Mal, dass sich ein Parlament in Deutschland mit dem Thema „Abgeordnetenbestechung“ befasst. Die große Strafrechtskommission mit hervorragenden Juristen hat zu dem Thema fünf Jahre lang getagt. Am Ende kamen die Sachverständigen zu dem Ergebnis, dass Politik eine eigene Angelegenheit ist, die sich strafrechtlich kaum fassen lässt. Seither haben wir das Thema Vorteilsannahme regelmäßig auf dem Tisch. Wir drehen uns im Kreis und kommen zu keinem Ergebnis. Ich war in der letzten Woche mit einer Delegation in Afrika. Das Erste, worauf man dort angesprochen wird, ist das Thema Korruption – in Dimensionen, wie wir sie uns gar nicht vorstellen können. Dort kommen wir nicht so gut an, wenn wir am Ende sagen, so etwas gebe es bei uns, den Abgeordneten, nicht, weil wir den Straftatbestand nicht geregelt haben. Sie merken schon etwas. Ich bin inzwischen zu dem Ergebnis gekommen, dass es besser ist, diese Frage mitzugestalten, als zu sagen: „Wir kriegen es nicht hin.“ Jedes Problem ist lösbar. Deswegen wollen wir heute versuchen, einen Lösungsansatz zu finden.

Ich danke Ihnen, dass Sie sich die Zeit genommen, sich vorbereitet haben, hierher gekommen sind! Sie kennen die Spielregeln: Sie bekommen die Gelegenheit für ein fünfminütiges Eingangsstatement. Ich schaue dabei nicht auf die Uhr, es sind gefühlte fünf Minuten. Sie müssen also keine Sorge haben, dass ich Ihnen mitten im Satz das Wort entziehe, sich aber schon ein bisschen an die Zeit halten. Dann

kommen Fragerunden. Sie dürfen nur auf die Fragen antworten, die Ihnen von den Kolleginnen und Kollegen gestellt worden sind. Ich bedaure es, dass die geladene Sachverständige Regina Michalke nicht erscheinen konnte, die ich in mehreren Reden zur Abgeordnetenbestechung immer wieder zitiert habe. Frau Michalke ist eingeladen worden, musste aber, glaube ich, krankheitsbedingt absagen. Damit ist auch die Frauenquote nicht erfüllt, aber die gibt es bei Sachverständigenanhörungen nicht – oder noch nicht. Damit erteile ich Herrn Dr. Franke, Richter am Bundesgerichtshof, Karlsruhe, das Wort für sein Statement.

SV Dr. Ulrich Franke: Vielen Dank! Meine Damen und Herren Abgeordneten! Herr Vorsitzender, Sie haben zu Beginn Ihrer Eingangsworte im Grunde genommen schon einiges von dem vorweggenommen, was ich hier zum einen als Zusammenfassung meiner Stellungnahme zu den vorgelegten Gesetzentwürfen in aller Kürze vortragen will, einiges zum andern aber auch in Ergänzung zu dem, was ich vor einigen Tagen schriftlich eingereicht habe. Alle drei Entwürfe leiden im Prinzip an einem grundlegenden Konstruktionsfehler. Dieser grundlegende Konstruktionsfehler ist darin zu sehen, dass der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung, so wie er in den Entwürfen vorgesehen ist, im Grunde genommen – von wenigen Formulierungsausnahmen abgesehen – den §§ 331 ff. Strafgesetzbuch (StGB) nachgebildet ist. Das wäre möglich und verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn die in Artikel 38 des Grundgesetzes normierte Stellung des Abgeordneten – die ich hier nicht weiter ausführen will und als bekannt voraussetze, sie ist auch in dem Gutachten ausführlich dargestellt worden – mit der des Amtsträgers im Sinne von § 11 Absatz 2 StGB identisch oder jedenfalls zu vergleichen wäre. Und das ist eben grundlegend nicht der Fall! Der Begriff des Amtsträgers – und das ist ständige Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs und auch in den beiden Entscheidungen des 5. und des 2. Strafsenats betont worden, die zum Teil in den Gesetzesbegründungen als argumentative Anknüpfungspunkte gewählt worden sind – ist in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs etwa in Anlehnung an das definiert, was wir im öffentlichen Recht im allgemeinen Organisationsrecht an der Universität gelernt haben: Der Amtsträger ist in einem gesetzlich oder zumindest normativ beschränkten Bereich eine Person, die von Gesetzes wegen übertragene Wahrnehmungszuständigkeiten ausübt. Er ist im Regelfall nicht unabhängig, sondern weisungsgebunden. Er ist austauschbar. Seine Aufgaben können von Vorgesetzten

an andere delegiert werden. Und gerade in diesen entscheidenden Punkten unterscheidet sich die Stellung des Abgeordneten grundsätzlich. Alle drei Entwürfe lassen in ihren Formulierungen erkennen, dass sie dieses Problem sehr wohl gesehen haben, auch bei dem Versuch, die Beschreibung des tatbestandlichen Unrechts – Handeln bei der Ausübung des Mandates – in irgendeiner Weise einzugrenzen. Darauf komme ich gleich noch. Es gelingt aber nicht, und zwar allein schon, weil der Begriff beziehungsweise diese Formulierung – die Ausübung des Mandates oder Handeln in Ausübung des Mandates – angesichts der Allzuständigkeit des Abgeordneten und der Tatsache, dass bei ihm neben Gesetzmäßigkeit und Rechtmäßigkeit auch politische Zweckmäßigkeitserwägungen eine Rolle spielen, nicht passt. Und allen drei Entwürfen gelingt es auch nicht, durch verschiedene Möglichkeiten der Einschränkung, die vorgesehen sind, die Strafbarkeit auf ein überschaubares und vor allen Dingen im Sinne von Artikel 103 Absatz 2 Grundgesetz hinreichend bestimmtes Maß zu begrenzen.

In dem Entwurf der SPD-Fraktion auf Bundestagsdrucksache 17/8613 möchte ich insbesondere auf den Präzisionsversuch in § 108e Absatz 3 Satz 2 StGB-E hinweisen, nämlich den Rückgriff auf ein Handeln entsprechend parlamentarischen Gepflogenheiten als Tatbestandskorrektiv. Dies vermag eine sachgemäße Abgrenzung nicht zu leisten. Es ist viel zu unbestimmt, auf was dort eigentlich verwiesen wird. In Betracht kommen hier die auf Grundlage des Abgeordnetengesetzes ins Leben gerufenen Verhaltensregeln, die aber im Wesentlichen aus Verfahrensvorschriften bestehen, also überhaupt keinen normativen Gehalt haben, an dem man den Umfang der Strafbarkeit hinreichend und für den der Strafbarkeit Entgegensehenden berechenbar bestimmen könnte. Viel schlimmer ist es noch, soweit möglicherweise auf außerhalb von irgendwelchen Rechtsnormen bestehende parlamentarische Gepflogenheiten Bezug genommen wird. Insoweit ist eine auch nur ansatzweise Begrenzung der Strafbarkeit nicht erkennbar.

Als zweite Möglichkeit ist die Verwerflichkeitsklausel zu erwähnen, nämlich § 108e Absatz 3 des Entwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 17/5933, die schon an einem inneren Widerspruch zu den Absätzen 1 und 2 leidet. Das ist aber ein eher rechtssystematisches Problem, weil dort von einem

rechtswidrigen Vorteil die Rede ist. Da weiß man schon gar nicht genau, in welchem Verhältnis dieser rechtswidrige Vorteil zu der Verwerflichkeitsklausel steht. Erkennbar ist diese an § 240 StGB, den Nötigungstatbestand, angelehnt. Das ist schon sehr zweifelhaft, ob man eine Vorschrift wie den § 240 Absatz 2 StGB, der letztendlich ein Handeln gegen den Willen, eine Ausübung von Zwang auf eine Individualperson betrifft, und die dort anknüpfende Zweckmittelrelation überhaupt auf den Tatbestand der Bestechung übertragen kann. Es fehlt aber in dem Entwurf an konkreten Anknüpfungspunkten, also an Kriterien dafür, ob etwa die jeweilige Handlung von der Rechtsordnung gebilligt wird oder nicht.

Im Entwurf der Fraktion DIE LINKE. auf Drucksache 17/1412 – und das ist dann der letzte Punkt, auf den ich in meiner Zusammenfassung zu sprechen kommen möchte – ist es im Grunde genommen am deutlichsten, wie groß die Formulierungsschwierigkeiten sind, wenn dort davon die Rede ist, dass die Strafbarkeit des Abgeordneten dann gegeben sein soll, wenn dies „seiner aus dem Mandat folgenden rechtlichen Stellung widerspricht“. Das geht schon sehr nahe an den alten Juristenwitz: Derjenige, der sich ungebührlich benimmt, wird nach Gebühr bestraft. Eine tatbestandliche Begrenzung ist in keiner Weise erkennbar. Und deswegen liegt gerade hier, da stimme ich auch mit der schriftlichen Stellungnahme von Herrn Gärditz überein, ein eindeutiger Verstoß gegen Artikel 103 Absatz 2 des Grundgesetzes vor.

Abschließende Bemerkung: Der Abgeordnete ist weder Volksangestellter noch Quasibeamter. Seiner Stellung im Verfassungsgefüge ist auch bei der Schaffung von Strafvorschriften Rechnung zu tragen. Wer Tätigkeiten des frei gewählten Abgeordneten im Kernbereich der Mandatsausübung, und die ist hier eindeutig betroffen und zwar bei allen drei Gesetzentwürfen, unter bestimmten Voraussetzungen unter Strafe stellen will, hat bei der Formulierung entsprechender Vorschriften, und dazu ist in den Gesetzentwürfen nichts zu finden, auch die Immunitätsvorschriften in den Blick zu nehmen und ein ausgewogenes Verhältnis zu bedenken. Angesichts der Bestimmungen über das Verfahren zur Genehmigung der Strafverfolgung von Abgeordneten besteht auch hier, meine ich, grundsätzlich Anlass zu gesetzgeberischer Zurückhaltung. Es sollte gleichwohl erwogen werden, und zwar auch im Hinblick auf unsere Stellung, das wurde von dem Herrn Vorsitzenden bereits

eingangs erwähnt, und im Hinblick auf die Verpflichtungen aus internationalen Abkommen, eine vollständig andere Lösung des Problems anzugehen, nämlich eine umfassende Regelung ineinandergreifender strengerer Bestimmungen bei der Offenlegung von Tätigkeiten der Abgeordneten in Zusammenwirken mit Inkompatibilitäts- und Befangenheitsvorschriften. Beispiele dafür sind auf kommunaler Ebene, und die kommunalen Mandatsträger sind ja hier eingeschlossen, in den Gemeindeordnungen zahlreich zu finden. Vielen Dank!

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Soweit Herr Dr. Franke, Richter am Bundesgerichtshof, Karlsruhe. Es kommt jetzt Herr Professor Dr. Heinrich, Humboldt-Universität zu Berlin, Lehrstuhl für Strafrecht und Strafprozessrecht. Bitte schön!

SV Prof. Dr. Bernd Heinrich: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren! Gegenstand der Begutachtung waren drei Gesetzentwürfe, die eine Neuregelung der Abgeordnetenbestechung zum Thema haben. Ich untergliedere in zwölf Punkte. Erstens: Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung, bisher in § 108e StGB geregelt, ist äußerst restriktiv ausgestaltet und kam seit seiner Einführung im Jahr 1994 kaum einmal zur Anwendung. Ich bin bei meiner Analyse auf insgesamt sieben Ermittlungsverfahren gestoßen, die jedenfalls entfernt etwas mit § 108e StGB zu tun hatten. Diese führten lediglich zu zwei Verurteilungen. Betroffen waren jeweils kommunale Mandatsträger. Zweitens: Es besteht insoweit Handlungsbedarf, als dass mit dem Strafrechtsübereinkommen des Europarates gegen Korruption und dem UN-Übereinkommen gegen Korruption zwei internationale Übereinkommen bestehen, die explizit die effektive strafrechtliche Ahndung der Abgeordnetenbestechung verlangen. Drittens: Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die bisherigen Regelungen des § 108e StGB die Anforderungen einer effektiven Ahndung der Abgeordnetenbestechung, so wie sie die Konventionen verlangen, nicht erfüllen, da die Vorschrift, verkürzt gesagt, nur den Kauf und den Verkauf einer Stimme bei Wahlen oder Abstimmungen, nicht aber sonstiges „korruptives Verhalten“ erfasst. Viertens: Alle drei vorliegenden Entwürfe wollen die Abgeordnetenbestechung nicht in die allgemeinen Bestechungsdelikte der § 331 ff. StGB integrieren, sondern sehen lediglich eine Erweiterung des § 108e StGB vor. Damit wird auch weiterhin eine deutliche Unterscheidung zwischen der

Amtsträgerkorruption und der Abgeordnetenkorruption vorgenommen. Dem Vorwurf eines Zweiklassenstrafrechts bei der Korruption kann aber entgegnet werden, dass die Abgeordnetenbestechung der Amtsträgerbestechung jedenfalls angenähert werden soll. Fünftens: Während man bei der Lektüre insbesondere der UN-Konvention den Eindruck gewinnen kann, die Abgeordneten müssten in allen Bereichen den Amtsträgern gleichgestellt werden, ergibt eine nähere Analyse der Konventionen, dass eine Unterscheidung, die sachlich begründet ist, durchaus auch mit den Konventionen vereinbar ist. Sechstens: Eine nähere Analyse hat ergeben, dass die Rolle des Abgeordneten und die Rolle des Amtsträgers tatsächlich derart gravierende Unterschiede aufweisen – mein Vorredner ist darauf gerade schon eingegangen –, dass eine Gleichbehandlung nicht nur nicht erforderlich, sondern sogar verfassungsrechtlich untersagt ist, da eine solche Gleichbehandlung das freie Mandat der Abgeordneten, niedergelegt in Artikel 38 des Grundgesetzes, nicht beachten würde. Die Gründe habe ich im Einzelnen in meiner Stellungnahme dargelegt. Siebtens: Eine Analyse der vorgelegten Entwürfe führt nun zu dem Ergebnis, dass meines Erachtens in allen drei Entwürfen die Strafbarkeit formal ausgeweitet wird, aber der notwendige Abstand zur Amtsträgerkorruption gewahrt bleibt. Und nach meiner Ansicht sind alle drei Entwürfe mit den internationalen Vorgaben jedenfalls vereinbar. Die entsprechenden Übereinkommen könnten dann also ratifiziert werden. Achters: Auf der Grundlage aller drei Entwürfe würde die Strafbarkeit aber nicht derart ausgeweitet werden, dass man befürchten müsste, dass nunmehr nicht strafwürdige Verhaltensweisen plötzlich strafbar würden. Sie sind also insoweit durchaus angemessen. Neuntens: Bei der Formulierung der Tatbestände unterscheiden sich die Entwürfe letztlich entscheidend darin, was unter dem Begriff des Vorteils zu verstehen ist und wie die Unrechtsvereinbarung zwischen der Gewährung oder Entgegennahme des Vorteils und der konkreten Handlung des Abgeordneten beziehungsweise Mandatsträgers ausgestaltet sein soll. Zehntens: Bei der Abfassung des Tatbestandes ist nicht nur zu beachten, dass er materiell nur wirklich strafwürdige Verhaltensweisen erfasst, sondern dass auch in der Praxis Ermittlungsverfahren vermieden werden, die infolge eines möglicherweise zu weit oder zu unbestimmt geratenen Wortlauts vorschnell aufgenommen und nachher wieder eingestellt werden. Insbesondere die Aufnahme eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens zu Wahlkampfzeiten, möglicherweise veranlasst vom politischen Gegner, kann den Bewerber oder die Bewerberin um ein Mandat politisch

extrem beschädigen, selbst wenn das Ermittlungsverfahren später eingestellt wird. Dies führt zu der Forderung, dass der Tatbestand möglichst präzise gefasst werden muss, möglichst wenige unbestimmte Rechtsbegriffe enthält und dadurch von vornherein nur die wirklich strafwürdigen Verhaltensweisen Anlass für ein Ermittlungsverfahren bieten.

