

## Kriminalisierung der Abgeordnetenbestechung: ein Paradigmenwechsel durch Internationalisierung?

*Sebastian Wolf*



Sebastian Wolf

### Einleitung

Die Bekämpfung der Korruption auf nationaler Ebene ist seit einigen Jahren verstärkt in den Fokus internationaler Organisationen gerückt (Wolf 2006a). Vorläufiger Höhepunkt dieser Entwicklung war 2003 die Unterzeichnung der Konvention gegen Korruption der Vereinten Nationen (van Aaken 2006). Das Übereinkommen trat Ende 2005 in Kraft. Als die erste Konferenz der Vertragsparteien im Dezember 2006 in Jordanien zusammentraf, durfte Deutschland nur eine Delegation mit Beobachterstatus entsenden. Die Bundesrepublik hat die Konvention zwar 2003 unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert und umgesetzt. Dies ist nicht zuletzt auch deshalb bemerkenswert, weil die Bundesregierung unabhängig von ihrer parteilichen Zusammensetzung seit Jahren Korruptionsbekämpfung auf nationaler und internationaler Ebene als wichtige Aufgabe beschreibt, so etwa auf dem letzten G8-Gipfel in St. Petersburg (G8 2006).

Kurz vor dem Beginn der VN-Konferenz legte das Bundesjustizministerium einen Referentenentwurf für ein Zweites Korruptionsbekämpfungsgesetz vor (Wolf 2007) – möglicherweise, um das Gesicht der Bundesregierung vor

den zahlreichen Entwicklungsländern, welche die VN-Konvention bereits ratifiziert haben, zumindest teilweise zu wahren. Das anvisierte Gesetz dient der Umsetzung von vier internationalen Antikorruptionsnormen, die schon vor Jahren hätten implementiert werden können: dem Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats von 1999, dem Zusatzprotokoll zum Strafrechtsübereinkommen (2003), dem EU-Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor (2003) und der bereits erwähnten VN-Konvention gegen Korruption.

Der Gesetzesentwurf des Bundesjustizministeriums behandelt allerdings neben der Korruption im privaten Sektor nur die Modernisierung des deutschen Bestechungsstrafrechts hinsichtlich ausländischer Amtsträger und Bediensteter internationaler Organisationen. Die nötige Anpassung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung an die internationalen Vorgaben soll durch ein separates Gesetz aus der Mitte des Bundestags erfolgen. Im Folgenden werden zunächst Defizite der jetzigen Rechtslage skizziert. Anschließend wird auf politische Probleme der Umsetzung eingegangen.

## Der umstrittene Status Quo

symbolische  
Gesetzgebung

Die Geschichte der Kriminalisierung der Abgeordnetenbestechung ist lang und kurvenreich (Epp 1997: 35-55, Möhrenschrager 2004: 217-223). Über 40 Jahre lang war die Abgeordnetenbestechung in der Bundesrepublik überhaupt nicht unter Strafe gestellt, bis der Gesetzgeber 1994 die Einführung eines neuen § 108e in das Strafgesetzbuch (StGB) beschloss:

- (1) Wer es unternimmt, für eine Wahl oder Abstimmung im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände eine Stimme zu kaufen oder zu verkaufen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.
- (2) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten wegen einer Straftat nach Absatz 1 kann das Gericht die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen.

§ 108e StGB stellt lediglich den zukunftsgerichteten Kauf und Verkauf von Stimmen bei Wahlen und Abstimmungen in Volksvertretungen und Ausschüssen unter Strafe (Tröndle/Fischer 2006: 773). Die wesentlich schärferen Bestimmungen über Amtsträger (§§ 331 ff. StGB), die unter anderem bereits die Annahme von Vorteilen für eine pflichtgemäße Dienstausübung verbieten, finden auf Abgeordnete keine Anwendung (vgl. die Amtsträgerdefinition in § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB). Stimmenkauf und -verkauf stellen nur einen kleinen und eher unbedeutenden Ausschnitt aus der möglichen Palette an Korruptionsdelikten dar. Abgeordnete haben jenseits ihres konkreten Abstimmungsverhaltens im Plenum und in den Ausschüssen zahlreiche Möglichkeiten, im Vorfeld auf einen Gesetzentwurf Einfluss zu nehmen, beispielsweise in den Frak-

Der derzeitige Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung entspricht nicht den Anforderungen der VN-Konvention gegen Korruption.

tionen (van Aaken 2005: 425). Der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung ist daher vielfach als „symbolische Gesetzgebung“ kritisiert worden (von Arnim 2006: 252). In der Tat sind noch keine Verurteilungen nach § 108e StGB bekannt geworden.

