

Schriften zum Strafrecht

---

Heft 242

# Reformmodelle zur Abgeordnetenbestechung

Von

Marcus Hartmann



Duncker & Humblot · Berlin

MARCUS HARTMANN

## Reformmodelle zur Abgeordnetenbestechung

Schriften zum Strafrecht

Heft 242

# Reformmodelle zur Abgeordnetenbestechung

Von

Marcus Hartmann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin  
hat diese Arbeit im Jahre 2012 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin  
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0558-9126  
ISBN 978-3-428-13939-2 (Print)  
ISBN 978-3-428-53939-0 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-83939-1 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Für Claudia*



## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit entstand im Zeitraum zwischen Oktober 2008 und Juni 2011 und wurde bei der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation eingereicht. Die Arbeit konnte inhaltlich auf den Stand Ende August 2012 gebracht werden.

Mein größter Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Bernd Heinrich. Er hat die Promotion in idealer Weise begleitet und betreut, indem er stets für fachliche Diskussionen ansprechbar war und mir zugleich die für wissenschaftliches Arbeiten förderliche Freiheit gewährte. Mit wertvollen Ratschlägen hat er maßgeblich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen.

Danken möchte ich zudem Herrn Prof. Dr. Martin Heger für die freundliche Übernahme des Zweitgutachtens und Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Christian Tomuschat für den Vorsitz in der mündlichen Prüfung.

Sehr dankbar bin ich schließlich für die Gewährung eines Druckkostenzuschusses durch den Deutschen Bundestag, mit dem die Veröffentlichung dieser Arbeit finanziell unterstützt wurde.

Karlsruhe, im Dezember 2012

*Marcus Hartmann*





# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	23
<b>A. Historie der strafrechtlichen Bestimmungen zur Abgeordnetenbestechung</b>	26
I.    Strafbarkeit im Strafgesetzbuch des Deutschen Reiches, § 109 StGB a. F.	26
1. Das geschützte Rechtsgut .....	27
2. Das Merkmal der „Wahlstimme“ .....	28
3. Das Merkmal der „öffentlichen Angelegenheit“ .....	31
4. Das Merkmal des „Kaufens oder Verkaufens“ .....	32
5. Zusammenfassung .....	35
II.   Gesetzesentwürfe in der Weimarer Republik .....	35
III.  Das Dritte Strafrechtsänderungsgesetz vom 04. August 1953 .....	36
1. Vorarbeiten zum Gesetz .....	37
2. Entstehung der Strafbarkeitslücke .....	39
IV.  Gesetzesinitiativen zwischen 1953 und 1994 .....	41
1. Gesetzesvorschlag der FDP-Fraktion aus dem Jahr 1956 .....	41
2. Gesetzesvorschlag der Bundesregierung aus dem Jahr 1962 .....	42
a) Vorarbeiten der Großen Strafrechtskommission .....	42
aa) Ausweitung des Amtsträgerbegriffs .....	42
bb) Rechtswidrigkeitsklausel .....	44
cc) Tatbestandsformulierungen .....	46
b) Inhalt des Gesetzentwurfs .....	53
3. Gesetzesvorschlag aus dem Jahr 1965 .....	55
4. Gesetzesvorschlag der CDU/CSU-Fraktion aus dem Jahr 1974 .....	55
5. Einführung von § 108e StGB im Jahr 1994 .....	57
<b>B. Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung § 108e StGB</b> .....	63
I.    Rechtsgut und Deliktswidrigkeit .....	63
II.   Abstimmungen und Wahlen .....	64
III.  Kauf bzw. Verkauf einer Stimme .....	65
IV.  Anwendungsbereich der Norm .....	67
1. Entscheidungen im Europäischen Parlament .....	68
2. Entscheidungen in einer Volksvertretung des Bundes und der Länder ..	69
3. Entscheidungen in gemeindlichen Volksvertretungen .....	70
4. Entscheidungen in Teileinheiten der Volksvertretung .....	70
V.   Subjektiver Tatbestand .....	71