Elftens: Unter Beachtung dieser Grundsätze ergibt sich, kurz im Überblick, für die einzelnen Entwürfe Folgendes: Der Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verlangt – verkürzt gesagt – einen rechtswidrigen Vorteil als Gegenleistung dafür, dass der Mandatsträger in Ausübung seines Mandats eine Handlung zur Vertretung der Interessen des Leistenden vornimmt. Der sehr unbestimmte Begriff des rechtswidrigen Vorteils liegt nach § 108e Absatz 3 StGB-E dann vor, wenn seine Verknüpfung mit der Gegenleistung als verwerflich anzusehen ist. Dies ist meines Erachtens zu unbestimmt, denn strafbar ist letztlich, was verwerflich ist. Was bei der Nötigung in § 240 StGB schon als Problem gesehen wird, wird hier noch verschärft, weil wir bei der Nötigung wenigstens eine Gewalt oder Drohung als Tathandlung haben, bei der Abgeordnetenbestechung aber lediglich eine Handlung in Ausübung des Mandates und somit etwas Legitimes. Dies ist im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz bedenklich beziehungsweise kaum zu rechtfertigen. Der Entwurf der Fraktion DIE LINKE. geht im Ergebnis noch weiter. Er verlangt lediglich die Gewährung eines Vorteils für eine Handlung, die im Zusammenhang mit dem Mandat steht und die der aus dem Mandat folgenden Stellung widerspricht, ohne dies näher zu konkretisieren. Insofern erachte ich auch diesen Entwurf als zu unbestimmt. Der Entwurf der SPD-Fraktion fasst zwar den Vorteil in § 108e Absatz 1 StGB-E weit, die Unrechtsvereinbarung aber sehr eng und in Anlehnung an den Wortlaut der Verfassung. Strafbar ist, wer einen Vorteil dafür annimmt, dass er bei Wahrnehmung seines Mandats eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornimmt. Der Abgeordnete hat ein freies Mandat und ist an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Erst wenn er sich, wenn auch freiwillig, aufgrund der Leistung eines Vorteils in ein Auftrags- oder Weisungsverhältnis begibt und insoweit auch seiner verfassungsrechtlichen Stellung zuwiderhandelt, ist die Schwelle zur Strafwürdigkeit aber in der Tat überschritten. Dazu kommt, dass die kritischen Fälle – politisches Mandat, Parteispenden, parlamentsübliche Verhaltensweisen – in § 108e Absatz 3 StGB-E ausdrücklich aus dem Vorteilsbegriff ausgenommen werden. Diese

ausdrückliche Regelung einer solchen Ausnahme ist zwar meines Erachtens in letzter Konsequenz nicht erforderlich, weil das Strafgesetzbuch nicht verbieten kann, was zum Beispiel durch das Parteiengesetz erlaubt ist. Dennoch erscheint mir diese ausdrückliche, wenn auch eher deklaratorische Regelung, erforderlich, um zu verhindern, dass vorschnell ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren aufgenommen wird. Im Gegensatz zu einem sozialadäquaten Vorteil sind die parlamentsüblichen Gepflogenheiten insoweit meines Erachtens auch griffiger, als hier auf die Verhaltensrichtlinien und -regelungen im Abgeordnetengesetz, jedenfalls als Auslegungshilfe, zurückgegriffen werden kann. Ein direkter Verweis auf diese Regelungen verbietet sich meines Erachtens deswegen, weil diese für kommunale Mandatsträger zumeist nicht gelten und wir sie insbesondere auch für ausländische Abgeordnete gar nicht erlassen dürften. Insoweit erscheint mir aber der Entwurf der SPD-Fraktion dennoch durchaus mit dem Bestimmtheitsgrundsatz in Artikel 103 Absatz 2 Grundgesetz vereinbar. Zwölftens: Ich empfehle darüber hinaus lediglich, noch zu prüfen, ob nicht eine Regelung für Personen, die sich um ein Mandat bewerben, mit aufgenommen werden muss, wie dies der Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in § 108e Absatz 4 StGB-E vorsieht. Dies erscheint mir auf der Grundlage der neuesten BGH-Rechtsprechung, hervorgehoben im Fall Kremendahl, erforderlich, um nicht zu einer verfassungswidrigen Ungleichbehandlung von Wahlbewerbern, die bereits ein Mandat inne haben, und solchen, die dies erst anstreben, zu kommen. Damit wäre ich am Ende meiner kurzen Stellungnahme.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Ich danke Ihnen. Jetzt kommt Herr Professor Dr. Wolfgang Jäckle, Dozent, Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Münster.

SV Prof. Dr. Wolfgang Jäckle: Danke! Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, ich möchte zunächst einmal mit der Frage beginnen, ob eine Novellierung des § 108e StGB überhaupt erforderlich ist, wobei man die internationale von der nationalen Ebene unterscheiden muss. Zunächst internationale Argumente für die Novellierung: Was bedeutet es eigentlich, dass Deutschland als eines der ganz wenigen Länder die UN-Konvention zur Bekämpfung der Korruption, die sich mit einem ganzen Bündel von Maßnahmen der weltweiten

Bekämpfung der Korruption verschreibt, immer noch nicht ratifiziert hat? Ich meine, es steht außer Zweifel, dass man dies im Ausland zunehmend kritisiert, was auch mit dem zu beobachtenden wachsenden Selbstbewusstsein der weniger entwickelten Länder einhergeht. Gefragt wird, ob jemand, der sein eigenes Haus noch nicht in Ordnung gebracht hat, die Legitimation besitze, anderen gute Ratschläge zu erteilen. Altbundespräsident Köhler hat dies so ausgedrückt: „Ich kann nachvollziehen, warum Afrikaner zuweilen empfindlich auf europäische Vorhaltungen reagieren. Deutschland hat zum Beispiel die UN-Konvention gegen Korruption noch nicht ratifiziert.“ Eine missliche Folge dieser fehlenden Ratifikation stellt auch dar, dass Deutschland bei den internationalen UN-Korruptionskonferenzen lediglich Beobachterstatus zusteht, sich also überhaupt nicht in die Arbeit der UN einbringen darf.

Nun zu nationalen Argumenten für die Novellierung: Es stellt sich hier die Frage nach der Abschaffung des derzeit noch bei den Mandatsträgern und den Amtsträgern, das sind insbesondere die Beamten, bestehenden Zweiklassenkorruptionsrechts. Zweiklassenrecht deswegen, weil Beamte sich in den folgenden Fällen wegen Korruption strafbar machen: Erstens: Der Vorteil wird lediglich zur „Klimapflege“ gewährt. Zweitens: Bei Gewährung einer „Dankeschön-Zuwendung“. Drittens: Der Vorteil ist immaterieller Art. Viertens: Der Vorteil geht an eine dritte Person. Die Abgeordneten bleiben demgegenüber nach dem derzeitigen § 108e StGB in diesen Fällen jeweils straffrei. Zu betonen ist jedoch, dass es völlig sachwidrig wäre, zur Beseitigung dieser Ungleichbehandlung den Anwendungsbereich der Amtsträgerdelikte, das sind die §§ 331 ff. StGB, im Verhältnis 1:1 auf die Volksvertreter ummünzen zu wollen. Dies verlangt übrigens auch die UN-Konvention nicht. Vielmehr gilt: Nur in den Bereichen, wo die anzutreffende Ungleichbehandlung nicht auf in der Natur der Sache liegenden Gründen beruht, sollte § 108e StGB novelliert werden. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang auch daran, dass der Bundesgerichtshof der Politik im Wuppertaler und Kölner Korruptionsfall einen klaren Handlungsauftrag zur Verschärfung des § 108e StGB erteilt hat.

Ich darf zu dem Zwischenergebnis kommen: Sowohl aus Gründen, die auf der internationalen, wie auch aus solchen, die auf der nationalen Ebene angesiedelt sind, erscheint die Novellierung dringend geboten. Wie könnte diese aussehen? Zunächst, meine ich, müsste die alte Bezeichnung „Abgeordnetenbestechung“

geändert und durch „Mandatsträgerbestechung“ beziehungsweise „-bestechlichkeit“ ersetzt werden. Es geht nämlich, was in der Diskussion völlig zu kurz kommt, keineswegs nur um die Abgeordneten in Parlamenten, sondern es geht mindestens ebenso um die zigtausenden Mitglieder der Gemeinde- und Kreisräte. Allein in Baden-Württemberg gibt es zur Zeit 11.000 Gemeinderäte. Diese kommunalen Mandatsträger bleiben bislang, wie ich meine, bei der Diskussion zu häufig außen vor. Daher sollte beachtet werden, dass in Zukunft nicht mehr von Abgeordnetenbestechung, sondern von Mandatsträgerbestechung gesprochen wird.

Wie könnte eine neue Tatbestandsfassung aussehen? In meinen Augen lehnt sich der Entwurf der Fraktion DIE LINKE. zu stark an die Amtsträgerdelikte an. In der Entwurfsbegründung ist, wenn man sie genau liest, gar von einer weitgehenden Gleichschaltung die Rede. Ich halte daher diesen Entwurf für nicht sonderlich geglückt. Der Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN greift mit der Formulierung, dass der Vorteil Gegenleistung für eine Handlung zur Vertretung oder Durchsetzung der Interessen des Leistenden oder eines Dritten sein muss, auf § 44a Abgeordnetengesetz zurück. Dies scheint mir gegenüber der in meinen Augen nicht wirklich passenden Lösung der SPD-Fraktion eines Rückgriffs auf Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz – der Mandatsträger handelt im Auftrag oder auf Weisung des Vorteilsgebers – aus folgenden Gründen vorzugswürdig zu sein: Erstens gibt es keine Gesetzeslücke, wie beim Entwurf der SPD-Fraktion, wenn die Initiative zur Vorteilsgewährung vom Mandatsträger ausgeht, also im Fall der Tatbestandsalternative „fordern“. Der Entwurf der SPD-Fraktion hat da erhebliche Probleme zu begründen, warum auch in diesen Fällen im Auftrag oder auf Weisung des Vorteilsgebers gehandelt worden sein soll. Zweitens würde hierdurch die in der Gesetzesberatung geäußerte Kritik, die Verwendung derartiger normativer Merkmale im Tatbestand verstoße gegen den Bestimmtheitsgrundsatz, entkräftet. Es darf gefragt werden, warum man in § 44a Abgeordnetengesetz mit unbestimmten Rechtsbegriffen zurechtgekommen ist, dies jetzt aber bei § 108e StGB-E zum Teil verneint. Drittens: Der größeren Homogenität der Rechtsordnung wegen und – last, but not least – weil diese Formulierung „zur Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden“ plastisch das Wesen korruptiven Verhaltens hervortreten lässt, welches in der aus Eigennutz geschehenen Bedienung eines Partikularinteresses zu Lasten der Allgemeinheit zu sehen ist. Bei der

selbstverständlich gebotenen Einschränkung des Vorteilsbegriffs neige ich demgegenüber der Lösung des Entwurfs der SPD-Fraktion mit dem Abstellen auf die parlamentarischen Gepflogenheiten zu. Dies entspricht nämlich ziemlich genau der Sozialadäquanz bei den Amtsträgerdelikten. Jedoch sollte die Arbeit der Gerichte durch Aufstellen eines Fallkataloges erleichtert werden. Da aber ein Gemeinderat rechtlich kein Parlament ist, wäre es besser von „in der Volksvertretung üblichen Gepflogenheiten“ zu sprechen.

Ich fasse zusammen: Erstens wäre es sehr wünschenswert, dass die einschlägigen Völkerrechtsabkommen endlich ratifiziert werden, mit der Folge einer Beendigung des das internationale Ansehen Deutschlands beschädigenden Status quo. Zweitens würde durch die Novelle auch das Zweiklassenkorruptionsrecht beseitigt, und zwar unter sachgerechter Berücksichtigung der ohne jeden Zweifel zwischen den Mandats- und Amtsträgern bestehenden erheblichen Unterschiede, aber auch unter Wahrung der notwendigen Bestimmtheit, Artikel 103 Absatz 2 Grundgesetz. Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit!

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Professor Jäckle, vielen Dank! Nur zur Klarstellung: Ein Gericht ist für uns kein Auftraggeber. Da gilt der Grundsatz der Gewaltenteilung. Aufträge, die wir umzusetzen haben, bekommen wir von der Bevölkerung. Zweitens: Es wäre vielleicht ganz gut, wenn wir überlegen, ob wir nicht die Handhabung von Parlamentariern und die von Gemeinde- und Kreisräten voneinander lösen, denn wir haben Immunität und Indemnität, welche die Gemeinderäte nicht haben. Bitte legen Sie bei Ihren Ausführungen auch ein bisschen das Augenmerk darauf, dass da insoweit zwei unterschiedliche Sachverhalte zu regeln sind. Drittens: Wir sind in einer schwierigen Situation, weil wir als Gesetzgeber eigene Angelegenheiten zu regeln haben und damit eigentlich im objektiven Sinn befangen sein müssten. Es bekommt nun Herr Eberhard Kempf, Rechtsanwalt, Strafrechtsausschuss des Deutschen Anwaltvereins, das Wort. Bitte schön!

SV Eberhard Kempf: Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordneten, ich glaube, man muss kein weiteres Wort darüber verlieren, dass Abgeordnete den Amtsträgern nicht gleichgestellt werden dürfen, aber daraus folgt noch nicht, dass man sich für die Frage einer möglichen Strafbarkeit von

Abgeordneten nicht an den Strukturen und Überlegungen orientieren dürfte, die im Amtsträger- und sonstigen Korruptionsrecht entwickelt worden sind. Entscheidendes Kriterium für die Strafbarkeit im gesamten Korruptionsrecht ist eine interessenwidrige Verknüpfung eines Vorteils mit der Ausübung übertragener Entscheidungsmacht, wobei die Besonderheit der Amtsträger darin besteht, dass deren Entscheidungsmacht gesetzlich vorgeschrieben ist. Es ist gesetzlich vorgeschrieben, was der Beamte zu tun und zu lassen hat. Und der Abgeordnete hat frei zu sein, hat seinen Abgeordnetenauftrag in Freiheit und nur seinem Gewissen unterworfen zu erfüllen. Der Abgeordnete ist aber nicht der Einzige, der nicht an ein gesetzliches Handlungsprogramm gebunden ist. Wir haben auch § 299 StGB, die Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr, ohne dass wir eine gesetzliche Ausprägung des Handlungsrahmens im Wettbewerb hätten. Es gibt keine Vorschrift, die in bestimmter Weise vorgibt, wie sich ein Teilnehmer im Wettbewerb zu verhalten hat. § 299 StGB stellt lediglich unter Strafe, wenn ein Teilnehmer seine Handlungsweisen im Wettbewerb interessenwidrig gegen einen Vorteil ausübt, wenn er also „seine Möglichkeiten verkauft“. Entscheidendes Kriterium der möglichen Strafbarkeit von Abgeordnetenbestechung ist für mich, ob der Abgeordnete gegen einen ihm versprochenen oder von ihm geforderten Vorteil seinen verfassungsrechtlichen Status als Abgeordneter verlässt. In der Frage sind sich jedenfalls die beiden Entwürfe der Fraktionen DIE LINKE. und SPD einig, dass sie sich am durch Artikel 38 Grundgesetz vorgezeichneten Status eines Abgeordneten orientieren – der Entwurf der Fraktion der SPD durch unmittelbare Übernahme des Begriffs „im Auftrag oder auf Weisung“ und der Entwurf der Fraktion DIE LINKE. dadurch, dass er auf den Widerspruch zu der aus dem Mandat folgenden rechtlichen Stellung Bezug nimmt, womit inhaltlich nach meinem Verständnis aber dasselbe gemeint ist.

Das Verbot der Gleichstellung von Amtsträgern mit Abgeordneten hindert nicht, dass wir uns in mancherlei Hinsicht daran orientieren, was in der allgemeinen Korruptionsstrafbarkeit bereits an Erkenntnissen gewonnen wurde. Das bedeutet für mich, dass – ich knüpfe an Ihre Feststellung an, Herr Vorsitzender – es keine Abgeordnetenbestechung gibt, sondern allenfalls Vorteilsannahme durch Abgeordnete. Das kann man übernehmen, wenn wir davon ausgehen, dass wir wegen der Unvergleichbarkeit der Rechtsstellung von Amtsträgern und

Abgeordneten nicht die Unterscheidung von Vorteilsannahme durch Amtsträger und Bestechung und Bestechlichkeit von Amtsträgern – §§ 331, 332 StGB – übernehmen können. Dann kann es nur, darin folge ich Ihnen, entgegen der schriftlichen Stellungnahme, Vorteilsannahme von Mandatsträgern geben, aber die kann auch in den Schranken von Artikel 103 Grundgesetz genau und klar genug gefasst werden.

Es ist darüber gesprochen worden, dass die Tatbestandsmerkmale viel zu weit seien; ich erinnere an Ihre Stellungnahme, Herr Dr. Franke. Es kommt mir entscheidend darauf an, dass der Abschluss und die Ausführung einer Unrechtsvereinbarung – im Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist von der „qualifizierten Unrechtsvereinbarung“ die Rede – unter Strafe gestellt wird. Und dieses Tatbestandsmerkmal wird nicht etwa dadurch unzulässig weit, unter Verstoß gegen Artikel 103 Absatz 2 Grundgesetz, dass man auf die Rechtsprechung der Amtsträgerbestechung verweist, nämlich dass dort in der Praxis der Rechtsprechung nicht mehr von einer qualifizierten, sondern überhaupt von einer Unrechtsvereinbarung gesprochen wird. Da sehe ich keine mögliche Unterscheidung zwischen einer möglichen Strafbarkeit von Amtsträgern und Abgeordneten. Ich sehe keine Möglichkeit, die Gewährung nachträglicher Vorteile wie in der Amtsträgerbestechung unter Strafe zu stellen. Da gibt es nicht nur große Beweisschwierigkeiten, die meiner Ansicht nach nicht überwindbar sind, sondern ich gehe davon aus, dass die vorherige Zusage von Vorteilen und erst spätere Einlösung ohnehin unter Strafe gestellt werden kann, aber nicht die rein nachträgliche Zusage und Ausführung eines Vorteils – insoweit also durchaus in Parallelität zu § 299 StGB, Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr.

Was im Entwurf der Fraktion der SPD in § 108e Absatz 3 StGB-E klargestellt ist, dass ein politisches Mandat oder eine politische Funktion kein Vorteil im Sinne dieser Vorschrift darstellt, scheint mir nicht gelungen. Ich sähe lieber die Klarstellung, dass Vorteilsannahme durch einen Abgeordneten nur von Nichtabgeordneten begangen werden kann. Worüber wir reden sind ja nicht innerparlamentarische Vorgänge, sondern dass von außen in den parlamentarischen Raum und in die Freiheit eines Abgeordneten eingegriffen werden kann. Eine solche Klarstellung scheint mir erforderlich und wünschenswert.