Während das Kriminalisierungsniveau des deutschen Strafrechts bei korruptiven Handlungen inländischer Beamter höher ist als bei ausländischen Amtsträgern (Wolf 2006b: 2736), so verhält sich dies bei Abgeordneten genau umgekehrt: Die Strafbarkeit der Bestechung ausländischer Abgeordneter oder Mitglieder internationaler parlamentarischer Organe ist im Gegensatz zum inländischen Kontext nicht auf den Stimmenkauf beschränkt. Dies liegt daran, dass die Definition des ausländischen Amtsträgers im OECD-Übereinkommen gegen Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr auch Abgeordnete mit einschließt. Bei der Umsetzung dieses Übereinkommens schuf der deutsche Gesetzgeber daher im Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG) eine spezielle Klausel für ausländische Abgeordnete und Mitglieder internationaler parlamentarischer Organe (siehe unten), ohne § 108e StGB entsprechend anzupassen. Es liegen allerdings keine sachlichen Gründe für einen solchen Regulierungsunterschied vor (Dölling 2000: 354). Vielmehr erscheint es reichlich grotesk, dass in Bezug auf die Bestechung ein und desselben Bundestagsabgeordneten unter Umständen Straftatbestände mit unterschiedlicher Reichweite Anwendung finden, je nachdem, ob der Parlamentarier gerade im Bundestag oder im Europarat tätig ist (Schubert 2004: 719).

Der derzeitige Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung entspricht nicht den Anforderungen der VN-Konvention gegen Korruption (Artikel 15). Die dortige Definition des inländischen Amtsträgers (Art. 2 lit. a) schließt auch Abgeordnete mit ein. Van Aaken (2005: 430) konstatiert folgenden Änderungsbedarf: „Die Tathandlung muss ausgedehnt werden

auf alle Handlungen und Unterlassungen, die bei Wahrnehmung des Mandats erfolgen“. Auch das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats verlangt eine umfassendere Kriminalisierung der Abgeordnetenbestechung (Art. 4). Gegen diese Bestimmung können die Vertragsparteien jedoch einen Vorbehalt einlegen (Art. 37).

### Das Problem der Entscheidung in eigener Sache

Zahlreiche deutsche Abgeordnete haben sich in der Vergangenheit gegen eine Verschärfung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung ausgesprochen. Als beispielhaft kann folgende Argumentation des FDP-Politikers Max Stadler (2004) angeführt werden:

„Die repräsentative Demokratie lebt davon, dass einzelne Wähler und Interessengruppen die Parlamentarier in ihrem Sinne zu beeinflussen suchen. Es muss daher eine sorgfältige Grenze zwischen zulässiger und unzulässiger Einwirkung gezogen werden. Der enge Tatbestand der Abgeordnetenbestechung, der nur die Abstimmung im Parlament unter Strafe stellt, nicht aber die vorgeschaltete Willensbildung, schützt den Abgeordneten vor unlauteren Einflussnahmen und stützt gleichzeitig seine Unabhängigkeit als frei gewählter Abgeordneter. Eine zu weite Fassung des Tatbestands bringt die Gefahr mit sich, dass auch politisch übliches und sozialadäquates Verhalten kriminalisiert wird [...] Das UN-Übereinkommen nimmt zum Teil keine Rücksicht auf die unterschiedlichen Rechtstraditionen und Rechtsstaatsstandards der Mitgliedsländer [...] In Deutschland ist [...] der Amtsträger oder der Beamte im öffentlichen Dienst mit dem Abgeordneten in keiner Weise gleichzusetzen. Amtsträger im engeren Sinne haben dem Gemeinwohl zu dienen. Abgeordnete können aber auch Partikularinteressen vertreten. Man kann von Abgeordneten nicht verlangen, dass sie – wie Beamte – stets unparteiisch und frei von unsachlichen Einflüssen ihr Mandat ausüben. Dies wäre mit dem Verfassungsgrundsatz des freien Mandats nicht vereinbar“.

Der mit der VN-Konvention gegen Korruption geschaffene globale Mindeststandard der Kriminalisierung der Abgeordnetenbestechung spricht allerdings gegen diese Argumentation. 140 Unterzeichnerstaaten vertreten die Auffassung, dass alle Bestechungshandlungen bei Wahrnehmung des Abgeordnetenmandats unter Strafe stehen sollen. Es wäre mehr als bedauerlich, wenn Deutschland in Zukunft weltweit eine Insel darstellte, auf der „man theoretisch einem Abgeordneten einen ganzen Sack Geld auf den Tisch stellen [kann], ohne mehr zu riskieren, als dass er einen rauswirft“ (von Arnim 2006: 252). Eine deutliche Verschärfung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung wäre – nach vielen Jahren der Straflosigkeit und symbolischer Gesetzgebung – ein Paradigmenwechsel im deutschen Antikorruptionsstrafrecht.