VI. Täterschaft und Teilnahme .....	71
VII. Strafe und Nebenfolgen .....	73
VIII. Kriminalitätsstatistik .....	73
1. Verfahren vor dem LG Neuruppin .....	74
2. Verfahren vor dem LG Wuppertal .....	74
3. Verfahren vor dem AG Karlsruhe .....	75
4. Verfahren vor dem LG Düsseldorf/LG Essen .....	75
IX. Kritik an § 108e StGB .....	76
1. Vagheit des Kaufbegriffs .....	76
2. Keine Geltung außerhalb der Volksvertretung .....	77
3. Geltung nur bei Wahlen und Abstimmungen .....	77
4. Erfordernis einer konkreten Unrechtsvereinbarung .....	78
5. Straffreiheit von nachträglichen Zuwendungen .....	79
6. Keine Erfassung immaterieller Vorteile .....	79
7. Unterschiedliche Behandlung von Abgeordneten und Amtsträgern .....	80
8. Ungleichbehandlung bei den Nebenfolgen (§ 108e Abs. 2 StGB) .....	81
9. Systemwidrigkeit im internationalen Geschäftsverkehr .....	81
10. Zusammenfassung .....	82
<b>C. Einfluss internationaler Übereinkommen auf die Abgeordnetenbestechung</b> .....	<b>84</b>
I. Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der EG sowie zur Bekämpfung der Beamtenbestechung .....	84
II. OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr .....	85
1. Entstehung des Übereinkommens .....	85
2. Relevanz des Übereinkommens für die Abgeordnetenbestechung .....	87
III. Strafrechtsübereinkommen des Europarats gegen Korruption .....	90
1. Entstehung des Übereinkommens .....	90
2. Relevanz des Übereinkommens für die Abgeordnetenbestechung .....	91
IV. UN-Übereinkommen gegen Korruption .....	93
1. Entstehung des Übereinkommens .....	93
2. Relevanz des Übereinkommens für die Abgeordnetenbestechung .....	96
V. Vorgaben der Übereinkommen für die Abgeordnetenbestechung .....	98
<b>D. Reformmodelle zur Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung</b> .....	<b>101</b>
I. Nichtnormierung der Abgeordnetenbestechung .....	101
1. Argumente für eine Nichtnormierung der Abgeordnetenbestechung .....	101
2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Strafflosstellung von Mandatsträgern .....	102
a) Status des öffentlichen Dienstes .....	103
b) Status der Abgeordneten .....	104
c) Bewertung und Ergebnis .....	108

3. Bewertung der Argumente für eine Nichtnormierung .....	111
4. Vereinbarkeit mit internationalen Übereinkommen .....	112
5. Gesamtergebnis .....	113
6. Unterschiedliche Sanktionierung der aktiven und passiven Abgeordnetenbestechung? .....	113
II. Modelle auf Grundlage der Beibehaltung eines Tatbestands der Abgeordnetenbestechung .....	115
1. Beibehaltung von § 108e StGB in seiner jetzigen Fassung .....	115
a) Bewertung der Kritik an § 108e StGB .....	115
aa) Vagheit des Kaufbegriffs .....	115
bb) Geltung nur in der Volksvertretung und nur bezüglich der Stimmabgabe .....	116
cc) Erfordernis einer konkreten Unrechtsvereinbarung .....	118
(1) Entwicklung der Unrechtsvereinbarung bei den Amtsträgerbestechungsdelikten .....	118
(2) Schlussfolgerungen für die Unrechtsvereinbarung im Rahmen der Abgeordnetenbestechung .....	120
dd) Straffreiheit von nachträglichen Zuwendungen .....	122
ee) Keine Erfassung immaterieller Vorteile .....	124
ff) Unterschiedliche Behandlung von Abgeordneten und Amtsträgern .....	125
gg) Ungleichbehandlung bei den Nebenfolgen (§ 108e Abs. 2 StGB) .....	126
hh) Systemwidrigkeit im internationalen Geschäftsverkehr .....	127
ii) Symbolisches Strafrecht .....	127
b) Argumente für die unveränderte Beibehaltung von § 108e StGB ...	129
c) Bewertung .....	131
d) Vereinbarkeit mit internationalen Übereinkommen .....	132
e) Ergebnis .....	132
2. Beibehaltung eines gesonderten Tatbestands der Abgeordnetenbestechung unter Einbeziehung der gesamten Mandatstätigkeit .....	133
a) Einführung: Rechtslage in anderen Ländern .....	133
b) Argumente gegen das Erfassen der gesamten Mandatstätigkeit ...	135
c) Argumente für das Erfassen der gesamten Mandatstätigkeit .....	136
d) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit .....	137
e) Vereinbarkeit mit internationalen Übereinkommen .....	137
f) Ergebnis .....	138
3. Beibehaltung eines gesonderten Tatbestands der Abgeordnetenbestechung unter Modifikation des Vorteilsbegriffs .....	138
a) Einführung: Rechtslage in anderen Ländern .....	138
b) Uneingeschränkter Vorteilsbegriff .....	140
aa) Verbot von Direktspenden .....	141