Ich habe, das ist meine letzte Bemerkung, große Bedenken gegenüber den Ausschlussgründen in § 108e Absatz 3 StGB-E des Entwurfs der SPD-Fraktion, etwa dass Zuwendungen im Rahmen parlamentarischer Gepflogenheiten keinen Vorteil darstellen. Ich weiß nicht, ob sie als Tatbestandsausschluss- oder Rechtfertigungsgründe gedacht sind. Ich hätte mir, wenn schon, gewünscht, dass eine solche Klarstellung im allgemeinen Korruptionsstrafrecht vorgenommen wird. Warum sollen Abgeordnete sich selbst einen Vorteil verschaffen, indem gesetzlich klargestellt wird, was den parlamentarischen Gepflogenheiten entspricht und deshalb entweder aus dem Tatbestand fällt oder eine Rechtfertigung darstellt? Im Übrigen: Was heute parlamentarische Gepflogenheiten sind, sind es morgen vielleicht nicht mehr oder umgekehrt. Da, meine ich, sollte man das durchaus der Rechtsprechung überlassen. Das wäre für mich ein Vorteil. Insgesamt spreche ich mich – bei Zweifeln gegenüber den Entwürfen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. – für die Annahme eines Gesetzentwurfs im Sinne des Entwurfs der Fraktion der SPD aus, mit den angesprochenen Korrekturen. Vielen Dank!

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Kempf, ich danke Ihnen. Wir kommen jetzt zu Herrn Dr. Kretschmer, Ministerialrat a. D. aus Bonn. Bitte schön!

SV Dr. Gerald Kretschmer: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich will zunächst festhalten, dass Einigkeit darüber besteht, dass das Ziel, Korruption im Parlament zu unterbinden, von allen geteilt wird. Streit besteht allerdings über den geeigneten Weg und die erfolgversprechenden Mittel, um zu diesem Ziel zu kommen. Wie schon die Statements zeigen, wird eine Denkpause eingeführt werden müssen, um zu überlegen, ob die jetzigen Entwürfe das Problem „Korruption im Parlament“ überhaupt effektiv lösen können. Sie konzentrieren sich mit Ihren Entwürfen auf das Strafrecht. Ich frage mich, ob das Strafrecht in der Lage ist, erzieherisch in dem Sinne zu wirken, den Sie eigentlich erreichen wollen. Es kann ja auch sein, dass andere Sanktionsmittel viel besser als das Strafrecht greifen. Und man kann auch darüber nachdenken, ob nicht auch in anderen Bereichen Möglichkeiten bestehen, diese Anfälligkeit für Korruption zu bekämpfen. Vermieden werden sollten jedenfalls solche Strafnormen, die dem Bürger mehr versprechen, als sie halten können. Solche Strafnormen würden den Konflikt gar nicht lösen, sondern

nur neues Unbehagen und neue Schwierigkeiten in der Anwendung schaffen. Sie können jedenfalls nicht anhaltend, vielleicht kurzfristig, das Vertrauen in das Parlament oder in seine Mitglieder stärken. Im Ergebnis verstärken sie allerdings den Trend, der immer noch, seit vielen Jahren in Deutschland existiert, den man abstrakt mit „Antiparlamentarismus“ umschreiben kann.

Dieses vorausgeschickt, möchte ich Sie auf drei Gesichtspunkte aufmerksam machen, die Hintergrund jedenfalls für meine Überlegungen waren. Erstens betreffen die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen die gesamte politische Willensbildung im Vorfeld parlamentarischer Entscheidungen. Das bedeutet, sie treffen nicht nur die Abgeordneten, sondern auch jeden Bürger, der sich in die politische Willensbildung einschalten will. Und dazu mache ich nochmals auf die neueste, jetzt wieder betonte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufmerksam. Die Mandatsfreiheit nach Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz ist sicherlich gegeben. Es gibt aber auch eine Freiheit aller wahlberechtigten Bürger, Einfluss auf die Bildung des staatlichen Willens durch seine verfassten Organe zu übernehmen. So ähnlich hat dies das Bundesverfassungsgericht gerade noch formuliert. Und es hat außerdem darauf aufmerksam gemacht, dass Artikel 38 nahe an der Grenze der Unverrückbarkeit des Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz steht. Infolgedessen bitte ich doch sehr, auch diesen Gesichtspunkt mit einzubeziehen. Die politische Willensbildung ist eigentlich ein offener und freier Markt im Wettbewerb aller politischen Interessen. Und in diesem freien Wettbewerb nehmen alle Akteure teil, also nicht nur Abgeordnete, sondern auch Bürger, nicht nur Fraktionen und ihre Mitglieder, sondern auch beispielsweise Interessenverbände, Nichtregierungsorganisationen und ihre Funktionäre. Vielleicht sollte das auch ein Ansatzpunkt sein, darüber nachzudenken, ob man sich nicht selber Schwierigkeiten macht, denn die Regeln, die man anderen zumutet, muss man auch gegen sich selber geltend lassen. Verbunden ist mit alledem, dass jeder Interessen verfolgen kann, die auch seinem eigenen Vorteil dienen. Das ist jedenfalls im parlamentarischen System nicht ausgeschlossen. Weil Sie so zögernd gucken, will ich Sie nur auf Ihr eigenes Diätengesetz aufmerksam machen. Abgeordnete können in der parlamentarischen Willensbildung grundsätzlich auch solche politischen Interessen einführen, die dem Mainstream widersprechen. Diese Freiheiten dürfen zwar nicht grenzenlos ausgeübt werden, die Grenzen müssen aber klar, voraussehbar und fair gezogen werden. Sie

binden, und das will ich nochmals betonen, nicht nur den politischen Gegner an die Regeln, die hier aufgestellt worden sind, sondern auch die eigene Wahrnehmung politischer Interessen.

Zweitens: Deshalb kommt es mir sehr darauf an, dass die Strafnormen dem Bestimmtheitsgrundsatz entsprechen. Falls alle Handlungen eines Abgeordneten bei der Wahrnehmung seines Mandates Anknüpfungspunkte für Unrechtsvereinbarungen sein können, bedeutet dies, dass es sowohl um seine Aktivitäten innerhalb des Parlaments als auch um solche geht, bei denen er außerhalb des Parlaments Kontakte mit den Bürgern pflegt. Die drei unbestimmten Rechtsbegriffe Handlung, Vorteil und parlamentarische Gepflogenheiten, die ich aus den Gesetzentwürfen entnehme, müssen also vor dem Hintergrund des gesamten Bereichs der politischen Willensbildung ausgelegt werden. Abzuschätzen für eine geeignete Verwendung im Normtext sind deshalb nicht zuletzt ihre Auswirkungen auf die Besonderheiten der parlamentarischen Willensbildung, aber auch, ob diese Strafnormen voraussichtlich genau den Einfluss auf die Abgeordneten und Bürger nach sich ziehen werden, den man sich von einer Verschärfung der Strafandrohung verspricht. Ein Beispiel: Wenn Einigkeit darüber herrscht, dass ein Abgeordneter nicht bestraft werden darf, wenn er plausibel machen kann, er habe seine Meinung gebildet, indem er alle beteiligten Interessen abgewogen habe, entspricht das zwar zutreffend dem Grundsatz des freien Mandats, lässt aber den Bürger sicherlich ratlos und enttäuscht zurück, der den Abgeordneten gerade deshalb kritisiert, weil er eine Politik gegen die Interessen dieses Bürgers betreibt und davon auch noch Vorteile zu haben scheint. Auch der Vorschlag, die Bedenken gegen die Unbestimmtheit des Strafvorwurfs mit dem Hinweis auf parlamentarische Gepflogenheiten auszuräumen, reicht mir nicht aus. Damit wird lediglich ein dritter unbestimmter Rechtsbegriff gegen zwei andere ausgespielt, ohne dass damit die gegenseitigen Grenzen überzeugend markiert würden.

Liest man die drei unbestimmten Rechtsbegriffe Handlung, Vorteil, parlamentarische Gepflogenheiten vor dem Hintergrund des gesamten Bereichs der politischen Willensbildung, stellt sich heraus, dass diese Begriffe in ihrer richtungweisenden Bedeutung zu ungenau sind, um sie als Anknüpfungspunkte für Unrechtsvereinbarungen akzeptieren zu können. In dem Hinweis auf

parlamentarische Gepflogenheiten liegt noch keine griffige Bremse, die zuverlässig ausschließt, dass im Wettbewerb der politischen Interessen ein Verdacht auf puren Eigennutz zu hastig oder zu wenig abgewogen verbreitet wird. Die Einschätzung, welche Handlungen und Vorteile im Rahmen der parlamentarische Gepflogenheiten noch erlaubt oder schon verboten sind, können erfahrungsgemäß sowohl bei Fachleuten als auch bei Laien zu weit auseinandergehen. Absichten zur Durchsetzung politischer Ziele können in der öffentlichen Auseinandersetzung auch leicht als rechtlich unzulässig disqualifiziert werden, gemeint ist aber lediglich eine politische Bewertung. Gerade wenn die kritisierten Handlungen und Vorteile nach dem geltenden Recht, insbesondere nach dem geltenden Parlamentsrecht, nicht zu beanstanden sind, braucht es hinreichende Kriterien, die plausibel machen, dass die Aktivitäten des Abgeordneten darüber hinaus noch strafwürdig sein sollen. Diesen Nachweis leisten die zitierten unbestimmten Rechtsbegriffe nicht. Mit der Hoffnung, im Laufe der Zeit werde die Rechtsprechung einen neuen unbestimmten Rechtsbegriff noch hinreichend konkretisieren, kann sich meiner Meinung nach das Parlament auch nicht zufrieden geben, denn dann bringt es seine eigene institutionelle Handlungsfreiheit, die in der Parlamentsautonomie gründet, in Schwierigkeiten – und das kann dem Gesetzgeber auch nicht zugemutet werden.

Ich will an dieser Stelle nur noch sagen, dass in den weiteren Überlegungen außer dem Strafrecht nicht nur die Verhaltensregeln eine Rolle spielen können. Ich habe eben ausgeführt, dass die Freiheit der politischen Willensbildung auch eine Freiheit der Bürger ist. Infolgedessen wäre es vielleicht angebracht, auch einmal über die Anlage 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages nachzudenken, die ist regelmäßig mit „Lobbyistenliste“ überschrieben. Die Frage ist, ob Verhaltensnormen, wie sie in den Verhaltensregeln für Abgeordnete niedergelegt sind, also Gestaltungsregeln über ein faires Verfahren, über die Anlage 2 der Geschäftsordnung beispielsweise – ich habe das noch nicht zu Ende geprüft – auch den Vertretern von Interessenverbänden auferlegt werden können, mit entsprechenden Sanktionen.

Drittens möchte ich noch auf die völkerrechtlichen Abkommen zur Korruptionsbekämpfung zu sprechen kommen. Ich halte es nicht für richtig, die Vorstellung zu schüren, sie verlangten für Deutschland zwingend neues Strafrecht

zur Bekämpfung von Korruption im Parlament. Es liegt hier weder ius cogens nach dem Völkerrecht vor, noch handelt es sich bei dem Abkommen um allgemeine Regeln des Völkerrechts im Sinne des Grundgesetzes, die den Regeln der deutschen Verfassung vorgehen würden. Es ist sogar so, dass auch die Konvention selbst sagt: Jeder Vertragsstaat trifft im Einklang mit den wesentlichen Grundsätzen seines innerstaatlichen Rechts die erforderlichen Maßnahmen. Infolgedessen ist auch aus der Konvention herauszulesen, dass neben dem Strafrecht auch vergleichbare Sanktionen Vertragstreue hergeben würden. Und insofern, meine ich, sollten Sie überlegen, ob Sie nicht für den Fall, dass Sie die Abkommen unterzeichnen wollen, von dem Weg Gebrauch machen, den das Bundesverfassungsgericht vor kurzem wieder einmal in Erinnerung gerufen hat. Man kann ja auch Auslegungsvorbehalte bei der Ratifikation abgeben. Ich kann jedenfalls im Ergebnis nicht empfehlen, einen der drei Gesetzentwürfe zur Ergänzung von § 108e StGB in der jetzigen Form zu verabschieden. Und im Übrigen verweise ich zur Begründung dafür auf meine schriftliche Stellungnahme.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Ich danke Ihnen, Herr Dr. Kretschmer. Eine UN-Konvention kann uns nicht binden. Wir haben damals der Regierung schon gesagt, dass wir Bedenken haben, und von einer Unterschrift abgeraten. Es kann uns also nicht beeinflussen. Zu den unbestimmten Rechtsbegriffen: Für uns ist es gang und gäbe, dass wir einen unbestimmten Rechtsbegriff durch den nächsten ersetzen. Der Bürger muss damit allerdings auch leben. Nun kommen wir zu Herrn Professor Dr. Schwarz, Julius-Maximilians-Universität Würzburg. Bitte schön!

SV Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz: Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren! Als sechster Sachverständiger zu Ihnen zu sprechen, ist keine ganz leichte Aufgabe, weil Sie sicherlich einiges bereits gehört haben. Ich will versuchen, eine kritische Stellungnahme hier nochmals zu untermauern. Ihnen liegt meine schriftliche Stellungnahme bereits vor. Ich will aber noch einmal versuchen zu verdeutlichen, warum ich im Ergebnis dazu raten würde, keinen der drei hier zur Diskussion stehenden Gesetzesvorschläge weiter zu vertiefen. Es handelt sich, wenn man es etwas überspitzt formulieren möchte, um ein Gesetz in eigener Angelegenheit. Es handelt sich um eine, vielleicht auch kosmetische, Reparatur

verlorengegangenen Vertrauens, wenn man das jetzt etwas sehr scharf formulieren möchte. Das Anliegen ist völlig berechtigt. Es geht darum, dass man unter Umständen in der Öffentlichkeit den Eindruck erwecken möchte, dass Politik käuflich sei. Wenn man das dann einmal widerspiegelt gegenüber tatsächlichen Zahlen von Ermittlungsverfahren, dann ist heute bereits deutlich geworden, dass wir hier eigentlich eine Art Scheindiskussion führen. Denn es scheint bisher nicht den großen praktischen Anwendungsbereich gegeben zu haben. Und dann stellt sich schon die Frage, ob wir tatsächlich eine Verschärfung eines bisher jedenfalls nicht genutzten, vielleicht aber auch ineffektiven, vielleicht auch symbolischen Straftatbestandes benötigen. Nun kann man auch sagen, das, was wir hier zur Diskussion stellen oder was hier zur Diskussion gestellt wird, ist vielleicht eine Art Beitrag zur politischen Hygiene, oder man kann auch formulieren, wenn man das so möchte, ein Beitrag zu einer pädagogischen Debatte, wie man dafür Sorge tragen kann, dass sich die politische Kultur in diesem Lande deutlich verbessert. Ich will aber versuchen, Ihnen zu begründen, warum ich der Auffassung bin, dass das kein gangbarer Weg ist, der hier vorgeschlagen wird.

Zunächst einmal ist aus der Perspektive des Verfassungsrechts in Erinnerung zu rufen, dass zwar politisch manches durchaus wünschbar sein mag, dass aber der entscheidende Maßstab für politisch Wünschbares die Verfassung ist. Und die Verfassung enthält bestimmte Kautelen, an denen sich auch diese Gesetzesvorschläge messen lassen müssen. Und das sind Kautelen, die man mitnichten einfach beiseite wischen kann. Es ist sicherlich auch zutreffend, dass wir uns in einer Art Grauzone bewegen, eine Grauzone auch, was die juristischen Begrifflichkeiten betrifft. Aber gerade dann kommt es wiederum auf die prägende Kraft der Verfassung und auf die Grundaussagen der Verfassung an, wie man denn damit im Ergebnis umgehen möchte. Die entscheidende Problematik, die ist hier auch bereits von meinen Vorrednern angesprochen worden, ist, dass es mitnichten so ist, dass eine völkerrechtliche Verpflichtung dergestalt besteht, dass wir unter Umgehung oder Brechung deutschen Verfassungsrechts eine völkerrechtliche Verpflichtung umsetzen müssten. Genau das ist nicht der Fall, sondern wir müssen als primären Maßstab die Aussagen des Verfassungsrechts auf ihre Validität hin überprüfen.

