

Abgeordnetenbestechung

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines ... Strafrechtsänderungsgesetzes – Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung (GroKo Entwurf)

Seit Unterzeichnung der UN Konvention gegen Korruption im Jahr 2003 ist es nicht gelungen, diese in nationales Recht umzusetzen. Denn anders als fast überall auf der Welt ist die Bestechung von Abgeordneten bis auf den reinen Stimmenkauf in Deutschland nicht strafbar. Die Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung ist aber eine zwingende Voraussetzung für die Umsetzung der UN Konvention.

Jetzt liegt endlich ein Regierungsentwurf vor. Der vorliegende Entwurf löst das Spannungsverhältnis zwischen notwendiger politischer und gesellschaftlicher Handlungsfreiheit des Abgeordneten und seiner Integrität und Verpflichtung auf das Gemeinwohl in einer insgesamt akzeptablen Weise.

In einem zentralen Punkt hat sich jedoch eine Formulierung eingeschlichen, die seine Wirksamkeit auf ein Minimum reduzieren würde. Darüber hinaus gibt es ein paar Punkte, die im Interesse der Klarheit verbesserungswürdig sind. Ich wende mich zunächst dem schwerwiegenden Einwand zu.

I. §108 e Absatz 1 und 2 setzt eine strafbare Vorteilsannahme voraus, bei der die Handlung **im Auftrag oder auf Weisung vorgenommen wird**. Diese Formulierung engt den Tatbestand jedoch in einer Weise ein, dass Verstöße kaum jemals nachgewiesen werden können. Fragwürdige Zuwendungen an Abgeordnete werden in aller Regel nicht mit einem Auftrag oder einer Weisung verknüpft, sie begründen nur eine für den Abgeordneten erkennbare Erwartung

des Vorteilsgebers, die durch entsprechende Äußerungen des Abgeordneten oder schlüssiges Verhalten beim Vorteilsgeber begründet worden ist. Darin - und nur darin - besteht die korruptive „Unrechtsvereinbarung“, die das Gesetz im Einklang mit der UN-Konvention bekämpfen will.

Kein Vorteilsgeber und kein Mandatsträger ist so dumm, sich von einem Dritten beauftragen zu lassen oder sich dessen Weisungen zu unterwerfen. Denn ein Auftrag wird erteilt und angenommen und mündet in einer Verpflichtung für den Mandatsträger. Für die Erteilung einer Weisung wiederum braucht es ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen Vorteilsgeber und Mandatsträger. Im Strafverfahren muss dem Abgeordneten sein Fehlverhalten in allen Einzelheiten nachgewiesen werden. Für eine formlose Unrechtsvereinbarung gibt es in den einschlägigen Fällen häufig hinreichende Anhaltspunkte, Zuwendung auf der einen und Verhalten des Abgeordneten auf der anderen Seite können ausreichende Indizien für den Korruptionsvorwurf sein. Einen Auftrag oder eine Weisung in dem in unserer Rechtsordnung geläufigen Sinne wird man hingegen kaum jemals nachweisen können.

Zwar wird die Formulierung in der Begründung relativiert. So sei die Formulierung „im Auftrag oder Weisung“ laut Begründung „im Sinne eines allgemeinen Sprachgebrauchs zu verstehen“ (Seite 8 Gesetzentwurf). Der allgemeine Sprachgebrauch weicht jedoch von den Rechtsbegriffen nicht allzu weit ab. Und auch in der Begründung lässt sich zu der angeblich abweichenden Bedeutung nichts Näheres entnehmen. Sie ist insoweit für die Auslegung und Anwendung der Norm nicht hilfreich.

Die Einschränkung auf Aufträge und Weisungen ist, wenn sie der Gesetzgeber selbst nicht hinreichend präzisiert - auch gesetzgebungstechnisch - in hohem Maße bedenklich. Im Gesetz muss das Gemeinte grundsätzlich möglichst klar zum Ausdruck gebracht werden. Das gilt für das Strafrecht in besonderem Maße. Gerade im Strafrecht ist der Wortlaut von besonderer Bedeutung für die Auslegung der Norm. Die Adressaten - Mandatsträger und Zuwendender - müssen auch aus verfassungsrechtlicher Sicht (Art. 103 Abs. 2 GG) der Norm selbst die Strafbarkeit ihres Verhaltens entnehmen können. Die Gerichte werden daher bei Anwendung des Gesetzes kaum vom Wortlaut abweichen können. Folgt man der Begründung des Entwurfes, bringt

der Wortlaut "im Auftrag oder Weisung" das vom Gesetzgeber Gemeinde gerade nicht zum Ausdruck.