bb) Behinderung von Parteispenden .....	142
cc) Verbot einer beruflichen Tätigkeit neben dem Mandat .....	144
dd) Ergebnis .....	145
c) Eingeschränkter Vorteilsbegriff .....	146
d) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit .....	148
e) Vereinbarkeit mit internationalen Übereinkommen .....	149
f) Ergebnis .....	149
4. Beibehaltung eines gesonderten Tatbestands der Abgeordnetenbestechung unter Modifikation der Unrechtsvereinbarung .....	150
a) Einführung: Rechtslage in anderen Ländern .....	150
b) Lockerung der Unrechtsvereinbarung .....	152
aa) Argumente für eine Lockerung der Unrechtsvereinbarung .....	152
bb) Argumente gegen eine Lockerung der Unrechtsvereinbarung ..	153
c) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit .....	155
d) Vereinbarkeit mit internationalen Übereinkommen .....	157
e) Ergebnis .....	157
5. Beibehaltung eines gesonderten Tatbestands der Abgeordnetenbestechung unter Ausschluss politisch sozialadäquater Vorgänge .....	157
a) Rechtslage in anderen Ländern .....	158
b) Ausschluss politisch sozialadäquater Vorgänge .....	158
c) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit .....	159
d) Vereinbarkeit mit internationalen Übereinkommen .....	160
e) Ergebnis .....	160
6. Beibehaltung eines gesonderten Tatbestands der Abgeordnetenbestechung unter Einschränkung auf Handlungen im Auftrag oder im Interesse eines Dritten .....	160
a) Handlungen im Auftrag oder im Interesse eines Dritten .....	161
b) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit .....	162
c) Vereinbarkeit mit internationalen Übereinkommen .....	162
d) Ergebnis .....	163
7. Beibehaltung eines gesonderten Tatbestands der Abgeordnetenbestechung unter Hinzufügung einer Rechtswidrigkeitsklausel .....	163
a) Begriff der Verwerflichkeit .....	164
aa) Verwerflichkeitsbegriff in § 240 Abs. 2 StGB .....	164
bb) Verwerflichkeitsbegriff in § 253 Abs. 2 StGB .....	165
cc) Verwerflichkeitsbegriff in § 170 Abs. 2 StGB .....	165
dd) Verwerflichkeitsbegriff in § 129b StGB .....	166
ee) Bewertung .....	167
b) Argumente für eine Rechtswidrigkeitsklausel .....	168
c) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit .....	169
d) Vereinbarkeit mit internationalen Übereinkommen .....	170