Und dann geht es um die Frage, was hier der entscheidende Prüfungsmaßstab ist – und das ist ja nun bereits wiederholt genannt worden. Es geht zum einen um die Frage, wie die zur Diskussion stehenden Gesetzesvorschläge mit der Rechtsstellung des Abgeordneten aus Artikel 38 Grundgesetz zu vereinbaren sind. Das ist nun der Bereich, zu dem ich ganz bewusst weniger sagen möchte, weil Ihnen dieses freie Mandat hinlänglich bekannt ist. Dazu muss man an der Stelle nichts sagen, das hieße sonst Eulen nach Athen zu tragen. Aber, was viel entscheidender ist, weil wir über die Regelungsmaterie des Strafrechts reden, ist eben die Frage, wie es nun tatsächlich mit der hinreichenden Bestimmbarkeit der hier vorgeschlagenen Tatbestände aussieht. Und das zwingt zunächst einmal dazu, dass man sich nochmals deutlich vor Augen führt, was eigentlich Artikel 103 Absatz 2 Grundgesetz vom Gesetzgeber verlangt. Er verlangt nämlich hinreichende Bestimmtheit für den Normadressaten, also zum einen für die Parlamentarier auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene – man kann darüber streiten, ob es glücklich ist, das in einem Komplex zu regeln, aber wenn man sich auf die Gesetzgebungskompetenz fürs Strafrecht berufen will, ist das wahrscheinlich der einzige Weg, um auch die kommunale Ebene unmittelbar mit in den Blick zu nehmen. Aber wenn man das in den Blick nimmt, dann muss eben klar sein, dass wir hier einen Tatbestand schaffen müssten, der für die Normadressaten tatsächlich hinreichend verdeutlicht, wann sie sich eigentlich strafbar machen und wann nicht. Das heißt, Verhaltenspflichten müssen im Einzelnen konkret sein und es muss konkret erkennbar sein, und zwar sowohl für den Normadressaten, aber, meine Damen und Herren, natürlich genauso auch für denjenigen, der als Rechtsanwender beispielsweise in einer Staatsanwaltschaft sitzt und ein Ermittlungsverfahren einleiten möchte, was denn nun eigentlich das strafwürdige Unrecht im konkreten Fall sein soll oder was es vielleicht nicht ist. Und ich will nachher im Einzelnen noch einmal darauf hinweisen, wo hier das entscheidende Problem liegt. Und nun, und auch das ist heute hier bereits thematisiert worden, haben wir es mit unbestimmten Rechtsbegriffen zu tun. Das ist an sich nichts Untypisches, aber im Bereich des Strafrechts wird es natürlich dann problematischer, wenn man sich ernsthaft überlegen muss, wie abstrakt denn die Umschreibung dessen ist, was hier strafwürdiges Unrecht sein soll. Und ich will auch gleich auf eine Gefahr hinweisen: Wenn es darum geht, Vertrauen in die Politik zu stärken, dann ist ein Effekt, der möglicherweise auch zu befürchten ist, dass man nachher feststellt, es gibt überhaupt nicht mehr Ermittlungsverfahren. Vielleicht führt

das in der Öffentlichkeit zu der Annahme, entweder ist es gar nicht so schlimm oder die Straftatbestände sind so unbestimmt, dass man damit offensichtlich auch nicht weiterkommt. Dann hat man aber am Ende kein gestärktes Vertrauen, sondern nochmals enttäushtes Vertrauen, was auch nicht unbedingt ein Gewinn mit Blick auf die Diskussion über Politikverdrossenheit darstellen mag.

Was bedeutet das im Einzelnen? Es sind im Wesentlichen drei Kritikpunkte, an denen meiner Meinung nach alle Gesetzentwürfe mit Blick auf Artikel 103 Absatz 2 Grundgesetz nicht mehr mit der Verfassung übereinstimmen. Das ist zum einen der an sich wohlmeinende Versuch, eine Art Strafausschließungsgrund im Gesetzentwurf der SPD-Fraktion zu schaffen. Die Frage ist nämlich, wie wir es – wenn das nun ein Strafausschließungsgrund sein kann, darüber kann man im Einzelnen noch diskutieren – mit dem Begriff der parlamentarischen Gepflogenheiten halten. Das soll eine Abgrenzung ermöglichen und wahrscheinlich die Abgrenzung zwischen unerheblichen und verwerflichen Vorteilen darstellen. Es soll vielleicht das nicht mehr sozialadäquate und politisch unübliche vom politisch üblichen Verhalten abgrenzen. Aber, es ist heute hier bereits angesprochen worden, das mag einem Wandel der Zeiten unterliegen, und die Frage, was heute als parlamentarisch üblich angesehen wird, mag sich morgen schon wieder ganz anders darstellen. Wenn man über Neidkultur sprechen möchte: Für den einen ist die Flasche Bordeaux parlamentarisch üblich, für den anderen muss es dann schon ein besonders guter Bordeaux sein – und so kann man das Ganze, man braucht sich nur die Weingüter im Einzelnen anzuschauen, dann auch betrachten. Das hilft also in der Sache nicht weiter. Darüber hinausgehend bin ich mir sicher, dass es nicht sehr hilfreich ist, gerade diese Frage der Herausbildung einer einheitlichen Linie den Strafverfolgungsbehörden beziehungsweise den Gerichten zu überlassen und zu sehen, wie dieses Tatbestandsmerkmal mit Kasuistik gefüllt wird. Es führt zu mehr Rechtsunsicherheit, aber nicht zu mehr Rechtssicherheit. Und die hier genannten Regelbeispiele, wenn man sie als Regelbeispiele verstehen will, zeichnen sich dadurch aus, dass sie uns leider keine Antwort geben auf die Frage danach, was denn nun tatsächlich strafwürdiges Verhalten sein soll. Das heißt, was strafrechtlich gemeint ist, erschließt sich nicht. Es erschließt sich nur das, was strafrechtlich nicht gemeint ist. Das heißt, der Begriff der parlamentarischen Gepflogenheiten ist meines Erachtens mit Blick auf Artikel 103 Absatz 2 Grundgesetz abzulehnen.

Das Zweite ist eine, man könnte fast sagen, verfassungsrechtliche Delikatesse, dass ausgerechnet der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine strukturelle Nähe zum Nötigungstatbestand aufweist. Wenn man sich die Diskussionen über den Nötigungstatbestand in der Vergangenheit vor Augen führt und sich überlegt, wie umstritten dieser Tatbestand immer war, auch politisch, und sich die dazu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anschaut, dann wird jedenfalls deutlich, dass das Kernproblem der Auseinandersetzung bei diesem Tatbestand immer die Verwerflichkeitsklausel war. Und ich frage Sie, möchten Sie die Diskussionen über die Zulässigkeit der Berücksichtigung von Nah- und Fernzielen, alles, was wir bei der Verwerflichkeit der Nötigung hatten, jetzt auf einen Tatbestand übertragen, der mitnichten tatbestandlich leichter zu erfassen ist als das, was Sie bei der Nötigung hatten? Ich warne davor, weil ich glaube, dass Sie hier eine viel weitergehende Diskussion haben werden über das, was verwerflich ist und was nicht.

Der nächste Punkt, damit möchte ich auf den Entwurf der Fraktion DIE LINKE. eingehen: Auch hier stellt sich die Frage, wann denn eigentlich – und das ist nach meinem Verständnis das, was dieser Gesetzentwurf versucht, in den Blick zu nehmen – das Verhalten des Abgeordneten oder die Unrechtsvereinbarung gegen das Gemeinwohl verstoßen soll. Auch da stellt sich letzten Endes die Frage: Was ist denn bitte das Verständnis von Gemeinwohl? Lässt sich das abstrakt und allgemeingültig auf Dauer festlegen? Und ist es bei Abgeordneten per se ausgeschlossen, was ich ebenfalls verfassungsrechtlich bezweifeln möchte, dass ein Abgeordneter durchaus auch gesellschaftliche Interessen vertritt, beispielsweise die Interessen derjenigen, von denen er auch vorgeschlagen und gewählt wurde? So einfach kann man es sich nicht machen, zu sagen, dass der Abgeordnete Vertreter des ganzen Volkes sei, aber mitnichten auch Partikularinteressen vertrete. Man würde die gesellschaftlichen Realitäten ausblenden, wenn man sagen würde, er vertritt nicht auch Partikularinteressen, solange er sie jedenfalls letzten Endes mit dem Gemeinwohl abwägen möchte.

Die Frage, ob es hier nicht darum geht, politisch unübliche Verhaltensweisen möglicherweise zu pönalisieren, zeigt wiederum, wie schwammig diese

Tatbestandsmerkmale sind. Und meines Erachtens zeigt gerade der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. auch noch etwas anderes. Und das ist das zweite Problem, das ich am Ende nur noch ganz kurz ansprechen möchte. Die Straftatbestände, über die wir hier reden, könnte man ja durchaus auch dem Bereich des sogenannten politischen Strafrechts zuordnen. Politisches Strafrecht zeichnet sich immer nur dadurch aus, dass es gerade mit Blick auf die Freiheit von Mandatsträgern nicht ganz unproblematisch ist, wenn es instrumentalisiert wird. Und die erstinstanzliche Zuweisung an die Staatsschutzsenate der Oberlandesgerichte, wie wir sie im Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. haben, zeigt erst recht eine etwas bedenkliche Nähe zu anderen Delikten – wir reden hier über Hochverrat und Terrorismus. Und ob man nun die Abgeordnetenbestechung oder die Vorteilsannahme in die Nähe dazu rücken sollte, erscheint mir schon aus Gründen der politischen Kultur durchaus zweifelhaft.

Ich möchte zum Schluss kommen. Wenn man sich über eine Ausweitung der Straftatbestände Gedanken machen möchte, muss man zum einen – und ich glaube, das habe ich hier hinreichend deutlich gemacht – die verfassungsrechtlichen Parameter des Artikel 103 Absatz 2 Grundgesetz sehr deutlich beachten, die hier sehr strikte Grenzen aufrichten. Die zweite Frage ist, und die ist heute hier in den Stellungnahmen bereits angesprochen worden, dass es letzten Endes – und das merkt man bei allen drei Gesetzesinitiativen – um die Stärkung von Vertrauen geht. Es geht um die Schaffung von mehr Transparenz, weil man Korruption so versteht, dass das Gefährliche am korruptiven Element eben gerade die fehlende Transparenz ist. Das kann man aber auch ganz anders herbeiführen. Und ich brauche jetzt nicht die heiß umstrittene politische Fragestellung zu vertiefen, wie wir es mit Transparenzregeln halten wollen, wohl aber die Frage danach, was auf kommunaler Ebene ja durchaus gang und gäbe ist, nämlich sich über Inkompatibilitäten und Befangenheitsvorschriften Gedanken zu machen. Es gibt hinreichend Vorschläge, wie man das einfangen kann. Ich glaube, das Strafrecht als Ultima Ratio sollte zum einen tatsächlich Ultima Ratio bleiben. Und das sollte es zum anderen aber vor allem auch dann bleiben, wenn sich die Straftatbestände als solche durch eine erhebliche Vagheit auszeichnen, die letzten Endes mehr Enttäuschung verursachen würde, als dass die Straftatbestände tatsächlich gewinnbringend sind. Ich danke Ihnen!

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Privatdozent Dr. Sebastian Wolf, Transparency International Deutschland e. V., Berlin, bitte schön!

SV PD Dr. Sebastian Wolf, LL.M. Eur.: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! In fünf Minuten kann man nicht drei Gesetzentwürfe im Detail kommentieren, und dies würde aus unserer Sicht auch nur Sinn machen, wenn es einen parlamentarischen Grundkonsens zur Neuregelung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung gäbe. Das ist aber nicht der Fall. Deshalb geht es aus Sicht der Nichtregierungsorganisation Transparency Deutschland, die ich hier vertreten darf, vor allem darum, erneut Argumente von Kritikern gegen eine Neuregelung argumentativ zu widerlegen. Und es geht uns insbesondere auch darum, zu unterstreichen, dass die deutschen Abgeordneten in ihrer Stellung und das deutsche Strafrecht sowie das deutsche Verfassungsrecht nicht so einzigartig sind, dass eine Anpassung an internationale Antikorruptionsstandards nicht möglich wäre. Deutschland hat sich international mehrfach, das ist bereits angekommen, zur Verschärfung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung verpflichtet. Die Vorschläge, die von den Herren Kretschmer, Schwarz und Franke kamen, das auf anderen Wegen zu regeln, also zum Beispiel durch strengere Bestimmungen zur Offenlegung, Inkompatibilität, Befangenheit, unterstreichen wir sofort, aber die internationalen Regelungen sehen eine strafrechtliche Regelung verpflichtend vor. Und auch die extensive Auslegung, die Herr Kretschmer mit der Generalklausel in der UN-Konvention gemacht hat, ist meiner Meinung nach nicht überzeugend. Deutschland unterstützt seit Jahren im Rahmen seiner Entwicklungszusammenarbeit andere Staaten bei der Implementation der UN-Konvention gegen Korruption, hat aber selbst diese UN-Konvention noch nicht ratifiziert und nicht vollständig umgesetzt. Zudem stellt Deutschland – und ich finde es besonders erstaunlich, dass es meine Vorredner noch nicht erwähnt haben – seit Jahren die Bestechung ausländischer und internationaler Parlamentarier in größerem Umfang unter Strafe, als dies bei inländischen Abgeordneten der Fall ist. Das ist aus unserer Sicht moralisch und rechtlich äußerst fragwürdig.

Ganz stichpunktartig zu den prominenten oder üblichen Argumenten gegen eine Neuregelung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung: Aus unserer Sicht

ist eine Verschärfung von § 108e StGB keine unzulässige Einschränkung des freien Mandats. Das freie Mandat soll ja gerade die Unabhängigkeit von Abgeordneten garantieren. Und Parlamentarier, die ihr Handeln aufgrund von Vorteilsgewährung, rein nach privaten Vorteilen, ausrichten, sind ja nicht frei und unabhängig. Zu dem Punkt, ob die existierenden Kontrollen ausreichen: Da sehen wir zum einen, dass die Transparenzregelungen auf nahezu allen parlamentarischen Ebenen noch defizitär sind, auch wenn da jetzt vielleicht einiges ins Rollen gekommen ist, zumindest auf Bundesebene. Vor allem aber auf kommunaler Ebene gibt es zum andern in der Regel keine investigativ tätigen Medien und zivilgesellschaftliche Strukturen, die eine echte, nennenswerte Kontrolle ausüben sollten. Dazu, dass der Vorteilsbegriff nicht eingrenzbar sei: Zum Beispiel Herr Jäckle hat schon hervorgehoben, dass wir es im Strafrecht ganz oft mit unbestimmten Rechtsbegriffen zu tun haben. 160 andere Staaten haben es geschafft, diesen Vorteilsbegriff einigermaßen einzugrenzen. Wir sind zuversichtlich, dass Deutschland das auch schafft. Und wenn man sich die Begründungen der drei Gesetzentwürfe anschaut, dann geht es – bei einzelnen Nuancen – im Prinzip immer um ähnliche Punkte, um parlamentsübliche Vorteile, zum Beispiel, im Rahmen von Einladungen oder Bewirtungen bei Informationsveranstaltungen. Ich denke, das lässt sich schon in den Griff bekommen. Dazu später noch mehr. Zur Frage, ob eine deutliche Ausweitung von § 108e StGB zu politischen Schäden durch Falschermittlungen führen würde: Hier sind wir der Auffassung, dass es in den 160 anderen Vertragsparteistaaten bisher noch nicht zu einem Niedergang des Parlamentarismus dadurch gekommen ist, dass massenhaft gezielte Falschdenunziationen und Falschermittlungen durchgeführt werden. Schließlich sind Mandatsträger, wie dies alle meine Vorredner auch schon betont haben, keine Amtsträger mit Dienstpflichten, aber sie sind im Sinne des Grundgesetzes Vertreter des ganzen Volkes und können als solche auch anvertraute Macht zum privaten Vorteil missbrauchen. Das ist ja auch die Logik des jetzt schon bestehenden § 108e StGB und des Annahmeverbots im Abgeordnetengesetz.

Ich will abschließend noch ganz kurz etwas zu den drei Gesetzentwürfen sagen. Transparency Deutschland begrüßt ausdrücklich alle drei Gesetzentwürfe als konstruktive Vorschläge, das deutsche Recht endlich an internationale Antikorruptionsstandards anzugleichen. Wir würden uns natürlich eine breite konsensuale Regelung wünschen. Herr Jäckle, zum Beispiel, hat das in seiner

Stellungnahme schon ein bisschen skizziert und positive Elemente aus den Entwürfen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD zusammengeführt. Aus unserer Sicht sollte man noch ergänzen, dass auch nachträgliche Vorteilsflüsse zu erfassen sind, wie zum Beispiel im Entwurf der Fraktion DIE LINKE. vorgesehen. Ich teile nicht die Auffassung von Herrn Kempf, dass das bei Abgeordneten nicht möglich sein sollte. Um die Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen, etwa parlamentarische Gepflogenheiten, nicht allein den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten zu überlassen, das wurde von meinen Vorrednern schon kritisch angemerkt, könnte man das zum Beispiel detaillierter regeln, etwa in der Anlage 1 zur Geschäftsordnung oder anderswo.

Ich komme zum Schluss. Der Herr Vorsitzende hat es bereits herausgestellt: Sie als Bundestagsabgeordnete sind in der schwierigen Situation, eine Materie in eigener Sache, in eigener Angelegenheit regeln zu dürfen und zu müssen. Sie befinden sich damit irgendwie auch in einer Art Interessenkonflikt, der sicherlich nicht leicht zu lösen ist. Sie haben damit aber auch eine besondere Verantwortung und sollten berücksichtigen, dass es in der Gesellschaft, in der organisierten Zivilgesellschaft und mittlerweile auch in der Wirtschaft, eine außerordentlich breite Mehrheit für eine Neuregelung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung und die Ratifikation der internationalen Antikorruptionsinstrumente gibt. Vielen Dank!

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Ich danke Ihnen für die ausführlichen Stellungnahmen. Wir kommen jetzt in die Fragerunde.

Andrea Astrid Voßhoff (CDU/CSU): Ich darf mich zunächst einmal bei allen Sachverständigen sehr herzlich für die Ausführungen, die sie gemacht haben, bedanken. Schon aus den schriftlichen Unterlagen konnte man entnehmen – und wir Abgeordnete, die wir uns mit dem Thema befassen, wissen es auch –, wie komplex und schwierig die Materie ist. Ich darf aber kurz festhalten: Wir haben acht schriftliche Stellungnahmen. Leider sind heute nur sieben Sachverständige da. Ich habe zur Kenntnis genommen, dass vier dieser Sachverständigen eine strafrechtliche Regelung aus vielerlei genannten Gründen dem Grunde nach ablehnen. Die verbleibenden Sachverständigen haben hier auch dargelegt, dass, wenn eine Regelung erfolgen soll, diese außerordentlich komplex ist. Ich sage es nur

deshalb, weil Abgeordnete, die einer strafrechtlichen Regelung kritisch bis ablehnend gegenüberstehen, sehr schnell in den Medien in den Verdacht kommen, man wolle korrupte Abgeordnete nicht bestrafen. Und ich sage es deshalb, weil ich glaube, dass auch diese Anhörung bisher schon deutlich gemacht hat, wie außerordentlich komplex das Feld ist. Und wenn die genannte Anzahl von Sachverständigen eine Regelung im Strafrecht ablehnt, ist das auch etwas, finde ich, das durchaus im positiven Sinne zu denken geben soll. Wie gesagt, es geht uns Abgeordneten nicht darum, etwas einfach nur abzulehnen, weil wir zu viele korrupte Kollegen haben, die ihrerseits nicht bestraft werden sollen. Ich denke, das darf man auch einmal sagen, auch mit Blick auf die Berichterstattung, die im Vorfeld dieser Anhörung erfolgt ist.

Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Franke und eine Frage an Herrn Dr. Jäckle. Herr Dr. Franke, Sie haben zum Schluss und auch in Ihrem schriftlichen Statement ausgeführt, dass man im Falle, wenn man irgendetwas regeln wolle, immer auch das Immunitätsrecht in den Blick zu nehmen habe. Vielleicht können Sie nochmals ausführen, wo Sie da das Problemfeld sehen und was Sie da empfehlen. Dann habe ich eine weitere Frage an Herrn Dr. Jäckle. Herr Dr. Jäckle, Sie haben insbesondere in Ihrem schriftlichen Statement, auf Seite 7 Ihrer Stellungnahme oder Seite 53 in der Zusammenstellung durch den Rechtsausschuss, nochmals darauf hingewiesen – und mündlich haben Sie es vorhin auch getan –, dass der Bundesgerichtshof Handlungsbedarf angemahnt habe. Und Sie begründen das in Ihrer Stellungnahme auch damit, es sei niemandem, wie im Wuppertaler Korruptionsfall – das war der, den der BGH entschieden hat –, plausibel zu vermitteln, dass ein Stadtrat vom Vorwurf der Korruption freigesprochen werden muss, obwohl er gegen Gewährung eines erheblichen Vorteils dafür gesorgt hat, dass ein Bebauungsplan erlassen wird usw. So, wie dies in Köln geschehen und ohne strafrechtliche Konsequenzen geblieben sei. Herr Dr. Jäckle, nach meinen Informationen – aber korrigieren Sie mich gegebenenfalls bitte – ist gerade dieser Wuppertaler Fall dann – er ist ja vom BGH zurückverwiesen worden – im Jahr 2009 entschieden worden. Und derjenige, um den es ging, ist dann nach § 108e StGB bestraft worden. Wenn das so ist und meine Information nicht falsch ist, ich nehme da gerne Informationen von Ihnen zur Kenntnis, frage ich Sie, auch mit Blick auf Ihre Ausführungen zum bestehenden § 108e StGB: Dieser Norm wird auch viel Symbolik nachgesagt. Ist das nicht vielleicht eine unzureichende Einschätzung der bestehenden Norm des § 108e

StGB? Nur einfach deshalb, weil alle sagen, sie ist noch nicht häufig angewendet worden. Das allein kann für mich aber nicht ausreichend sein. Die Norm mag man kritisieren, aber dass sie nur Symbolik sei, finde ich jedenfalls auch durch den genannten Fall nicht bestätigt.

Ansgar Heveling (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen, ganz herzlichen Dank für die ausgesprochen interessanten, und zwar durchgängig interessanten, Stellungnahmen! Unser Bundestagspräsident hat einmal in einem Einwurf bei einer Debatte gesagt: „Das Thema ist ganz offenkundig entschieden komplizierter, als es auf den ersten Blick aussieht.“ Ich glaube, die von Ihnen vorgetragenen Stellungnahmen und sehr differenzierten Darstellungen zeigen heute auch wieder auf, dass die Materie in der Verästelung und im Detail wirklich viel komplizierter ist, als es auf den ersten Blick scheinen mag.

Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Franke und eine Frage an Herrn Professor Schwarz. Zunächst an Sie, Herr Dr. Franke: Sie haben anhand der vorliegenden Gesetzentwürfe dargestellt, wo Sie die Probleme im Kontext des Bestimmtheitsgebotes sehen, dass zum Beispiel der Anknüpfungspunkt „parlamentarische Gepflogenheiten“, wie im Gesetzentwurf der SPD-Fraktion vorgesehen, insoweit möglicherweise nicht ausreicht. Ich glaube, wir sind uns alle einig über den Punkt, was das geschützte Rechtsgut bei der Frage der Abgeordnetenbestechung angeht, nämlich die Integrität von Entscheidungen im Bundestag. Meine Frage: Wenn Sie bei den angesprochenen Gesetzentwürfen Schwierigkeiten mit dem Bestimmtheitsgebot sehen, sehen Sie einen Ansatzpunkt – und wenn ja, wo könnte der liegen –, eine Regelung zu finden, die den Schutz des Rechtsgutes so konturiert darstellt, dass dem Bestimmtheitsgebot Genüge getan werden kann? Meine zweite Frage geht an Herrn Professor Schwarz. Sie haben in Ihrem Beitrag deutlich gemacht, dass Sie das Strafrecht nicht als *Sedes materiae* ansehen, um die Fragen zu regeln, und haben dann verschiedene Punkte kursorisch angesprochen. Könnten Sie noch vertieft darstellen, welche Ansatzpunkte außerhalb des Strafrechts Sie sehen, um den Anforderungen, um dem Gebot, korruptive Vorgänge zu unterbinden, Genüge zu tun? Vielen Dank.

Burkhard Lischka (SPD): Vielen Dank an die Sachverständigen! Ich habe zwei Fragen. Meine erste Frage richtet sich an Herrn Dr. Kretschmer. Herr Dr. Kretschmer, Sie haben in Ihrem Statement einen Satz gesagt, der mir sehr gut gefallen hat. Ich habe mir den auch sofort aufgeschrieben. Sie haben nämlich gesagt: „Die Regeln, die man anderen zumutet, muss man auch für sich selbst gelten lassen.“ Würden Sie mir vor dem Hintergrund dieses Satzes erklären, was Sie einem ausländischen Journalisten auf die Frage antworten, warum die Bestechung ausländischer Abgeordneter im deutschen Strafgesetzbuch sehr umfassend sanktioniert ist, die Bestechung deutscher Abgeordneter aber nicht entsprechend umfassend sanktioniert ist? Was gibt es eigentlich für sachliche Gründe, die diese Ungleichbehandlung aus Ihrer Sicht rechtfertigen? Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Professor Heinrich. Herr Professor Heinrich, es hat ja einige Sachverständige gegeben, die die Unbestimmtheit der Entwürfe kritisiert haben. Wenn Sie einmal auf den SPD-Entwurf fokussieren, würde mich interessieren, woraus Sie ableiten, dass dieser nicht gegen Artikel 103 Absatz 2 Grundgesetz verstößt. Herzlichen Dank.

Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Auch ich danke den Sachverständigen für Ihre schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen. Herr Kollege Heveling hat den Bundestagspräsidenten völlig richtig zitiert, allerdings unvollständig. Dieser sagte nämlich, die Sache sei kompliziert und schwierig, bedürfe aber einer Regelung. Ich habe zwei Fragen. Herr Dr. Franke, Sie haben in Ihren mündlichen Ausführungen alle drei Entwürfe kritisiert, im Wesentlichen weil sie, so habe ich es jedenfalls verstanden und mitgeschrieben, in den Kernbereich der Abgeordnetentätigkeit eingreifen würden. Das ist etwas, was ich nach elf Jahren Tätigkeit in diesem Hohen Hause überhaupt nicht nachvollziehen kann. Ich nehme einmal den von mir mitentwickelten Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Hand und stelle fest, dass wir vorschlagen, denjenigen Abgeordneten zu erfassen, der sich Vorteile, also Geld oder geldwerte Leistungen, dafür versprechen lässt, dass er im Interesse desjenigen, der ihn schmiert, im Bundestag handelt. Elf Jahre lang ist mir das noch nie untergekommen. Ich kenne auch keinen Kollegen, der sagt, das gehöre in den Kernbereich der Abgeordnetentätigkeit, dass ich mich dafür schmieren lasse, dass ich nicht zum Wohle des Deutschen Volkes, sondern im Interesse desjenigen, der mir Geld oder geldwerte Leistungen gibt, handele. Deswegen bitte ich Sie um Erklärung, was Sie eigentlich meinen, wenn Sie sagen, die drei Entwürfe,

insbesondere der von mir vertretene der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, würden in den Kernbereich der Abgeordnetentätigkeit eingreifen. Und meine zweite Frage geht an Herrn Kempf. Wir versuchen seit Jahren, jedenfalls diejenigen Kollegen, die die Debatte nicht ablehnen, sondern sich an ihr auf der Suche nach einer besten Lösung beteiligen, die Entwürfe, unsere eigenen und auch gegenseitig die der anderen, darauf abzuklopfen, wo es da Schwachstellen gibt. Sie selbst haben im Ergebnis den Entwurf der Kolleginnen und Kollegen der SPD-Fraktion befürwortet. Sie haben aber, das habe ich mitgeschrieben, große Bedenken gegenüber dem dort enthaltenen § 108e Absatz 3 StGB-E mit den „parlamentarischen Gepflogenheiten“ geäußert. Das würde ich auch so sehen. Aber in dem Gesetzentwurf der SPD heißt es, dass derjenige Abgeordnete durch die gesetzliche Vorschrift erfasst werden soll, der in Wahrnehmung seines Mandates im Auftrag oder auf Weisung eines anderen handelt. Mir geht es jetzt nicht um das Wörtchen „oder“ – im Grundgesetz steht „und“ –, mir geht es darum, was eigentlich mit dem Abgeordneten ist, der weder auf Weisung noch im Auftrag gegen Geld handelt, der vielmehr aktiv auf einen Dritten zugeht und sagt: „Wenn du mir 100.000 Euro gibst, erledige ich für dich diese oder jene Sache.“ Wir hätten damit ja den eklatantesten Fall durch den SPD-Entwurf gerade nicht erfasst. Ich würde Sie um eine Stellungnahme dazu bitten.

Jörg van Essen (FDP): Ich bin seit 22 Jahren Berichterstatter für dieses Thema und war auch Berichterstatter bei der gesetzlichen Regelung, die wir dann aus den Gründen gefunden haben, die heute auch wieder deutlich geworden sind, nämlich wie schwierig es ist, ein Verhalten, das man nicht billigt, von den Freiheiten abzugrenzen, die ein Abgeordneter eindeutig aus Artikel 38 des Grundgesetzes hat. Und ich kann nur unterstreichen, was auch die Kollegin Voßhoff gesagt hat. Nach dem, was ich in den letzten Tagen wieder gelesen habe, was dort unterstellt wurde, warum wir uns damit schwer tun, ist spätestens heute klargeworden, warum wir uns schwer tun. Und das will ich deshalb auch noch einmal nachdrücklich unterstreichen. Herr Professor Jäckle, ich habe einige Fragen und Unterfragen an Sie, weil Sie – wie alle, die sich lieber nicht in die Niederungen des Rechtlichen begeben wollen – mit der Keule kommen, es hätten doch so viele Staaten unterzeichnet. Welche Erkenntnisse haben Sie, Herr Professor Jäckle, dass sich die Ratifikation in den Staaten, die ganz am Schluss der Transparency-Liste hinsichtlich der Korruption liegen – Burundi, Venezuela, Haiti, Irak, Sudan, Turkmenistan, Usbekistan,

Afghanistan und Myanmar, die alle diese Konvention ratifiziert haben –, positiv ausgewirkt hat? Und welche Erkenntnisse haben Sie, was die Bundesrepublik Deutschland anbelangt – die, Gott sei Dank, ganz vorne in dieser Rangliste liegt –, inwieweit das zu Nachteilen geführt hat? Noch spezieller gefragt: Ist Ihnen – mir ist das in 22 Jahren jedenfalls nicht bekannt geworden – irgendein Fall bekannt geworden – Wuppertal ist nämlich auch nach meiner Kenntnis so ausgegangen, wie es Frau Voßhoff schon gesagt hat –, der an mangelnder Strafbarkeit gescheitert wäre, so dass also von daher Druck besteht? Mich würde im Übrigen interessieren, Herr Professor Jäckle, welche Erkenntnisse Sie eigentlich hinsichtlich der Immunität haben. Wir haben in Deutschland eine Praxis der Immunität, die ich außerordentlich begrüße. Ganz viele Staaten lassen Ermittlungsverfahren gegen sitzende Abgeordnete nicht zu, sondern erst dann, wenn das Mandat beendet ist. Dann ist die Versuchung, das eine oder andere mit Vorwürfen zu nutzen, beispielsweise im Vorfeld von Wahlen, natürlich sehr viel geringer, weil die Staatsanwaltschaft nicht tätig wird. Ist nicht das System, das wir haben, dass wir nämlich zu Beginn einer Legislaturperiode die Strafverfolgung grundsätzlich zulassen, vielleicht das bessere System? Und müssen wir das nicht bei der Beurteilung, wie wir mit diesen Fragen umgehen, in besonderer Weise berücksichtigen?

Zum Vertreter von Transparency International: Ich habe erst einmal geguckt, ob Sie Jurist sind, dann wäre ich nämlich nicht verwundert gewesen, dass Sie sich auf die rechtliche Argumentation gar nicht eingelassen haben. Sie haben hier doch eine Fülle von wirklich nachvollziehbaren, und zwar intensiv nachvollziehbaren, Bedenken gegen die Formulierungen gehört, die wir in den verschiedenen Gesetzentwürfen haben, beispielsweise das Anknüpfen an die rechtliche Stellung im Entwurf der Fraktion DIE LINKE. Was ist denn das für eine rechtliche Stellung des Abgeordneten, aus der irgendwelche Pflichten folgen? Ich sehe sie nicht, sondern ganz im Gegenteil: Wir haben den Artikel 38 Grundgesetz mit der Freiheit des Mandates! Zudem wird immer wieder gesagt, dass bestimmte Interessen verfolgt werden, auch einseitig verfolgt werden. Ist es nicht gerade die Freiheit des Mandates, dass beispielsweise ein Gewerkschaftsfunktionär, der als Mitglied des Bundestages vielleicht sogar seine Gewerkschaftsfunktion weiter ausübt, weil er Gewerkschaftsvorsitzender ist – interessanterweise wird ja in der Diskussion immer nur von der Wirtschaft gesprochen, deswegen bringe ich genau dieses Beispiel –,

völlig einseitig die Interessen dieser Gewerkschaft wahrnimmt – was ich übrigens auch für richtig halte, weil auch das in unseren Diskurs mit aufgenommen werden muss – und von der Gewerkschaft dafür, dass er das so einseitig tut und vielleicht sogar gut tut – die, die ich kenne, haben es immer gut getan –, dann auch noch ein Gehalt bekommt, das im Regelfall auch noch höher ist als das der Bundeskanzlerin? Wie sehen Sie denn die Möglichkeit, auch so etwas in den Griff zu bekommen, ohne dass derjenige im Strafrecht landet? Ich möchte ihn nämlich weiter im Bundestag sehen.

Raju Sharma (DIE LINKE.): Im Namen meiner Fraktion danke ich den Sachverständigen. Das ist ja eine öffentliche Anhörung hier, deswegen habe ich auch ein gewisses Bedürfnis, zunächst einmal für die Öffentlichkeit klarzustellen, dass in keinem der vorliegenden Gesetzentwürfe die Behauptung aufgestellt worden ist, Abgeordnete seien prinzipiell korrupt oder der Parlamentarismus in Deutschland sei besonders korrupt. Das ist hier nicht behauptet worden, und ich glaube auch, was hier zum Teil schon gesagt worden ist, dass es eine große Einigkeit unter uns allen in dem Ziel gibt, so habe ich es verstanden, Korruption an jeder Stelle wirksam zu bekämpfen. Das ist nicht das, was uns trennt. Wir haben unterschiedliche Auffassungen, das haben wir heute nochmals gehört, bei der Frage, ob es richtig und sinnvoll war, die UN-Konvention zu unterzeichnen. Dazu habe ich von Seiten der Regierungskoalition von heute auch andere Auffassungen gehört. In der Frage, was daraus folgt, dass Deutschland diese Konvention unterzeichnet hat, ob es für die Ratifikation notwendig ist, Straftatbestände zu schaffen oder eben nicht, gibt es offensichtlich auch noch keine Einigkeit. Dazu haben einige Sachverständige unterschiedliche Auffassungen geäußert. Worin wir uns in der Opposition zumindest einig sind, ist die Bereitschaft, etwas zu tun. Das ist das, was uns verbindet. Und wir ringen jetzt, eigentlich im besten parlamentarischen Sinne, finde ich, um die beste Lösung. Und da gibt es sicherlich auch Ansätze in den einzelnen Gesetzentwürfen, über die wir uns weiter streiten können, aber zumindest immer mit dem Willen, eine Lösung zu finden. Und insofern danke ich insbesondere den Sachverständigen Wolf und Jäckle, dass sie den Versuch gemacht haben, die Elemente in den Entwürfen zu suchen, die man vielleicht miteinander verbinden kann. Auch das macht deutlich, dass wir gemeinsam um einen möglichst guten Gesetzentwurf ringen wollen. Dies als Vorbemerkung.