Durch die Einschränkung der Unrechtsvereinbarung auf Aufträge und Weisungen wird die Regelung mithin wenn nicht obsolet, dann jedenfalls in ihrer Wirksamkeit drastisch eingeschränkt. Das ist auch politisch schwer zu vermitteln. Schließlich regeln die Abgeordneten mit dem Gesetz ihr eigenes Verhalten, und der Vorwurf einer interessengeleiteten - diskreten - Abschwächung liegt nahe. Diesem Vorwurf sollte sich der Deutsche Bundestag nicht aussetzen.

Nach der Begründung des GroKo-Entwurfs wird auf Art. 38 GG Bezug genommen. Nach dieser Verfassungsnorm ist der Abgeordnete „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur seinem Gewissen unterworfen“. Für die Unrechtsvereinbarung bei Vorteilsannahme lässt sich daraus aber nichts herleiten. Im Gegenteil: Nachdem durch das Grundgesetz bereits klargestellt ist, dass hinsichtlich der Mandatsausübung Aufträge und Weisungen ausgeschlossen sind, würde eine daran anknüpfende Regelung praktisch leer laufen. Jeder Abgeordnete wird sich hüten, von einem Interessenvertreter einen Auftrag oder eine Weisung entgegen zu nehmen.

Art. 38 (1) Satz 2 GG ist **nicht** dahingehend zu interpretieren, dass Abgeordnete alles tun dürfen, was sie wollen, solange sie nur nicht "im Auftrag oder Weisung" handeln. Ganz im Gegenteil. Die Freiheit des Mandats bedeutet eben auch die Freiheit von finanziellen Einflüssen. So betont das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 4. Juli 2007 zur Offenlegung von Nebeneinkünften:

»Vor allem aber zielt die Verfassungsnorm des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, indem sie den Abgeordneten zum Vertreter des ganzen Volkes bestimmt und ihn in dieser Eigenschaft für weisungsfrei und nur seinem Gewissen unterworfen erklärt, auch auf Unabhängigkeit von Interessengruppen. Dabei geht es nicht zuletzt um Unabhängigkeit von Interessenten, die ihre Sonderinteressen im Parlament mit Anreizen durchzusetzen suchen, die sich an das finanzielle Eigeninteresse von Abgeordneten wenden. Die Wahrung der Unabhängigkeit der Abgeordneten nach dieser Seite hin hat besonders hohes Gewicht; denn hier geht es um die Unabhängigkeit gegenüber Einwirkungen, die - anders als der Einfluss der Parteien und Fraktionen im Prozess der

politischen Willensbildung - nicht durch Entscheidungen des Wählers vermittelt sind.« (BVerfG, 2 BvE 1/06 vom 4.7.2007, Absatz-Nr. 222).

Art. 38 (1) Satz 2 GG würde durch die Streichung der Formulierung "im Auftrag oder Weisung" im Gesetzentwurf eben nicht wie von den Abgeordneten befürchtet eingeschränkt, sondern im Gegenteil geschützt.

Der Gesetzgeber hat die Vorteilsannahme für Abgeordnete übrigens schon längst definiert und verboten, aber eben bisher nicht strafrechtlich sanktioniert.

In § 44 a AbgG (2) heisst es:

„Für die Ausübung des Mandats darf ein Mitglied des Bundestages keine anderen als die gesetzlich vorgesehenen Zuwendungen oder andere Vermögensvorteile annehmen.“

Ergebnis: Die Formulierung "im Auftrag oder Weisung" sollte unbedingt gestrichen werden. Sie birgt die naheliegende Gefahr einer praktischen Entwertung der Regelung in sich. Mandatsträger handeln in der Rechtswirklichkeit kaum je im Auftrag oder auf Weisung eines Interessenvertreters. Jedenfalls wird dergleichen praktisch nie nachweisbar sein.

II. Darüber hinaus sollten die folgenden Punkte noch einmal überdacht werden:

1. „ungerechtfertigt“

Die Einfügung „ungerechtfertigt“ als nähere Definition des Vorteils ist an sich unbedenklich weil überflüssig: Es bedarf keiner besonderen Regelung, dass die Annahme eines Vorteils, den der Abgeordnete von Rechts wegen annehmen darf, nicht strafbar sein kann. Der Begriff „ungerechtfertigt“ sollte daher einfach gestrichen werden.