e) Ergebnis .....	170
8. Beibehaltung eines gesonderten Tatbestands der Abgeordnetenbestechung in Form eines Blankettstraftatbestands .....	171
a) Grundlagen, Einordnung und wesentlicher Inhalt der geltenden Verhaltensregeln des Deutschen Bundestages .....	171
b) Argumente für einen Blanketttatbestand .....	174
c) Argumente gegen einen Blanketttatbestand .....	175
d) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit .....	177
e) Vereinbarkeit mit internationalen Übereinkommen .....	177
f) Ergebnis .....	177
9. Fazit zu den Modellen auf Grundlage der Beibehaltung eines Tatbestands der Abgeordnetenbestechung .....	177
III. Modelle zur (teilweisen) Gleichstellung der Strafbarkeit von Mandatsträgern und Amtsträgern .....	178
1. Einführung: Rechtslage in anderen Ländern .....	179
a) Rechtslage in Frankreich .....	179
b) Rechtslage in Italien .....	179
c) Rechtslage in Österreich .....	180
d) Rechtslage in der Schweiz .....	184
2. Gleichstellung von Mandatsträgern mit Amtsträgern im gesamten Strafrecht .....	184
3. Einbeziehung von Mandatsträgern in die Amtsträgerbestechungsdelikte, §§ 331 ff. StGB .....	185
a) Argumente für eine Erweiterung der §§ 331 ff. StGB .....	186
b) Argumente gegen eine Erweiterung der §§ 331 ff. StGB .....	187
c) Bewertung .....	188
d) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit .....	190
e) Vereinbarkeit mit internationalen Übereinkommen .....	190
f) Ergebnis .....	191
4. Gleichstellung lediglich der kommunalen Mandatsträger mit Amtsträgern .....	191
a) Rechtslage bis zur Einführung des § 108e StGB .....	191
aa) Historische Auslegung .....	191
bb) Rechtsprechung .....	192
(1) Beschluss des OLG Braunschweig vom 10. Juni 1950 ....	192
(2) Urteil des BGH vom 24. November 1953 .....	194
(3) Urteil des OVG Münster vom 13. Januar 1954 .....	194
(4) Urteil des OLG Celle vom 10. April 1962 .....	195
(5) Urteil des OLG Stuttgart vom 08. Dezember 1965 .....	195
(6) Beschluss des OLG Stuttgart vom 16. Dezember 1988 ....	196
(7) Weitere gerichtliche Entscheidungen .....	196

cc) Auffassungen innerhalb der Literatur .....	196
b) Rechtslage nach Einführung des § 108e StGB .....	197
aa) Historische Auslegung .....	197
bb) Rechtsprechung .....	197
(1) Beschluss des LG Krefeld vom 14. März 1994 .....	198
(2) Entscheidung des AG Wuppertal vom 12. September 2002 .....	198
(3) Beschluss des LG Köln vom 28. Mai 2003 .....	199
(4) Urteil des BGH vom 09. Mai 2006 .....	200
(5) Urteil des BGH vom 12. Juli 2006 .....	201
(6) Weitere Verfahren .....	201
cc) Auffassungen innerhalb der Literatur .....	202
(1) Ratsmitglieder sind generell Amtsträger .....	202
(2) Ratsmitglieder sind außer bei Normsetzung Amtsträger ...	204
(3) Ratsmitglieder sind im Rahmen der Mandatstätigkeit keine Amtsträger .....	205
c) Bewertung .....	207
aa) Grundlagen und Struktur des § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB .....	208
bb) Ratsmitglieder als Amtsträger gem. § 11 Abs. 1 Nr. 2a) StGB?	210
cc) Ratsmitglieder als Amtsträger gem. § 11 Abs. 1 Nr. 2b) StGB? .....	210
(1) Status kommunaler Mandatsträger .....	211
(a) Amtsrechtliche Elemente .....	212
(b) Parlamentsrechtliche Elemente .....	218
(2) Bewertung und Ergebnis .....	220
dd) Ratsmitglieder als Amtsträger gem. § 11 Abs. 1 Nr. 2c) StGB?	221
(1) Die verpflichtende Stelle .....	221
(2) Das Beziehungsverhältnis zur verpflichtenden Stelle .....	223
(a) Tätigkeit bei einer Behörde .....	223
(b) Tätigkeit im Auftrag einer Behörde .....	223
(3) Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung .....	224
(4) Der Beststellungsakt .....	228
(5) Ergebnis .....	231
ee) Anwendbarkeit von § 108e StGB auf kommunale Mandatsträ- ger .....	231
d) Ergebnis zur Einordnung der kommunalen Mandatsträger innerhalb der Bestechungsdelikte .....	232
e) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit .....	233
f) Vereinbarkeit mit internationalen Übereinkommen .....	234
g) Gesamtergebnis .....	234
5. Einbeziehung der Mandatsträger in die §§ 331, 333 StGB unter Modi- fikation des Vorteilsbegriffs .....	234