Der Bundestag sieht es als wichtiges Parlamentsrecht an, die Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung zu regeln, und so verzichtet der Entwurf des Bundesjustizministeriums für ein Zweites Korruptionsbekämpfungsgesetz ausdrücklich auf einen Vorschlag zur Umsetzung der internationalen Vorgaben betreffend die Kriminalisierung der Abgeordnetenkorruption auf allen parlamentarischen Ebenen. Der rechtspolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Joachim Stünker, hat am 5. September 2006 in einer Rede vor dem Bundestag angekündigt, dass sich der Rechtsausschuss des Bundestags noch im Herbst 2006 mit der Frage der Neuregelung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung befassen werde (Stünker 2006: 4451). Bis Ende Januar 2007 hatte es das Thema jedoch noch nicht auf die Tagesordnung des Rechtsausschusses geschafft.

Da der Gesetzgeber in dieser Angelegenheit in eigener Sache entscheiden muss (von Arnim/Heiny/Ittner 2006: 33-34) und sich in der Vergangenheit nicht gerade durch eine zügige Behandlung dieses Problemkreises ausgezeichnet hat, wäre es möglicherweise sinnvoll, wenn die Bundesregierung ihre Zurück-

Eine deutliche Verschärfung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung wäre ein Paradigmenwechsel im deutschen Antikorruptionsstrafrecht.

haltung in dieser Frage aufgabe und – wie sonst so häufig – als Agenda-Setter das Parlament mit einem Gesetzentwurf unter Zugzwang setzte. Ein solches Verfahren bietet sich umso mehr an, als die Abgeordneten im vorliegenden Fall wohl ohnehin nicht über die Mindestvorgaben der internationalen Antikorruptionsnormen hinausgehen werden. In der Vergangenheit hat sich der deutsche Gesetzgeber bei der Umsetzung internationaler Korruptionsbekämpfungsvorschriften fast ausschließlich auf die Implementation der Mindestvorgaben beschränkt (Wolf 2006b: 2736).

Einen Vorschlag für eine Neuregelung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung, der den Anforderungen der VN-Konvention gegen Korruption und des Strafrechtsübereinkommens des Europarats entspricht, könnte das Bundesjustizministerium – beispielsweise als Bestandteil des Entwurfs eines Zweiten Korruptionsbekämpfungsgesetzes – umgehend entwerfen. In diesem Zusammenhang ist eine Orientierung an Art. 2 § 2 IntBestG empfohlen worden (Möhrenschlager 2004: 231-232). Absatz 1 dieser Norm besagt:

Wer in der Absicht, sich oder einem Dritten einen Auftrag oder einen unbilligen Vorteil im internationalen geschäftlichen Verkehr zu verschaffen oder zu sichern, einem Mitglied eines Gesetzgebungsorgans eines ausländischen Staates oder einem Mitglied einer parlamentarischen Versammlung einer internationalen Organisation einen Vorteil für dieses oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, dass es eine mit seinem Mandat oder seinen Aufgaben zusammenhängende Handlung oder Unterlassung künftig vornimmt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

Das IntBestG ist ein klassisches Umsetzungsgesetz zur Implementation des OECD-Bestechungsübereinkommens. Es stellt unter anderem auch die Bestechung deutscher Abgeordneter als Mitglieder internationaler parlamentarischer Organe unter Strafe und geht auf eine

Regierungsvorlage zurück. Daher ist es wenig ersichtlich, warum im hier diskutierten Fall noch ein separater Gesetzentwurf aus der Mitte des Bundestages abgewartet werden muss. Ohne eine entsprechende Initiative der Exekutive steht zu befürchten, dass sich trotz der hoffnungsvollen Ankündigungen Stünkers die Umsetzung und Ratifikation von teilweise schon vor sieben Jahren unterzeichneten Antikorruptionsübereinkommen weiter verzögert. Die massiven parlamentarischen Widerstände gegen die Einbeziehung von Abgeordneten in die Amtsträgerdefinition der VN-Konvention gegen Korruption während der intergouvernementalen Verhandlungen sind bekannt (Stadler 2004, Möhrenschlager 2004: 229-230). Bezeichnend ist wohl auch die Tatsache, dass Herr Stünker für seine Äußerungen zur Neuregelung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung offenbar nur begrenzt Applaus seitens der Koalitionsfraktionen erhielt (Stünker 2006: 4451).

