

# Reformmodelle zur Abgeordnetenbestechung

Von

Marcus Hartmann



Duncker & Humblot · Berlin

# 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 Deliktsnatur .....	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> .....	84
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> .....	101
I. Nichtnormierung der Abgeordnetenbestechung .....	101
1. Argumente für eine Nichtnormierung der Abgeordnetenbestechung ...	101
2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Strafflosstellung von Mandats-trägern .....	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 Fest- setzung 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 He- rausnahme im politischen Prozess sozialadäquater oder nicht verwerf- licher 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 Mo- difikation 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 Strafbar- keit 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. Strafraumen und Nebenfolgen .....	275
IX. Formulierungsvorschlag .....	276
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>278</b>
<b>Materialien .....</b>	<b>295</b>
<b>Sachwortregister .....</b>	<b>296</b>