a) Ausgangslage: Vorteilsbegriff in den §§ 331, 333 StGB .....	234
b) Modifikation des Vorteilsbegriffs .....	235
c) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit .....	236
d) Vereinbarkeit mit internationalen Übereinkommen .....	236
e) Ergebnis .....	237
6. Einbeziehung der Mandatsträger in die §§ 331, 333 StGB unter Festsetzung eines konkreten Beziehungsverhältnisses zwischen Vorteil und Mandatstätigkeit .....	237
a) Ausgangslage: Unrechtsvereinbarung in den §§ 331, 333 StGB ....	237
b) Festsetzung eines konkreten Beziehungsverhältnisses zwischen Vorteil und Mandatstätigkeit .....	238
c) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit .....	238
d) Vereinbarkeit mit internationalen Übereinkommen .....	239
e) Ergebnis .....	239
7. Einbeziehung der Mandatsträger in die §§ 331, 333 StGB unter Herausnahme im politischen Prozess sozialadäquater oder nicht verwerflicher Vorgänge .....	240
a) Ausgangslage in den §§ 331, 333 StGB .....	240
b) Herausnahme im politischen Prozess sozialadäquater oder nicht verwerflicher Vorgänge .....	240
c) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit .....	241
d) Vereinbarkeit mit internationalen Übereinkommen .....	241
e) Ergebnis .....	242
8. Einbeziehung von Mandatsträgern in die §§ 331, 333 StGB unter Modifikation der erfassten Handlungen .....	242
a) Ausgangslage in den §§ 331, 333 StGB .....	242
b) Modifikation der erfassten Handlungen des Mandatsträgers .....	243
c) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit .....	244
d) Vereinbarkeit mit internationalen Übereinkommen .....	244
e) Ergebnis .....	245
9. Fazit zu den Modellen einer (teilweisen) Gleichstellung der Strafbarkeit von Mandatsträgern und Amtsträgern .....	245
IV. Missbräuchliche Einflussnahme .....	246
1. Beschreibung des Delikts .....	246
2. Geltende Rechtslage in Deutschland .....	248
3. Vorgaben aus den internationalen Übereinkommen .....	250
4. Rechtslage in anderen Ländern .....	252
a) „Trafic d'influence“ in Frankreich .....	252
b) „Verbotene Intervention“ in Österreich .....	254
c) Rechtslage in der Schweiz .....	255
5. Argumente für eine Einführung der Missbräuchlichen Einflussnahme im deutschen Recht .....	257



6. Argumente gegen eine Einführung der Missbräuchlichen Einflussnahme im deutschen Recht .....	259
7. Bewertung und Ergebnis .....	261
<b>E. Rechtspolitischer Ausblick .....</b>	<b>265</b>
I. Wesentliche Erkenntnisse der bisherigen Untersuchung als Orientierungsrahmen für eine Reform des Tatbestands .....	267
II. Bestimmung des Rechtsguts .....	268
III. Anknüpfungspunkt für die Strafbarkeit .....	268
IV. Reichweite der Norm .....	270
V. Unrechtsvereinbarung als Kernbestandteil der Norm .....	271
VI. Vorteilsbegriff .....	272
VII. Umfasster Personenkreis .....	273
VIII. Strafrahmen und Nebenfolgen .....	275
IX. Formulierungsvorschlag .....	276
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>278</b>
<b>Materialien .....</b>	<b>295</b>
<b>Sachwortregister .....</b>	<b>296</b>