## Literatur

- van Aacken, Anne 2005: Genügt das deutsche Recht den Anforderungen an die VN-Konvention gegen Korruption? Eine rechtsvergleichende Studie zur politischen Korruption unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Deutschland, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 65. Jg., Heft 2, S. 407-446.
- van Aacken, Anne 2006: Die VN-Konvention gegen Korruption: Alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Hofmann, Rainer/Pfaff, Christian (Hrsg.): Die Konvention der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Korruption. Betrachtungen aus Wissenschaft und Praxis, Baden-Baden 2006, S. 9-39.
- von Arnim, Hans Herbert 2006: Der gekaufte Abgeordnete – Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 25. Jg., Heft 3, S. 249-254.
- von Arnim, Hans Herbert/Heiny, Regina/Ittner, Stefan 2006: Korruption. Begriff,

- Bekämpfungs- und Forschungslücken, FÖV Discussion Paper Nr. 33, abrufbar unter <http://www.foev-speyer.de/publikationen/download.asp?ID=33&REIHE=Dis&MB=N>.
- Dölling, Dieter 2000: Die Neuregelung der Strafvorschriften gegen Korruption, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 112. Jg., Heft 2, S. 334-355.
- Epp, Ursula 1997: Die Abgeordnetenbestechung – § 108e StGB, Frankfurt a. M.
- G8 2006: Bekämpfung der Korruption auf hoher Ebene, in: Abschlussdokumente des G8-Gipfels in St. Petersburg, veröffentlicht von der Bundesregierung in deutscher Übersetzung, abrufbar unter [http://www.bundesregierung.de/nn\\_1272/Content/DE/Artikel/2006/07/2006-07-16-abschlussdokumente.html](http://www.bundesregierung.de/nn_1272/Content/DE/Artikel/2006/07/2006-07-16-abschlussdokumente.html).
- Möhrenschlager, Manfred Ernst 2004: Die Struktur des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung auf dem Prüfstand – Historisches und Künftiges, in: Heinrich, Bernd/Hilgendorf, Eric/Mitsch, Wolfgang/Sternberg-Lieben, Detlev (Hrsg.): Festschrift für Ulrich Weber zum 70. Geburtstag, Bielefeld, S. 217-233.
- Schubert, Winfried 2004: Korruption, in: Wabnitz, Heinz-Bernd/Janovsky, Thomas (Hrsg.), Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts, 2. Aufl., München, S. 691-761.
- Stadler, Max 2004: Die bestehenden Regeln reichen aus – sie müssen nur endlich angewandt werden, in: Transparency Deutschland Rundbrief 30 (3/2004), S. 3, abrufbar unter [http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Rundbriefe/Rundbrief\\_030\\_III\\_2004.pdf](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Rundbriefe/Rundbrief_030_III_2004.pdf).
- Stünker, Joachim 2006: Rede vor dem Deutschen Bundestag am 5. September 2006, in: Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht der 45. Sitzung, Plenarprotokoll 16/45, S. 4450-4452.
- Tröndle, Herbert/Fischer, Thomas 2006: Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 53. Aufl., München.
- Wolf, Sebastian 2006a: Maßnahmen internationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene. Ein Überblick, FÖV Discussion Paper Nr. 31, abrufbar unter <http://www.foev-speyer.de/publikationen/download.asp?ID=31&REIHE=Dis&MB=N>.
- Wolf, Sebastian 2006b: Die Modernisierung des deutschen Antikorruptionsstrafrechts durch internationale Vorgaben, in: Neue Juristische Wochenschrift, 59. Jg., Heft 38, S. 2735-2738.
- Wolf, Sebastian 2007: Internationalisierung des Antikorruptionsstrafrechts: Kritische Analyse zum Zweiten Korruptionsbekämpfungsgesetz, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 40. Jg., Heft 2, S. 44-46.

## Internet-Hinweise

- Strafgesetzbuch: <http://www.gesetze-im-internet.de/stgb>.
- Transparency Deutschland (führende Nichtregierungsorganisation im Bereich Korruptionsbekämpfung): <http://www.transparency.de>.
- Vereinte Nationen – The Global Programme against Corruption (mit Verweisen zur VN-Konvention gegen Korruption): <http://www.unodc.org/unodc/corruption.html>.
- Europarat – Group of States against corruption (mit Verweisen zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption): [http://www.coe.int/t/dgl/greco/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgl/greco/default_en.asp).
- OECD – Corruption (mit Verweisen zum Übereinkommen gegen Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr): [http://www.oecd.org/topic/0,2686,en\\_2649\\_37447\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37447,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37447_1_1_1_1_37447,00.html).
- Forschungsprojekt „Der Beitrag internationaler und supranationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten. Fortschritte und Hindernisse“ am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer: <http://www.foev-speyer.de/Korruption>.