Ein Punkt, den ich eben schon genannt habe: Brauchen wir eigentlich ein Gesetz zur Abgeordnetenbestechung oder eine Veränderung im Strafgesetzbuch, um die UN-Konvention ratifizieren zu können? Herr Dr. Wolf, Sie haben sich ausdrücklich auf die UN-Konvention und in der Stellungnahme auf den GRECO-Bericht bezogen. Ist es danach erforderlich, dass wir einen Straftatbestand schaffen? Was sagt eigentlich die Konvention, was sagt dieser Bericht, wie sehen die Forderungen eigentlich aus? An Herrn Professor Jäckle hätte ich die Frage: Sie haben gesagt, grundsätzlich sei es gut, das Ganze umfassend zu regeln. Sie hatten auch in Ihren Beispielen bei den Amtsträgern etwas zur Dankeschön-Spende gesagt, die dort verboten ist. Sie haben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme aber nichts zur Frage gesagt, ob man diese Dankeschön-Spende auch bei Abgeordneten regeln müsste. Und für wie sinnvoll hielten Sie es, wenn man eine umfassende Strafbarkeit regeln will, auch den Versuch der Bestechung zu regeln, so wie wir es in unserem Gesetzentwurf vorgesehen haben? Auch Ihnen, Herr Dr. Wolf, wäre ich dankbar, wenn Sie zur Versuchsstrafbarkeit noch etwas sagen könnten, ob dies richtig und sinnvoll ist. Und an Herrn Professor Schwarz gerichtet nochmals die Frage: Nachdem Sie nun, wie einige andere Sachverständige auch, gesagt haben, Sie halten es eigentlich nicht für notwendig, für eine Ratifikation einen Straftatbestand einzuführen: Wie sollte man es denn konkret regeln, wenn man etwas regeln will? Wie wären denn die konkreten Vorschläge? Das ist sicherlich eine Frage, die insbesondere auch die Kolleginnen und Kollegen von der Koalition interessiert, weil diese sich immer wieder der Frage stellen müssen. Sie möchten ja auch nicht dastehen, als wenn sie untätig oder unwillig wären, sondern sie ringen auch um einen Versuch, das gemeinsame Anliegen der Korruptionsbekämpfung wirksam voranzubringen. Und sicherlich sind auch die Kollegen dankbar dafür, wenn sie Antworten bekommen würden, was man konkret machen könnte. Danke schön!

Dr. Eva Högl (SPD): Ich möchte auch noch einmal grundsätzlich sagen, dass Nichtstun sicherlich keine Alternative ist, wir haben das auch schon bei unserer Plenardebatte erörtert. Und da habe ich eines gesagt, was ich hier auch gerne wiederhole: Wir selbst sind aufgefordert zu handeln. Wir sind der Gesetzgeber, wir sind die betroffenen Abgeordneten und niemand sagt, dass wir alle korrupt sind, aber wir haben den Auftrag, ein deutliches Zeichen zu setzen. Ich finde, auch im Sinne

unserer eigenen Interessen sollten wir dieses deutliche Zeichen jetzt endlich einmal setzen. Und ich persönlich muss sagen, ich finde das peinlich, dass wir die UN-Konvention nicht umgesetzt haben. Und ich finde auch, wenn man internationale Verpflichtungen eingeht, dann heißt das auch etwas. Wir sind da in keiner schönen Gesellschaft mit den Staaten, die das nicht umgesetzt haben, und daran wollen wir jetzt etwas ändern.

Nun zu meinen konkreten Fragen. Ich beginne auch mit Herrn Professor Schwarz. Das geht in die ähnliche Richtung, wie mein Kollege Sharma schon gefragt hat. Sie schreiben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme, und haben es hier auch ausgeführt, die Gesetzentwürfe sollten nicht weiter verfolgt werden. Ganz am Schluss machen Sie dann den Vorschlag, man könnte doch über Inkompatibilitätsvorschriften oder Befangenheitsregelungen usw. zurande kommen. Nun möchte ich Sie fragen, was Sie sich denn tatsächlich vorstellen, wie wir das regeln sollten? Wie wollen wir diesen Fall, den Herr Montag geschildert hat, der, wie wir festgestellt haben, nicht zum Kernbereich unserer Abgeordnetentätigkeit gehört, eigentlich regeln? Ich glaube, Befangenheitsregeln helfen uns überhaupt nicht weiter, wenn ich das direkt sagen darf. Wenn wir etwa den Fall eines Gewerkschaftsfunktionärs nehmen, der im Arbeits- und Sozialausschuss sitzt: Ist der dann per se befangen oder ist er es nicht? Vielleicht können Sie noch ein paar Ihrer Ideen präsentieren, was Sie alternativ vorschlagen, damit wir auch eine gute Abgrenzung zu den strafrechtlichen Vorschriften haben.

Und dann habe ich eine Frage an Herrn Professor Heinrich, auch in Richtung Konkretisierung. Wir haben in unserem Gesetzentwurf den Begriff der „parlamentarischen Gepflogenheiten“. Sie haben ausgeführt, warum Sie das für sehr geeignet halten. Nur wurde hier eben gesagt, wenn man der Rechtsprechung die Interpretation dieser „parlamentarischen Gepflogenheiten“ überlässt, dann birgt das Rechtsunsicherheit. Das finde ich per se schon merkwürdig, wenn man sagt, man überlässt es der Rechtsprechung und das führt dann zu Rechtsunsicherheit. Das sehe ich explizit anders. Aber vielleicht können Sie noch einmal ausführen, was wir vielleicht ergänzend brauchen. Brauchen wir eine Definition in einem Katalog, in einem Kodex dieser parlamentarischen Gepflogenheiten? Es wurde auch eingewandt, die Gepflogenheiten ändern sich. Was heute vielleicht Gepflogenheit ist,

ist morgen vielleicht etwas anderes. Auch haben wir bewusst keine Grenzen eingefügt, keine Beträge, sondern eben diesen Begriff. Parlamentarische Gepflogenheiten sind hier und dort vielleicht auch etwas anderes, vielleicht sogar in Schleswig-Holstein etwas anderes als in Bayern. Können Sie nochmal ausführen, wie wir noch daran arbeiten können, das etwas zu konkretisieren, oder wie man es handhaben kann, diesen Begriff dann auch rechtsanwendbar mit Leben zu füllen? Danke schön!

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Meine Herren Sachverständigen, gehen Sie der Frau Kollegin Högl nicht auf den Leim! Es war zu erwarten, dass irgendeiner kommt und sagt: „Macht uns einen Gesetzentwurf!“ Das ist nicht Ihre Aufgabe. Ihre Aufgabe war, die bestehenden Gesetzentwurf zu kritisieren.

*Zwischenruf Dr. Eva Högl (SPD): „Ich habe nach den Alternativen gefragt!“*

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Nun bitte ich, zu antworten. Herr Dr. Wolf auf die Fragen des Kollegen van Essen und des Kollegen Sharma, bitte!

SV PD Dr. Sebastian Wolf, LL.M. Eur.: Ich habe da zwei Punkte herausgehört, nachdem Sie, Herr Abgeordneter van Essen, meine Kompetenz so in Frage gestellt haben. Also zunächst zur rechtlichen Stellung des Abgeordneten in dem Entwurf der Fraktion DIE LINKE.: Ich habe vorhin schon gesagt, dass alle drei Gesetzentwürfe mit diesen unbestimmten Rechtsbegriffen operieren. Unser Vorschlag wäre einfach eine Eingrenzung der Tätigkeiten, die man irgendwie unter die klassischen Tätigkeiten des Abgeordneten subsumieren kann. Das ist natürlich schwierig, weil Sie nicht nur die Regelungen für die Bundes- und die Landesebene machen, sondern auch für die kommunale Ebene. Aber ich will nochmals sagen: Sie haben im Jahr 1997 das Internationale Bestechungsgesetz wahrscheinlich selbst mit beschlossen, und da haben Sie einen ähnlich unbestimmten Begriff für die Bestechung ausländischer und internationaler Parlamentarier offenbar ohne Zögern mit beschlossen. Das will ich nur nochmals zu bedenken geben.

*Zwischenruf Jörg van Essen (FDP): Aber vielleicht beantworten Sie meine Frage und verweisen nicht auf Geschichte?*

SV PD Dr. Sebastian Wolf, LL.M. Eur.: Dann habe ich die Frage nicht ganz verstanden. Dann könnten Sie sie vielleicht noch einmal präzisieren.

Jörg van Essen (FDP): Ich merke ja, dass Sie im Augenblick schwimmen. Ich wollte von Ihnen gerne etwas zur Konkretisierung der rechtlichen Stellung hören. Es ist von Sachverständigen zu Recht angesprochen worden, dass das nicht fassbar ist, wie es beispielsweise bei Angehörigen des Öffentlichen Dienstes ist, sondern dass die Freiheit des Mandates aus Artikel 38 Grundgesetz sehr weitgehend ist. Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. knüpft doch an die rechtliche Stellung an. Und weil Sie den Entwurf gelobt und als richtigen Weg gesehen haben, wollte ich von Ihnen wissen, wie Sie denn diese rechtliche Stellung des Abgeordneten sehen. Was ist denn das, wo bei der rechtlichen Stellung konkret angeknüpft werden kann?

SV PD Dr. Sebastian Wolf, LL.M. Eur.: Das ist schwierig.

Jörg van Essen (FDP): Das zeigt das Problem! Deswegen bin ich ja dankbar, dass Sie gerade darüber nachdenken. Aber das zeigt das Problem, das wir auch haben.

SV PD Dr. Sebastian Wolf, LL.M. Eur.: Es ist natürlich doof, zu sagen, dass es regelbar ist, wenn ich Ihnen dazu jetzt keine gute Antwort geben kann. Vielleicht fällt mir im Laufe der Sitzung noch etwas ein. Zur Freiheit des Mandats bei Gewerkschaftsfunktionären: Wir sehen es nicht als problematisch an, dass man Interessen einzelner Gruppen vertritt, denn hier ist aus unserer Sicht nicht ein konkretes Handeln in Wahrnehmung des Mandats betroffen. Nur, wenn dieser Gewerkschaftsfunktionär für eine bestimmte Handlung, zum Beispiel in den Fraktionen oder Arbeitsgruppen – nicht für die Abstimmung im Plenum oder in den Ausschüssen, weil das ja jetzt schon strafbar ist –, einen konkreten geldwerten Vorteil annehmen würde, dann wäre das problematisch. Und das ist momentan noch nicht erfasst.

Jörg van Essen (FDP): Und wenn er befördert wird, weil er so gut gewerkschaftliche Interessen vertreten hat?

Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Vorsitzender, ich würde doch vorschlagen, das man es nicht zu solchen Dialogen kommen lässt.

Jörg van Essen (FDP): Ich nehme die Frage zurück. Der Hinweis vom Kollegen Montag ist richtig. Ich ziehe die Frage zurück.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Das war ja kein Dialog, eher ein Nachhaken.

Jörg van Essen (FDP): Aber Herr Kollege Montag hat recht. Ich ziehe die Frage zurück.

SV PD Dr. Sebastian Wolf, LL.M. Eur.: Dann zu den Fragen von Herrn Sharma. Was fordern UN-Konventionen gegen Korruption, was fordern die Strafrechtsübereinkommen? Dazu brauche ich gar nicht so viel auszuführen, denke ich, weil die Vorredner, insbesondere Herr Jäckle, schon viel dazu gesagt haben. Das Strafrechtsübereinkommen des Europarates könnten Sie sogar ratifizieren und den Vorbehalt erklären, dass Sie die Abgeordnetenbestechung nicht oder nur so wie jetzt strafbar machen. Das wäre nach dem Strafrechtsübereinkommen des Europarates sogar möglich. Aber die Staatengruppe gegen Korruption hat den Rechtsbestand in Deutschland jetzt schon dahingehend kritisiert, dass er den grundsätzlichen Vorschriften dieses Strafrechtsübereinkommens, das noch etwas lockerer ist, weil die UN-Konvention einen ganz fixen Amtsträgerbegriff hat, der eben auch für Mandatsträger gilt, nicht genüge. Aber wie meine Vorredner schon gesagt haben, muss man es nicht zwingend gleich regeln und das macht ja auch keiner der Gesetzentwürfe. Das wichtigste ist die Ausdehnung der Handlung auf alle Tätigkeiten in Wahrnehmung des Mandats. Und wie ich es vorhin schon gesagt habe, sehen das, in unterschiedlicher Varianz, alle drei Entwürfe vor. Zur Versuchsstrafbarkeit: Nur der Entwurf der Fraktion DIE LINKE. fordert die Versuchsstrafbarkeit. In unserem Papier haben wir das als positiv herausgehoben, wobei das dann eine noch weitergehende Kriminalisierung ist. Das müsste aus unserer Sicht nicht unbedingt

sein, wobei – ich weise nochmals darauf hin, obwohl Herr van Essen mir dies verboten hat – im Internationalen Bestechungsgesetz Versuchsstrafbarkeit schon gegeben ist, dies nur als Orientierungspunkt.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Professor Schwarz auf die Fragen der Kollegen Heveling und Sharma sowie der Kollegin Dr. Högl.

SV Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz: Die entscheidenden Fragen sind, glaube ich, die folgenden: Was ist zu tun und – wenn man es nicht so machen möchte, wie es in den hier vorliegenden Gesetzentwürfen bisher geschehen ist – was könnte man alternativ machen? Das sind die Fragen ganz kurz zusammengefasst, glaube ich. Zum ersten kann man hier die Frage aufwerfen, und Herr Abgeordneter Sharma hat das ja auch gesagt: „Was tun“ oder „Zeichen setzen“, um zwei Formulierungen aufzugreifen. Beides klingt dann schon ein bisschen sehr nach gesetzgeberischem Aktionismus. Nur um Zeichen zu setzen, müssen wir nicht unbedingt eine strafrechtliche Regelung haben, sondern man muss sich dann auch fragen, was die Effektivität entsprechender Regelungen ist. Die zweite Frage, die sich stellt: Natürlich könnte man sagen, man steht nicht unbedingt gut da, wenn man als Bundesrepublik Deutschland einen entsprechenden völkerrechtlichen Vertrag nicht ratifiziert. Die Frage ist nur, und jetzt formuliere ich es einmal rechtspolitisch, nicht verfassungsrechtlich: Welche Gesellschaft ist besser, die der ratifizierenden Staaten oder die der Staaten, die bislang nicht ratifiziert haben? Denn auch unter den ratifizierenden Staaten sind einige, die man nicht unbedingt dabei haben möchte. Das ist vielleicht auch mehr eine Frage politischer Spiegelfechtereier. Aber ich muss sagen, als Verfassungsrechtler ist mir jedenfalls eine fehlende Ratifikation immer noch lieber als ein Verfassungsverstoß. Alternativ käme ein völkerrechtlicher Auslegungsvorbehalt in Betracht. Das Bundesverfassungsgericht hat jüngst nochmals darauf hingewiesen, dass das bei völkerrechtlichen Verträgen immer eine Möglichkeit ist. Wenn man aber jetzt einmal aus dem Bereich des Strafrechts weggehen möchte, und das ist von Herrn Heveling, von Herrn Sharma und Frau Dr. Högl auch angesprochen worden: Was sind Alternativen? Alternativen können nach meinem Verständnis im Wesentlichen drei Wege sein. Der erste Weg ist politisch, das habe ich vorhin ganz kurz angesprochen, sicherlich einer der heikelsten, weil er in hohem Maße umstritten ist, nämlich die Diskussion über die Änderung von

Transparenzregeln. Das ist eine Diskussion, die hier in diesem Hohen Haus momentan auch geführt wird, weswegen ich dieser Diskussion überhaupt nicht vorgreifen möchte. Ich möchte allerdings darauf hinweisen, dass diese Frage umstritten ist. Sie alle kennen sicherlich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die bei der Frage der Transparenzregelung zu einer 4:4-Entscheidung geführt hat, und das zeigt, wie zerrissen offensichtlich auch der Senat in dieser Frage war. Das ist nicht ganz einfach zu beantworten, und man bewegt sich wahrscheinlich auf ähnlich vermintem Gebiet, wo man sich politisch in jeder Hinsicht Freunde oder Feinde machen kann, und zwar wahrscheinlich durch alle Fraktionen hindurch. Aber das wäre eine Möglichkeit, Transparenz zu schaffen, weil das Hauptproblem beim Vorwurf korruptiven Verhaltens tatsächlich die fehlende Transparenz von Entscheidungsprozessen ist.

Die zweite Möglichkeit besteht in etwas, das im Schrifttum teils mit „akzessorisches Strafrecht“ umschrieben wird. Man nimmt strafrechtliche Regelungen und verweist auf außerhalb des Strafrechts liegende Bereiche, indem man beispielsweise die Frage aufwirft, ob wir nicht zum Beispiel Vorschriften in Gemeindeordnungen der Länder wählen können, also die Vorschriften, die für die kommunale Ebene greifen. Dort finden wir Befangenheitsvorschriften und können sagen, Verstöße dagegen können wir unter bestimmten Voraussetzungen unter Strafe stellen. Das hätte einen großen Vorteil. Es hätte den Vorteil, dass der Bund den Bereich weiterhin insgesamt im Strafgesetzbuch des Bundes regeln könnte. Auf der anderen Seite muss man eben sehen, wenn Sie – Herr Vorsitzender, ich glaube, Sie hatten es heute angesprochen – die Frage aufwerfen, ob man den kommunalen Bereich nicht herausnehmen sollte, dann haben Sie unter Umständen ein doppeltes Problem. Zum ersten eine Rechtszersplitterung, weil wir dann den Bereich der Gesetzgebung der Länder haben, die das unter Umständen völlig unterschiedlich sehen. Und dann natürlich zum zweiten die Frage, ob das mit den „Effizienzanforderungen“ an die Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrages noch übereinstimmen kann. Aber das wäre eine Möglichkeit, also den materiellen Vorwurf des rechtswidrigen Verhaltens auf Landesebene zu regeln und das dann auf Bundesebene als „akzessorisches Strafrecht“ nur aufzugreifen. Das kann man grundsätzlich machen. Und die letzte Möglichkeit wäre, tatsächlich Vorschriften aufzunehmen, das ist im Schrifttum so vorgeschlagen worden. Ich habe mir diesen Vorschlag zunächst einmal auch zu

eigen gemacht, wohlwissend, dass er dann allerdings auch noch einen erheblichen Umsetzungsbedarf hat, es ist nämlich zu fragen: Wäre es möglich, Inkompatibilitätsvorschriften oder Befangenheitsvorschriften auf Bundesebene analog beispielsweise zu Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu machen? Das führt in der Praxis zu massiven Reibereien. Das sehe ich allerdings auch.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Dr. Kretschmer auf die Fragen des Kollegen Lischka, bitte!