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz)
ABIEG	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz/Absätze
a. F.	alte Fassung
AG	Amtsgericht
AK-GG	Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
AK-StGB	Alternativ-Kommentar zum Strafgesetzbuch
AnwBl.	Anwaltsblatt (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts der Schweiz
AT	Allgemeiner Teil
Az.	Aktenzeichen
BauR	Baurecht (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BB	Betriebsberater (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
BBG	Bundesbeamtengesetz
BBl.	Bundesblatt der Schweiz
Bd.	Band
BDG	Bundesdisziplinalgesetz
BeamtenStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt der Bundesrepublik Deutschland
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen, amtliche Sammlung
BKGG	Berliner Kommentar zum Grundgesetz
BMinG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministertgesetz)
BR-Drs.	Drucksache des Bundesrates
BSK	Basler Kommentar zum Strafrecht
BT	Besonderer Teil
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BT-Prot.	Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, amtliche Sammlung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BWahlG	Bundeswahlgesetz
BY	Bayern
bzgl.	bezüglich
BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich
bzw.	beziehungsweise
CDCJ	Europäischer Ausschuss für rechtliche Zusammenarbeit (European Committee on legal co-operation)
CDPC	Europäischer Ausschuss für Strafrechtsfragen (European Committee on crime problems)
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe
DM	Deutsche Mark
Dok.-Nr.	Dokumenten-Nummer
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DRiZ	Deutsche Richterzeitung (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
E	Entwurf
EG	Europäische Gemeinschaft
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EU-BestG	Gesetz zu dem Protokoll vom 27. September 1996 zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union (EU-Bestechungsgesetz)
f./ff.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FS	Festschrift
G 7	Gruppe der sieben führenden Industrieländer
GA	Goldammers Archiv für Strafrecht (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
gem.	gemäß
GeschO	Geschäftsordnung
GeschOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMC	Multidisziplinäre Arbeitsgruppe des Europarats gegen Korruption (Multidisciplinary Group on Corruption)
GO	Gemeindeordnung
GRECO	Staatengruppe gegen Korruption (Group of States against Corruption)
GrStrK	Große Strafrechtskommission
GS	Gedächtnisschrift
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
HdBStR	Handbuch des Staatsrechts
HdBVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HdkWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HRRS	Online Zeitschrift für höchstrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht, abrufbar unter <a href="http://www.hrr-strafrecht.de">www.hrr-strafrecht.de</a> (zitiert nach Jahrgang)
Hrsg.	Herausgeber
i. d. F.	in der Fassung
IntBestG	Gesetz zu dem Übereinkommen vom 17. Dezember 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr
i. V. m.	in Verbindung mit
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
KorrBekG	Korruptionsbekämpfungsgesetz
LBG	Landesbeamtengesetz
LG	Landgericht
LK	Leipziger Kommentar zum Strafgesetzbuch
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
MIP	Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
MK-StGB	Münchener Kommentar zum StGB
m. N.	mit Nachweisen
MRM	MenschenRechtsMagazin (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
Nr.	Nummer(n)
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
NStZ-RR	Neue Zeitschrift für Strafrecht – Rechtsprechungsreport (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)

NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OGH	Oberster Gerichtshof Österreichs
ÖJZ	Österreichische Juristenzeitung (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
OLG	Oberlandesgericht
öStGB	Österreichisches Strafgesetzbuch
OVG	Oberverwaltungsgericht
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PartG	Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)
PdK-GO-BW	Praxis der Kommunalverwaltung – Gemeindeordnung Baden-Württemberg
rev. DGO	revidierte Deutsche Gemeindeordnung
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGSt	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen, amtliche Sammlung
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
RStGB	Reichsstrafgesetzbuch
S.	Seite(n)
schwStGB	Schweizer Strafgesetzbuch
SEV	Sammlung der Europaratsverträge
SK-StGB	Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StraFo	Strafverteidiger Forum (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
StV	Strafverteidiger (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
TI	Transparency International
u. a.	und andere/unter anderem
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
UNO	Vereinte Nationen (United Nations Organization)
USA	Vereinigte Staaten von Amerika (United States of America)
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
VerhR	Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages
VerwR	Verwaltungsrecht

VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
VN	Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WahlprüfungsG	Wahlprüfungsgesetz
wistra	Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
WK-öStGB	Wiener Kommentar zum österreichischen Strafgesetzbuch
WM	Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
WVK	Wiener Konvention über das Recht der Verträge
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Zeitschrift, zitiert nach Band und Jahrgang)
z. B.	zum Beispiel
ZIS	Zeitschrift für internationale Strafrechtsdogmatik, abrufbar unter <a href="http://www.zis-online.com">www.zis-online.com</a> (Online-Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
ZKF	Zeitschrift für Kommunalfinanzen (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Zeitschrift, zitiert nach Jahrgang)
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (Zeitschrift, zitiert Band und Jahrgang)



## Einleitung

Das Thema der Korruptionsbekämpfung im Allgemeinen hat in den letzten Jahren in der Gesetzgebung sowie in der strafrechtlichen und kriminalpolitischen Literatur erheblich an Bedeutung gewonnen. Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung, der eine bemerkenswerte geschichtliche Entwicklung<sup>1</sup> aufweist, stand hierbei nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit. Gerade deshalb sah sich der BGH bemüht<sup>2</sup>, in außergewöhnlicher Deutlichkeit Nachbesserungen am geltenden § 108e StGB<sup>3</sup> durch den Gesetzgeber einzufordern<sup>4</sup>. Vorgaben durch die von Deutschland eingegangenen internationalen Übereinkommen gegen Korruption<sup>5</sup> verstärken den Handlungsdruck im Bereich der Abgeordnetenbestechung und verdeutlichen die hohe Aktualität des Themas.

Vordergründig kann schnell der Eindruck entstehen, die besondere Zurückhaltung des Gesetzgebers liege in einem gewissen „Selbstschutz“ begründet. Gestützt wird dieser Anschein durch Umfragen, wonach die Bevölkerung in Deutschland die Parlamente neben den Parteien und der Wirtschaft als mit die korruptesten Organisationen ansieht<sup>6</sup>.

Bei näherer Betrachtung der Materie muss dieser Eindruck zumindest relativiert werden. Seit über 50 Jahren der rechtswissenschaftlichen Diskussion mit intensiven Phasen wie insbesondere in der Großen Strafrechtskommission in den Jahren 1954 bis 1959 ist es nicht gelungen, einen Straftatbestand zu formulieren, der breite Akzeptanz erfahren hätte. Die Schwierigkeit besteht vor allem darin, den Tatbestand der Abgeordnetenbestechung so auszugestalten und sprachlich zu fassen, dass er einerseits das unlautere, strafwürdige Verhalten von und gegen-

---

<sup>1</sup> Vgl. zur Historie der Abgeordnetenbestechung die Untersuchung in Teil A. dieser Arbeit.

<sup>2</sup> In seinem Urteil in NStZ 2006, 389 (392) stellte der BGH fest, dass das gewandelte öffentliche Verständnis einer besonderen Sozialschädlichkeit von Korruption zu einer erheblichen Ausweitung der Strafbarkeit von korruptem Verhalten in allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens geführt habe und diese Entwicklung nur am Tatbestand der Abgeordnetenbestechung vorbei gegangen sei.

<sup>3</sup> Vgl. zum geltenden Tatbestand des § 108e StGB und zur umfassenden Kritik hieran die Ausführungen in Teil B. dieser Arbeit.

<sup>4</sup> *Bernsmann/Gatzweiler*, Rn. 527 sehen in dem „empathischen Appell“ des BGH an den Gesetzgeber die Grenzen der gebotenen richterlichen Zurückhaltung gesprengt.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu die Darstellungen in Teil C. dieser Arbeit.

<sup>6</sup> Vgl. die Global Corruption Barometer von Transparency International der letzten Jahre (abrufbar unter [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb), zuletzt abgerufen am 31. August 2012).