2. „als Gegenleistung“

Nach der Begründung des GroKo-Entwurfs soll damit klargestellt werden, dass zwischen Vorteil und Handlung des Abgeordneten eine „Unrechtsvereinbarung“ bestehen muss. Die Gegenleistung für eine Diensthandlung war in der bis 1997 geltenden Fassung des § 331 StGB vorgesehen. Dort hieß es: „Ein Amtsträger oder ein ..., der einen Vorteil als Gegenleistung dafür fordert, ..., dass er eine Diensthandlung vorgenommen hat ...“. Durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz vom 13.08.1997 (BGBl. I 2038) ist diese Formulierung aus dem Tatbestand der Vorteilsannahme von Amtsträgern herausgenommen worden. Im Bericht des Rechtsausschusses an den Bundestag (Drs. 13/8079) heißt es dazu:

„um die strafwürdigen und strafbedürftigen Fälle zu erfassen, bei denen die Annahme oder Gewährung eines Vorteils als Gegenleistung ‚für eine Diensthandlung‘ nicht nachgewiesen werden kann, wird der Straftatbestand der Vorteilsannahme daher dahin geändert, dass künftig bereits das Fordern, Sichversprechenlassen und Annehmen von Vorteilen ‚für die Dienstausübung‘ unter Strafe gestellt wird. Mit dieser Formulierung wird klargestellt, dass weiterhin eine Beziehung zwischen der Vorteilsannahme und der Diensthandlungen des Amtsträgers bestehen muss. Lediglich eine hinreichend bestimmte Diensthandlung als ‚Gegenleistung‘ muss nicht mehr nachgewiesen werden.“

Anzumerken ist: Auch ohne die Worte „als Gegenleistung“ ist eine „Unrechtsvereinbarung“ als Tathandlung in jedem Fall erforderlich. Das ist durch die Rechtsprechung zu § 331 StGB geklärt. Insofern besteht kein Regelungsbedarf. Eine Unrechtsvereinbarung im Sinne dieser Rechtsprechung kann konkludent, d. h. durch schlüssiges Verhalten, getroffen werden. In der Praxis ist das sogar die Regel. Im Hinblick darauf ist die Formulierung „als Gegenleistung“ nicht nur unnötig, sondern auch bedenklich. Der Begriff „Gegenleistung“ kann leicht als strengere Voraussetzung gedeutet werden, etwa in dem Sinne einer ausdrücklichen vertragsähnlichen Abrede. Damit wäre die Möglichkeit einer Aufweichung der Regelung gegeben und eine großzügigere Sicht auf die Vorteilsannahme

des Mandatsträgers vorgezeichnet, wie sie durch das KorrBekG von 1997 gerade abgeschafft wurde.

Ergebnis: Die Worte „als Gegenleistung“ sollten gestrichen werden. Sie sind bestenfalls überflüssig, können aber zu einer bedenklichen Aufweichung der Strafbestimmung führen.

3. „Insbesondere“

Mit dem Wort „insbesondere“ wird der Kreis zulässiger Vorteilsannahmen ausgeweitet: Berechtigt können danach Vorteile auch dann sein, wenn sie über das, was den Mandatsträgern rechtlich ausdrücklich gestattet ist, hinausgehen. Wie weit das im Einzelnen geht, bleibt unklar. Nach der Begründung des Gro-Ko-Entwurfs sollen damit die „parlamentarischen Gepflogenheiten“ über den Kreis des explizit Erlaubten hinaus berücksichtigt werden.

Soweit damit „parlamentarische Gepflogenheiten“, Akte der Höflichkeit oder Gefälligkeit ausgeschlossen werden sollen, ist das „insbesondere“ überflüssig; denn schon nach der Rechtsprechung zu § 331 StGB sind „sozialadäquate“ Leistungen nicht als strafwürdige Vorteile anzusehen.

III. Fazit

In jedem Fall sollte die Formulierung „im Auftrag oder auf Weisung“ gestrichen werden. Denn Korruption geht weit über "im Auftrag oder auf Weisung" vorgenommene Handlungen hinaus, ja wird praktisch nie in dieser Form vollzogen. Daher entwertet diese Formulierung den vorliegenden Gesetzentwurf bis an die Grenze der Obsoleszenz und ist auch eine unzulässige Einschränkung des in Art. 15 (UN Konvention gegen Korruption) definierten Tatbestands.

Hamburg, den 14.02.2013

Gregor Hackmack