SV Dr. Gerald Kretschmer: Herr Abgeordneter Lischka, Sie haben mir eine Frage gestellt, bei der ich nicht ganz weiß, ob Sie die rechtlich oder rechtspolitisch beantwortet haben wollen. Jedenfalls möchte ich darauf sagen, dass die Kompetenz, solche unterschiedlichen Regelungen oder auch gleichliegende Regelungen zu machen, für den deutschen Gesetzgeber unbestritten ist. Das heißt aber noch lange nicht, dass es einen Zwang gäbe, diese beiden Fälle in gleicher Weise strafrechtlich zu bewehren. Die Unterschiede liegen für mich an folgender Stelle: Wir signalisieren im Fall der ausländischen Abgeordneten fremden Staaten, dass wir dafür sorgen wollen, dass in fremden Staaten nicht durch unser Mittun irgendwelche korruptiven Handlungen eintreten. Das ist ein Signal an andere. Bei der Frage, die Sie mit Ihrem Gesetzentwurf und die beiden anderen Fraktionen mit ihren Gesetzentwürfen aufgeworfen haben, geht es um eine deutsche Kompetenz zur Behandlung deutscher Staatsangehöriger in einem deutschen Verfassungsorgan oder im Zusammenhang mit der Arbeit eines deutschen Verfassungsorgans. Nun können Sie sagen, dass diese Erklärung der Bevölkerung schwer zu vermitteln ist. Das will ich gar nicht abstreiten, aber da befinde ich mich in einer Lage, die wir oft als Juristen erlebt haben, dass wir der Bevölkerung nur schwer die tatsächliche Rechtslage erläutern konnten.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Kempf auf die Frage des Kollegen Montag, bitte!

SV Eberhard Kempf: Herr Abgeordneter Montag, die Formulierung im Entwurf der SPD-Fraktion „im Auftrag oder auf Weisung“ lese ich als, wenn auch nicht ganz

wörtliches, Zitat des Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz. Nicht ganz wörtlich, weil das Grundgesetz in der Tat „und“ formuliert – ich denke: auch zu recht – und der Entwurf der SPD-Fraktion „oder“ benutzt – und auch da zu recht, weil es keine Rolle spielt, ob die Abweichung vom verfassungsrechtlichen Status eines Abgeordneten im Auftrag oder auf Weisung geschieht. Beide Male ist die Verletzung des Status das Kriterium der Strafbarkeit. Und ich meine, dass mit diesem Zitat, das im Gesetzestext nicht etwa mit einem Hinweis auf Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz in Klammern ausgewiesen werden muss, der richtige Versuch unternommen wird, die Verletzung des verfassungsrechtlichen Status insgesamt zum Tatbestandsmerkmal eines neu geschaffenen § 108e StGB zu machen. Und dann natürlich nicht nur im Sinne eines aktiven Zuehens auf den Abgeordneten von außen, sondern auch im umgekehrten Sinn, wenn der Abgeordnete von sich aus nach außen auffordert, fordert, sich versprechen lässt, ihm oder einem Dritten für diese Verletzung seines Abgeordnetenstatus einen Vorteil zu gewähren. Das ist eine Gesetzgebungstechnik, die nie ganz unproblematisch, aber absolut üblich ist. Nehmen Sie § 266 StGB mit dem Tatbestandsmerkmal der Pflichtverletzung. Dort wird auch nicht beschrieben, welche Pflicht verletzt wird. Hier fiel schon der Hinweis auf das akzessorische Strafrecht. Das ist ein Hinweis auf sozusagen hinter der Strafnorm stehende andere Normen des Bundes- oder des Landesrechts. Und insofern verstehe ich das Zitat im Entwurf der SPD-Fraktion als Verweis auf beispielsweise § 44a Abgeordnetengesetz oder auch auf die Vorschriften des Parteiengesetzes über zulässige Parteispenden. Wenn Parteispenden nicht zulässig sind, dann kann das schnell eine Pflichtverletzung des Abgeordnetenstatus darstellen. Die Deutlichkeit des Zitats von Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz führt aus meiner Sicht dazu, dass man das aktive Fordern und Sichversprechenlassen und Annehmen durch einen Abgeordneten durchaus unter das genannte Tatbestandsmerkmal aus dem Entwurf der SPD-Fraktion fassen könnte.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Professor Jäckle auf die Fragen der Kollegin Voßhoff, des Kollegen van Essen und des Kollegen Sharma, bitte!

SV Prof. Dr. Wolfgang Jäckle: Ich möchte zunächst auf den Wuppertaler Fall eingehen. Mir scheint es völlig außer Frage zu stehen, dass der Bundesgerichtshof

diese Strafbarkeitslücke angemahnt hat. Und es ist immer sinnvoll, wenn man von einem konkreten Sachverhalt ausgeht. In dem Fall war es eben so, dass der Stadtrat, der gleichzeitig ein Statikbüro betrieb, einem Investor versprochen hat, für einen für diesen günstigen vorhabenbezogenen Bebauungsplan zu sorgen, aber nicht dergestalt, dass er gesagt hätte, er stimme in der Ratssitzung mit „Ja“, sondern durch entsprechende Redebeiträge. Und als Gegenleistung hat er völlig überbezahlte Statikleistungen erbringen dürfen. Das ist genau die Strafbarkeitslücke des § 108e StGB. § 108e StGB stellt nur den Stimmenkauf unter Strafe, und darum ging es im vorliegenden Fall nicht. Und ich darf auch an den Kölner Korruptionsfall erinnern, wo gleichfalls dieselbe Strafbarkeitslücke angemahnt worden ist. Und da komme ich, Frau Abgeordnete Voßhoff, dann zur nächsten Frage, zur symbolischen Bedeutung von § 108e StGB. Dieser Begriff, den man häufig in der Literatur antrifft, bezieht sich einfach darauf, dass man sagt, es gibt keine nennenswerte Verurteilung. Das hängt natürlich auch damit zusammen, dass Vereinbarungen nicht transparent sind. Wie will man in so einem Fall nachweisen können, wie soll der Staatsanwalt einen Anfangsverdacht begründen und sagen können, hier sei die Stimme gekauft worden? Die Dinge sind eben wesentlich subtiler. Zur Frage der Abkommen, Herr Abgeordneter van Essen: Die völkerrechtliche Vereinbarung ist nicht ratifiziert worden. Klar: Die Staaten, die ratifiziert haben, sind genauso die „bösen“ Staaten, aber eigentlich müssen wir dann doch auch fragen, warum England, Frankreich, alle skandinavischen Staaten usw. ratifiziert haben. Und solche Abkommen wie die Menschenrechtskonvention oder das Rote-Kreuz-Abkommen haben auch „böse“ Staaten ratifiziert. Ich kann diesem Argument, ganz offen gesagt, nicht sehr viel abgewinnen. Zur Immunität haben Sie die zwei Extreme dargestellt. Vielleicht ist es ein Extrem, wie es hier im Deutschen Bundestag praktiziert wird, dass man gleichsam pauschal sagt: „Du, Staatsanwaltschaft, darfst ein Ermittlungsverfahren durchführen, wenn entsprechende Verdachtsmomente vorliegen.“ Das andere Extrem ist, wie Sie es geschildert haben, dass manche Staaten das erst nachträglich machen. Davon ist sicher nichts zu halten, aber warum sollte man nicht versuchen, den goldenen Mittelweg einzuschlagen? Und mit Mittelweg meine ich, dass diese pauschale Genehmigung durch eine Einzelfallprüfung ersetzt wird.

Herr Abgeordneter Sharma, zu Ihnen würde ich gerne sagen, dass man bei diesen Dankeschön-Spenden das Problem mit der Unrechtsvereinbarung hat. Da besteht

auch wieder das Nachweisproblem. Man könnte jetzt sagen, der Vorteil wird nicht vor der Handlung gewährt, sondern nachher. Wenn man so eine Vereinbarung feststellen und beweisen kann, dann würde ich Ihnen recht geben: unter dieser Voraussetzung sollte man durchaus auch die Dankeschön-Spenden unter Strafe stellen. Aber in allen anderen Fällen wird es sehr schwammig, weil dann praktisch keine Unrechtsvereinbarung da ist. Wir haben dieses Problem auch mit § 331 StGB, also mit der Vorteilsgewährung. Diese Vorschrift ist nach Ansicht der Fachleute einfach zu weit geraten. Wenn man wieder ein konkretes Beispiel nimmt: Ein Behördenleiter bekommt einen guten Wein zu Weihnachten. Was ist das? Ist da irgendwie etwas vereinbart worden, was nicht in Ordnung ist? Und das ist eben auch das Argument, dass man doch nicht nur von Vorteilsannahme und -gewährung sprechen kann. Bei der Dienstausbübung des Beamten oder entsprechender Mandatsausübung ist man in einem derartig schwammigen Bereich, da werden solche unscharfen Randzonen sichtbar, das halte ich nicht für regelbar. Vielen Dank!

Andrea Astrid Voßhoff (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, nur zur Klarstellung, das kann ja auch ein Fall von „Faktencheck“ werden: Herr Professor Jäckle, mein Kenntnisstand ist, dass der Angeklagte im Wuppertaler Fall, den der Bundesgerichtshof entschieden und zurückverwiesen hat, im Ergebnis nach § 108e StGB verurteilt worden ist. Das ist mein Kenntnisstand, ich sage ja, das ist vielleicht ein Fall von „Faktencheck“. Ich wollte nur noch einmal klarstellen, dass das meine Information ist.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Professor Heinrich auf die Fragen des Kollegen Lischka und der Kollegin Dr. Högl, bitte!

SV Prof. Dr. Bernd Heinrich: Ich hatte erstens die Frage, warum der Entwurf der SPD-Fraktion meines Erachtens den Grundsätzen der verfassungsrechtlichen Bestimmtheit genügt. Ich möchte dazu drei Aspekte nennen. Erstens: Ohne wertausfüllende Begriffe werden wir in dem Bereich der Abgeordnetenbestechung nicht auskommen, das heißt, wir brauchen normative Tatbestandsmerkmale. Nicht jeder normativ ausgelegte und aufgeladene Begriff ist aber gleichzeitig zu unbestimmt. Nur, weil wir nicht zu viele normative Begriffe verwenden wollen, dürfen wir ja strafwürdiges Verhalten nicht ungeregelt lassen. Insofern werden wir

wertausfüllungsbedürftige Begriffe verwenden, sofern sie nicht zu unbestimmt sind. Warum sind Sie nicht zu unbestimmt? Dazu will ich – zweite Nuance – den Gesetzgeber selbst zitieren. So heißt es in § 2 des Gesetzes zur Bekämpfung internationaler Bestechung: „Wer einem Mitglied eines Gesetzgebungsorgans eines ausländischen Staates einen Vorteil dafür anbietet, verspricht oder gewährt, dass es eine mit seinem Mandat oder seinen Aufgaben zusammenhängende Handlung oder Unterlassung künftig vornimmt.“ Und wenn der Gesetzgeber diese Regelung nicht für zu unbestimmt gehalten hat, dann dürfte er die Regelung im Entwurf der SPD-Fraktion auch nicht für zu unbestimmt halten, denn hier wird sogar noch konkretisiert im Hinblick auf die deutsche Verfassung, nämlich in Anlehnung an Artikel 38 Grundgesetz, dass der Mandatsträger die Wahrnehmung des Mandates nicht im Auftrag oder auf Weisung vornehmen darf. Insofern halte ich § 108e Absatz 1 des Entwurfes für noch konkreter und noch bestimmter als § 2 des Gesetzes gegen internationale Bestechung. Und ich denke mir, niemand käme gerade wegen dieser Bezugnahme auf die Verfassung auf den Gedanken, dass Artikel 38 Grundgesetz zu unbestimmt sei. Man weiß ja letztlich, was darin steht. Schauen wir uns – dritter Aspekt – die Begriffe an. Es wurde vorher auch kritisiert, „Vorteil“ und auch der Handlungsbegriff seien zu unbestimmt. Das ist meines Erachtens nicht der Fall. Die Handlungen selbst können konkret umschrieben werden. „Vorteil“ haben wir seit Ewigkeiten in § 331 StGB stehen. Auch da dürfte man letztlich kaum auf die Unbestimmtheit rekurrieren können. Meines Erachtens bilden diese „parlamentarischen Gepflogenheiten“ in dem Zusammenhang die einzige „Bauchweh-Regelung“. Jetzt muss man sich meines Erachtens aber darauf besinnen, dass das eigentlich nur eine Konkretisierung des Vorteilsbegriffes ist. Alles das, was in § 108e Absatz 3 StGB-E steht, konkretisiert sogar noch den Vorteilsbegriff, macht ihn also noch bestimmter, als wenn man ihn schlicht so stehenlassen würde. Ich würde sogar meinen, allein der Absatz 1 des § 108e StGB-E würde dem Bestimmtheitsgebot schon Genüge tun. Und diese Konkretisierungen selbst können ihn nicht mehr in die Unbestimmtheit hineinrücken, zumal ich vorher schon angedeutet habe, dass mir die Regelungen, die in Absatz 3 des § 108e StGB-E stehen, nahezu deklaratorisch erscheinen. Denn ein Richter würde die parlamentsüblichen Vorteile bei der Auslegung auch des Absatz 1 des § 108e StGB-E letztlich nicht unter die Strafnorm packen. Das ist lediglich eine deutliche

Festschreibung dessen, was man ohnehin meinte. Ob man die braucht oder nicht, wäre noch zu überlegen, sie konkretisiert aber.

Damit komme ich zur zweiten Frage, der Frage von Frau Dr. Högl. Was könnte man denn mit diesen parlamentarischen Gepflogenheiten machen, was ist das für ein Begriff? An sich ist der Begriff gut, er ist sogar richtig gut, weil er genau das besagt, was man letztlich als zulässiges, als sozialadäquates parlamentarisches Verhalten umschreiben kann. Und, es wurde vorher auch schon angesprochen, das kann sich ändern, das ist ein vielleicht zu flexibler Maßstab. Ja, das ist doch genau gut so! Wenn man diesen Begriff hat und wenn man in späteren Zeiten dazu kommt, das, was früher üblich war, ist es heute nicht mehr und strafwürdig, dann fällt es eben da heraus. Ich meine, dass die Parlamentarier in der Regel, besser noch als wir Sachverständigen, selbst wissen, was sie tun und dürfen sollten und was sie nicht tun sollten und nicht tun dürften. Insofern ist dieser Begriff meines Erachtens schon passend. Wie könnte man ihn konkretisieren? Man könnte daran denken, dass man ihn im Wege von Blankettvorschriften, einen Verweis aufs Abgeordnetengesetz usw., noch mehr umschreibt. Davor würde ich aber abraten, weil wir dann in diesen Abgeordnetengesetzen tatsächlich alles regeln müssten, was wir bisher nicht haben. Bisher sind viele Dinge geregelt, aber eben nicht alle. Dann stellt sich meines Erachtens auch ein kompetenzrechtliches Problem. Darf der Bundesgesetzgeber die Landesgesetzgeber anweisen, in ihren Gesetzen für kommunale Abgeordnete einen vollständigen Maßstab aufzustellen? Was Sie jedenfalls nicht dürfen, ist so etwas in Bezug auf ausländische Abgeordnete zu machen, darauf haben wir gar keinen Einfluss. Insofern würde ich von diesen Blankettvorschriften absehen. Man könnte aber Regelungen in die Abgeordnetengesetze, in die Verhaltensrichtlinien hineinschreiben, die jedenfalls als Indiz für parlamentsübliches Verhalten gelten, aber eben nicht abschließend sind. Deswegen fand ich den Begriff gut, weil er insofern einen flexiblen Maßstab bringt, der aber nicht in die Unbestimmtheit rutscht, weil er letztlich den an sich schon konkreten Maßstab in § 108e Absatz 1 StGB-E lediglich näher umschreibt.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Dr. Franke auf die Fragen der Kollegin Voßhoff, des Kollegen Heveling und des Kollegen Montag, bitte!