über Abgeordneten wirksam und trennscharf erfasst und andererseits unter Beachtung des freien Mandats zugleich den Besonderheiten des politischen Prozesses Rechnung trägt, indem er politisch sozialadäquate Verhaltensweisen und Vorgänge straffrei belässt. Die verschiedenen Vorgaben aus internationalen Übereinkommen an den strafrechtlichen Regelungsgehalt der Norm haben diese Herausforderung nicht erleichtert, sondern schränken den Gestaltungsspielraum weiter ein.

Unter dem Eindruck des aktuellen Handlungsdrucks möchte diese Arbeit einen Beitrag dazu leisten, diesen verhärteten Konflikt zu lockern, und verschiedene denkbare Modelle zur Regelung der Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung in Deutschland untersuchen<sup>7</sup>. Die Untersuchung soll im Wesentlichen die strafrechtliche Sanktionierung der Abgeordnetenbestechung betreffen, nicht die Bekämpfung der Korruption unter Beteiligung von Mandatsträgern durch außerstrafrechtliche Mittel, wie z. B. die Einführung von Inkompatibilitätsvorschriften<sup>8</sup>, Lösungsansätze über den Aspekt der Immunität<sup>9</sup> oder verfassungsrechtliche Möglichkeiten zum Entzug des Mandats<sup>10</sup>.

Die untersuchten Modelle reichen dabei von einer vollkommenen Strafflosstellung der Abgeordnetenbestechung<sup>11</sup> über die Beibehaltung der geltenden Regelung und verschiedene Modelle eines reformierten Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung<sup>12</sup> bis hin zu Möglichkeiten, die Bestechungsstrafbarkeit von Mandatsträgern mit denen von Amtsträgern ganz oder teilweise gleich zu stellen<sup>13</sup>. Bei letztgenannter Variante wird ein besonderes Augenmerk auf die strittige Frage des Umgangs mit kommunalen Mandatsträgern in diesem Zusammenhang gelegt. Die Untersuchung umfasst außerdem über den Kernbestand der Bestechungsdelikte hinaus den im deutschen Recht noch unbekanntem und bisher kaum beachtetem Tatbestand der so genannten „Missbräuchlichen Einflussnahme“<sup>14</sup>. Insoweit wird auch entsprechenden Prüfaufträgen durch die internationalen Übereinkommen nachgekommen.

---

<sup>7</sup> Vgl. Teil D. dieser Arbeit.

<sup>8</sup> Vgl. dazu z. B. *Richter*, S. 140 ff.

<sup>9</sup> Vgl. dazu aus der jüngeren Vergangenheit die Debatte im Deutschen Bundestag in BT-Prot. 17/114, S. 13062 bis 13072.

<sup>10</sup> Einen Vorschlag zur Aberkennung des Bundestagsmandats durch das BVerfG sah schon ein Antrag der SPD Bundestagsfraktion in der 1. Wahlperiode des Deutschen Bundestags (vgl. BT-Drs. I/2303, BT-Prot. I/5989, 148. Sitzung) vor. Für Abgeordnete der Volksvertretungen in manchen Ländern ist diese Möglichkeit vorgesehen, vgl. z. B. Art. 42 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg. Vgl. zur Abgeordnetenanklage zuletzt ausführlich *Kühn*, S. 284 ff.

<sup>11</sup> Siehe dazu unten D. I.

<sup>12</sup> Diese Modelle werden unter D. II. untersucht.

<sup>13</sup> Vgl. dazu unten D. III.

<sup>14</sup> Siehe hierzu D. IV.

Die verschiedenen Varianten werden jeweils auf ihre Vereinbarkeit mit der deutschen Verfassung und den internationalen Übereinkommen geprüft. Auch werden Vergleiche mit der Rechtslage in ausgesuchten Ländern in Europa angestellt.

Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse münden schließlich in einem Vorschlag zur Regelung der Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung *de lege ferenda*<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Vgl. den rechtspolitischen Ausblick unter E.