SV Dr. Ulrich Franke: Meine Bemerkung zu unserem deutschen Immunitätsrecht, Frau Abgeordnete Voßhoff, war durch gewisse strafrechtspraktische Erwägungen veranlasst. Wir haben ein Immunitätsrecht, dass die Strafverfolgung, wie der Abgeordnete van Essen zu Recht gesagt hat, an eine vorherige Zustimmung, an eine Genehmigung der Strafverfolgung knüpft. Das ist sicherlich gut. Wir müssen nur bedenken, dass, wenn wir einen Straftatbestand in der hier vorgeschlagenen Art mit dieser weiten und unbestimmten Fassung – Einzelheiten lasse ich jetzt einmal weg – im Strafgesetzbuch haben, die Schwelle der zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte nach der Strafprozessordnung sehr früh überschritten sein kann. Dadurch wird dann eine Ermittlungspflicht der Staatsanwaltschaft ausgelöst, was nicht nur die Staatsanwaltschaft vor das außerordentlich schwierige Problem stellt, entscheiden zu müssen, zu welchem Zeitpunkt sie im konkreten Fall den Antrag auf Aufhebung der Immunität stellt, sondern auch das Parlament in eine schwierige Situation bringt. Nach herkömmlicher verfassungsrechtlicher Lesart dient die Immunität ja nicht der persönlichen Privilegierung des einzelnen Abgeordneten, sondern der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments als Verfassungsorgan. Und wenn dann auch noch der Vorwurf der „Korruption“ im Raum steht, wäre die Verweigerung einer positiven Entscheidung in einem solchen Fall, egal auf welcher tatsächlichen Grundlage der strafrechtliche Vorwurf beruhen sollte, verheerend. Und diese Wechselwirkung hatte ich angesprochen, die sich bei so weit gefassten Tatbeständen mit besonderer Schärfe stellt. Die Frage des Herrn Abgeordneten Heveling habe ich natürlich befürchtet. Da kritisiert einer hinauf und herunter, wie es alles nicht geht – und jetzt soll er doch einmal erzählen, wie es denn geht! Ich habe nicht ausreichend Zeit gehabt, über diese Frage nachzudenken, weil ich mich in erster Linie mit den Gesetzentwürfen beschäftigt habe. Ich fürchte, dass wir – wenn wir die Frage der Strafbarkeit in Angriff nehmen und sagen, dass wir einen Straftatbestand schaffen wollen, wenn wir das so frontal angehen wie diese drei Gesetzentwürfe, mit welchen Formulierungskünsten auch immer – kaum zu einer hinreichend präzisen Regelung kommen können. Das ist meine vorläufige Meinung, ohne dass ich das nun als hundertprozentig sicher in den Raum stellen würde. Ich denke, dass man dann auch – wenn man das will und nicht sagt, wir nehmen es sowieso ganz aus dem Strafrecht heraus – mit den Argumenten von Herrn Professor Schwarz auf akzessorische Regelungen zurückgreifen müsste. Eine andere Möglichkeit sehe ich nicht. Das wäre verfassungsrechtlich wahrscheinlich wesentlich

unbedenklicher als diese Formulierungen, die wir in den vorliegenden Gesetzentwürfen teilweise finden.

Abschließend zur Frage des Herrn Abgeordneten Montag: Herr Abgeordneter Montag, es lag mir völlig fern – und ich denke, meine Ausführungen haben dazu objektiv auch keinen Anlass gegeben –, die Bestechung eines Abgeordneten oder die unberechtigte Leistung von Vorteilen an Abgeordnete zum Kernbereich der Abgeordnetentätigkeit zu zählen. Ich wollte damit keinesfalls antiparlamentarische Affekte schüren, die ja, was bei dieser Debatte hier zu Recht beklagt worden ist, leider bei Teilen der Diskussionsteilnehmer, nicht hier im Hause, unterschwellig spürbar sind. Ich habe mit der Formulierung „Kernbereich der Abgeordnetentätigkeit“ auf Ihren eigenen Gesetzentwurf auf Drucksache 17/5933 rekurriert, dort Seite 4 unten. Sie wollen sich bei der Beurteilung der Strafbarkeit auf den Kernbereich der Abgeordnetentätigkeit beschränken und rücken das in Ihrer tatbestandlichen Umschreibung sogar noch in einer besonderen Weise in den Mittelpunkt, die Ihren Gesetzentwurf, wie auch unter einigen anderen Gesichtspunkten, von den anderen unterscheidet, nämlich indem Sie auf die „Ausübung des Mandates in der Volksvertretung“ rekurrieren. Eine Formulierung, die für sich genommen meiner Meinung nach eher mehr Auslegungsschwierigkeiten bringt, als Auslegungssicherheit gewährt. Diese Formulierung, auf die ich Bezug genommen habe, auf Seite 4 unten, ist im Übrigen eine Formulierung, die – wenn man sie auf Seite 5 oben bis zum Ende des ersten Absatzes auf der linken Spalte weiterliest – Ihrem Gesetzentwurf, was die kriminalpolitische Wirksamkeit der Verfolgung dessen, was Sie eigentlich bestrafen wollen, angeht, salopp formuliert sofort die Zähne zieht. Sie schreiben nämlich, dass nur dann eine Strafbarkeit gegeben sein soll, wenn „sich der Abgeordnete dabei nicht von seinem Gewissen und seiner politischen Überzeugung leiten lässt, sondern nur...“ – und diese drei Buchstaben „nur“ sind das Entscheidende in dem ganzen Gesetzentwurf – „sondern nur zur Vertretung oder zur Durchsetzung der Interessen eines Dritten handelt“. Damit ist aus Sicht des Rechtsanwenders allein mit der Verwendung des Wortes „nur“ mindestens direkter Vorsatz erforderlich. Und wenn Sie das dann noch mit der konkreten Unrechtsvereinbarung in Zusammenhang bringen, die der Entwurf zudem verlangt – womit Sie im Übrigen hinter die Korruptionstatbestände der §§ 331 ff. StGB zurückfallen und damit auch nicht mehr den Standard der internationalen

Vereinbarungen erreichen –, dann kommen Sie in Nachweisschwierigkeiten, die – das dürfte jedenfalls eine nicht unbegründete Voraussage sein – eine Strafbarkeit in konkreten Fällen nahezu ausschließen werden.

Burkhard Lischka (SPD): Ich habe noch eine kurze gleichlautende Nachfrage an Herrn Kempf und an Herrn Professor Heinrich. Herr Professor Schwarz hat uns vorgeschlagen, die gesamte Problematik unter anderem dergestalt zu regeln, dass wir die Transparenzregeln erweitern und entsprechende Ausschluss- und Befangenheitsvorschriften schaffen. Halten Sie so einen Vorschlag eigentlich für sinnvoll und ausreichend? Oder halten Sie es für erforderlich, dass wir eine strafrechtliche Regelung schaffen?

Raju Sharma (DIE LINKE.): Ich habe eine Nachfrage an Herrn Professor Heinrich. Sie hatten den Begriff der parlamentarischen Gepflogenheiten im Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, wenn ich es richtig verstanden habe, als deklaratorisch bezeichnet, also als eigentlich gar nicht notwendig. Auch ohne diese Spezifizierung wäre der Gesetzentwurf, so habe ich es verstanden, hinreichend bestimmt. Das fand ich im Prinzip ganz sympathisch. Über den Begriff der parlamentarischen Gepflogenheiten bin ich in der ersten Debatte zu dem Gesetzentwurf allerdings gestolpert, weil mir derselbe zu unbestimmt war. Erst recht bin ich dann über die Einzelbeispiele in der Begründung des Gesetzentwurfes dazu gestolpert, was denn alles zu den parlamentarischen Gepflogenheiten gehört. Ich habe gesagt, dass ich genau das eigentlich nicht haben möchte. Aber insoweit will ich gerne einräumen, dass ich sehr stark durch meine Vortätigkeit beim Landesrechnungshof geprägt bin. Ich gebe gerne zu, dass ich da vielleicht ein wenig radikale Standpunkte vertrete, die nicht unbedingt mehrheitsfähig sind. Ich könnte mir aber gut vorstellen, dass man – und das betrifft dann alle Gesetzentwürfe, sowohl den von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als auch den von der SPD-Fraktion und unseren eigenen auch – auf diese Spezifizierung vielleicht verzichten könnte, also bei uns auf „Rechtsstellung des Abgeordneten“, bei den Grünen auf den Verwerflichkeitsgedanken und bei der SPD auf die „parlamentarischen Gepflogenheiten“, wenn man sagen könnte, die Gesetzentwürfe seien auch so bereits hinreichend bestimmt. Deswegen geht meine Frage dahin, ob Sie sagen würden, es würde auch ohne diese Konkretisierungen reichen, um dem Bestimmtheitsgebot Rechnung zu tragen.

Andrea Astrid Voßhoff (CDU/CSU): Ich habe noch eine Nachfrage bei Herrn Dr. Kretschmer. Herr Dr. Kretschmer, die Herren Schwarz und Franke hatten hier Überlegungen angestellt, inwieweit zum Beispiel akzessorische Regelungen im Strafrecht vielleicht ein Ansatz wären. Beide hatten aber auch die Themen Inkompatibilität und Befangenheitsvorschriften genannt. Mich würde Ihre Einschätzung dazu interessieren und ob Sie dazu weitergehende Überlegungen angestellt haben.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Auf die Fragen der Kollegen Sharma und Lischka antwortet Herr Professor Heinrich, bitte!

SV Prof. Dr. Bernd Heinrich: Ich will mit der Frage beginnen, ob nicht die vorgeschlagenen Regelungen zur Erhöhung der Transparenz usw. ausreichen würden. Da habe ich schon, das ist ein formales Argument, Schwierigkeiten mit der Vereinbarkeit mit den internationalen Konventionen, weil diese meines Erachtens – im Gegensatz zu einigen meiner Vorredner – eindeutig verlangen, dass jede Vertragspartei die erforderlichen gesetzlichen Maßnahmen trifft, um das als Straftaten zu verfolgen. Und das ist meines Erachtens ein deutlicher Hinweis darauf, dass wir eine strafrechtliche Regelung brauchen und diese normalen Transparenz- oder auch Befangenheitsregeln nicht ausreichen würden. Meines Erachtens würden sie aber auch der Forderung nach einer effektiven Sanktionierung deutlich rechtsmissbräuchlichen Verhaltens nicht ausreichend Rechnung tragen. Wenn wir uns einmal überlegen, welches Verhalten man eigentlich verhindern will, dann sind es doch nicht diejenigen Verhaltensweisen, wo irgendein Mandatsträger irgendwo vielleicht ein bisschen mit verstrickt ist und nicht weiß, ob er jetzt eigentlich mitstimmen darf oder nicht und dann eben doch mitstimmt, sondern es sind doch gerade die Fälle, in denen jemand mit direktem Vorsatz Vorteile entgegennimmt, um sich zum Werkzeug eines Dritten zu machen. In diesen Fällen würde er wohl kaum hergehen und sagen: „Ich mache das transparent!“ Er würde kaum im Vorfeld hergehen und sagen: „Ich lege das offen, damit ich nachher als Befangener nicht an der Abstimmung teilnehmen kann!“ Es sind vielmehr gerade die Fälle, in denen man erst im Nachhinein merkt, was da eigentlich passiert ist, und dann sagt: „Das war

doch aber ein strafwürdiges Verhalten!“ Und deswegen würden diese Transparenz- und Befangenheitsregeln meines Erachtens hier nicht ausreichen.

Auf die zweite Frage, zur Charakterisierung dieser „parlamentarischen Gepflogenheiten“ als deklaratorisch: Meines Erachtens ist der Begriff insoweit deklaratorisch, als er lediglich positiviert, was wir in diesem Bereich unter Sozialadäquanz verstehen. Das haben wir bei den normalen Bestechungsdelikten nicht, aber auch da kommt die Rechtsanwendung letztlich dazu, gewisse Dinge aufgrund des zu weit geratenen Tatbestandes wieder einzuschränken, und hat mit der Zeit entwickelt, ohne dass dies positivgesetzlich normiert wäre, was man als sozialadäquates Verhalten aus der Strafbarkeit herausnimmt. Dennoch meine ich, es ist sinnvoll, es aufzunehmen, weil es dem Rechtsanwender Maßstäbe an die Hand gibt, die dieser sonst in langjähriger Praxis selbst entwickeln würde. Ich denke mir, mit einer gewissen Vorlaufzeit würde dann, zumindest wenn verfestigte obergerichtliche Rechtsprechung vorliegt, letztlich genau das herauskommen, nämlich dass parlamentsübliche Verhaltensweisen nicht mit Strafe bedroht sind. Aber es kann im Anfang durchaus sein, dass Untergerichte und vor allen Dingen auch die Ermittlungsbehörden das nicht ganz so genau nehmen und an sich parlamentsübliche Verhaltensweisen eben doch zumindest mit in den Bereich der Strafbarkeit rücken. Deswegen halte ich es durchaus für sinnvoll, es dort – als Appell gedacht – hineinzuschreiben, doch letztendlich ist das eine deklaratorische Regelung. Der zweite Aspekt ist in der Hinsicht vielleicht, dass sich der Gesetzgeber – sei es der Bundesgesetzgeber, sei es der Landesgesetzgeber – tatsächlich Gedanken macht, ob er diese parlamentsüblichen Verhaltensweisen nicht einfach positivgesetzlich auch zum Beispiel im Abgeordnetengesetz normiert, aufgrund dieses „Auftrags“ in § 108e StGB-E.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Kempf auf die Frage des Kollegen Lischka, bitte!

SV Eberhard Kempf: Herr Professor Heinrich, ich bin ganz Ihrer Auffassung, dass der Erlass von nichtstrafrechtlichen Transparenz-, Befangenheits- und Inkompatibilitätsvorschriften nicht etwa eine strafrechtliche Regelung erübrigen würde, sondern – umgekehrt – eine solche dadurch ergänzt und präzisiert würde. Und ich halte auch

den Hinweis für richtig, dass von demjenigen Abgeordneten, der sich einen Vorteil für ein bestimmtes Verhalten im parlamentarischen Raum hat versprechen lassen, schwerlich erwartet werden kann, dass er seine dadurch entstandene Befangenheit auf den Tisch des Hauses legt und sagt: „Vorsicht, ich kann nicht mitstimmen, weil ich mit dem Bauunternehmer eine Unrechtsvereinbarung geschlossen habe!“ Beides kann sich also gut ergänzen. Ich bin nicht der Fachmann, ein Urteil darüber abzugeben, ob die Transparenz- und Befangenheitsregelungen ergänzt werden können, aber ich habe von vornherein den Passus in den Gesetzentwürfen der Fraktionen DIE LINKE. und SPD so verstanden, dass sie im Verständnis dessen, was den verfassungsrechtlichen Status eines Abgeordneten ausmacht – immer schon, unausgesprochen, aber selbstverständlich –, auf solche Einzelformulierungen der Transparenz, der Unbefangenheit und der Kompatibilität in dem Handeln des Abgeordneten zurückgreifen. Insofern sind sie natürlich immer auch willkommene Ergänzungen normativer Tatbestandselemente, wie wir sie im Strafrecht hinauf und herunter kennen.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Herr Dr. Kretschmer auf die Frage der Kollegin Voßhoff, bitte!

SV Dr. Gerald Kretschmer: Frau Abgeordnete Voßhoff, ich bin Ihnen dankbar dafür, dass Sie diese Frage gestellt haben. Ich will die Frage aber etwas breiter beantworten, nicht vom Thema abweichend, aber etwas ausholender. Ich habe keine große Vorliebe für Regelungen, die in irgendeinem Rechtsgebiet genommen werden und hinterher auf parlamentarisches Recht verweisen. Ich kann nur davor warnen, solche Verweisungsvorschriften zu schaffen. Die bringen die größte Unsicherheit mit sich, wer denn nachher wirklich die Hauptinterpretation hat. Und in diesem Zusammenhang muss man daran denken, dass die Hauptinterpretation für alle Fragen der Parlamentsautonomie eigentlich das Parlament hat und diese nicht durch irgendwelche anderen Staatsorgane weggenommen werden darf. Insofern würde ich von diesen Verweisungsvorschriften Abstand nehmen.

Es geht sicherlich bei all diesen Regelungen um Transparenz. Und von mir ist ja auch der Hinweis auf die Lobbyistenliste gekommen, bei der man vielleicht ansetzen könnte. Die Möglichkeit, auch bei Anlage 1 der Geschäftsordnung, also in den

Verhaltensregeln, anzusetzen, ist zudem im Augenblick aktuell. Wie ich dazu stehe, ist hier völlig uninteressant. Aber ich möchte noch auf einen anderen Punkt hinweisen, wo Sie auch Transparenz schaffen könnten. Der ist nämlich völlig unabhängig von der Frage des Strafrechts. Sie könnten durch eine geschicktere Darstellung der Gesetzesberatungen in Bericht und Beschlussempfehlung eines Ausschusses – wie dies der Deutsche Bundestag schon einmal in den 90er Jahren versucht hat – die einzelnen Schritte, die gegangen wurden, auch dokumentieren. Es dürfte heute längst nicht so schwierig sein wie in den 90er Jahren, dass man sagt, welcher Antrag von wem zur Änderung einer ganz bestimmten Regelung gekommen ist und aus welchen Gründen diese Änderung zum Beispiel abgelehnt worden ist. Bei der heutigen Technik, meine ich, ist das jedenfalls einfacher zu lösen. Das würde wirklich Transparenz auch zu der Frage herstellen, ob denn möglicherweise eine zu egoistische Einflussnahme auf die Gesetzgebung vorliegt oder nicht. Ich habe große Bedenken, diese Fragen der Förderung der Transparenz im parlamentarischen Bereich immer nur dadurch lösen zu wollen, dass man neue strafrechtliche Regelungen schafft. Das scheint mir von vornherein zum Scheitern verurteilt zu sein. Vorhin fiel auch das Wort „edukatorisch“, auf das Verhalten der Einzelnen bezogen, sowohl der Abgeordneten als auch derjenigen, die auf die Abgeordneten Einfluss nehmen wollen, und derjenigen, die hinterher wählen.

Vorsitzender Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen): Meine Herren, ich danke Ihnen! Steine statt Brot – auch damit können wir zurande kommen. Ich schließe damit die Sitzung. Wir werden darüber nachdenken, und zu gegebener Zeit werden Sie etwas von uns hören. Danke schön!

Ende der Sitzung: 16:28 Uhr

Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen), MdB  
Vorsitzender