

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P.

Entwurf eines . . . Strafrechtsänderungsgesetzes — Abgeordnetenbestechung

A. Problem

Nach geltendem Recht sind Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme sowie Bestechung und Bestechlichkeit bei Beamten und Richtern strafbar. Gleiches gilt für die Bestechung von Wählern bei Wahlen zu den Volksvertretungen. Aktive und passive Bestechung von Abgeordneten im Zusammenhang mit der Stimmabgabe im Parlament bleiben hingegen straffrei. Weil sie die Integrität der parlamentarischen Willensbildung verletzen, stellen solche Handlungen aber strafwürdiges Unrecht dar, wenngleich die genaue Eingrenzung des strafbaren Verhaltens Schwierigkeiten bereitet.

B. Lösung

In den Vierten Abschnitt des Besonderen Teils des Strafgesetzbuchs wird ein Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung eingefügt.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Entwurf eines . . . Strafrechtsänderungsgesetzes — Abgeordnetenbestechung

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Strafgesetzbuches**

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 1987 (BGBl. I S. 945), zuletzt geändert durch . . . (BGBl. I S. . . .), wird wie folgt geändert:

Nach § 108d wird folgender § 108e eingefügt:

„ § 108e**Abgeordnetenbestechung**

(1) Wer es unternimmt, für eine Wahl oder Abstimmung im Europäischen Parlament oder in einer Volks-

vertretung 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.“

Artikel 2**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 20. Oktober 1993

Dr. Wolfgang Schäuble, Michael Glos und Fraktion
Dr. Hermann Otto Solms und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

1. Nach dem Strafgesetzbuch in der geltenden Fassung sind aktive und passive Bestechung von Abgeordneten nicht mit Strafe bedroht. Die Strafvorschriften des Vierten Abschnitts des Besonderen Teils gelten gemäß § 108 d für Wahlen zu den Volksvertretungen sowie für Urwahlen in der Sozialversicherung, nicht aber für Wahlen und Abstimmungen innerhalb der Parlamente. Strafbar macht sich, wer Geschenke oder andere Vorteile für die Stimmabgabe bei Parlamentswahlen gewährt bzw. annimmt. Geahndet werden können nach den §§ 131 ff. StGB auch Vorteilsannahmen durch und Vorteilsgewährungen an Beamte und Richter, die im Zusammenhang mit Diensthandlungen erfolgen. Erhält ein Abgeordneter hingegen dafür, daß er im Parlament in einem bestimmten Sinne abstimmt, einen Geldbetrag, so ist weder er noch der Zahlende strafbar. Diese Rechtslage ist nicht das Ergebnis einer gewollten Entscheidung des Gesetzgebers, sondern kam eher zufällig zustande.

Nach dem Reichsstrafgesetzbuch von 1871 wurde derjenige, der in einer öffentlichen Angelegenheit eine Wahlstimme kauft oder verkauft, mit Gefängnis von einem Monat bis zu zwei Jahren bestraft. Nach der Rechtsprechung des Reichsgerichts erfaßte § 109 a. F. StGB alle Angelegenheiten, die die Gesamtheit des Gemeinwesens und das gesamte öffentliche Interesse berührten. Hieraus folgerte die herrschende Auffassung, daß auch die Abgeordnetenbestechung in den Geltungsbereich dieser Vorschrift fiel.

Mit dem 3. StrÄndG vom 4. August 1953 erfolgte eine Umgestaltung der Straftaten bei Wahlen und Abstimmungen. Im Laufe der parlamentarischen Beratungen des zugrundeliegenden Entwurfs wurde die Frage, ob Wahlen und Abstimmungen innerhalb der Volksvertretungen in den Strafschutz einbezogen werden sollten, intensiv diskutiert. Es setzte sich schließlich die Auffassung durch, daß die Abgeordnetenbestechung einer besonderen und ausdrücklichen Regelung bedürfte. Dies ergebe sich schon aus der besonderen Rechtsstellung der Abgeordneten und der Art ihrer politischen Aufgaben und Tätigkeiten. Da eine Regelung dieser Frage im Rahmen der allgemeinen Wahldelikte diesen Besonderheiten nicht gerecht werde, erweiterte das 3. StrRG den Schutz von Wahlen und Abstimmungen zwar insofern, als es neue Tatbestände schuf und die Fassung der vorhandenen verbesserte. Zugleich beschränkte es aber den Anwendungsbereich dieser Vorschriften auf Wahlen und Abstimmungen des Volkes im Bund, in den Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie auf Urwahlen in der Sozialversi-

cherung. Die Frage der Abgeordnetenbestechung wurde „einstweilen“ offengelassen.

Zur Schließung dieser Strafbarkeitslücke ist es trotz verschiedener Versuche bis heute nicht gekommen. Bereits in der II. Wahlperiode lag dem Deutschen Bundestag ein Antrag vor, der den Geltungsbereich der §§ 107 bis 109 StGB auf Wahlen innerhalb der Volksvertretungen ausdehnen wollte (Drucksache II/2310). Dieser Antrag konnte nach Überweisung an den Rechtsausschuß wegen Ablaufs der Legislaturperiode nicht mehr behandelt werden. Nach dem Entwurf eines Strafgesetzbuches von 1962, der auf den Beratungen der Großen Strafrechtskommission beruhte, sollte derjenige, der es unternimmt, für eine Abstimmung eine Stimme zu kaufen oder zu verkaufen, mit Gefängnis bis zu drei Jahren oder mit Strafhaft bestraft werden. Diese Vorschrift sollte auch Anwendung auf Wahlen und Abstimmungen in Volksvertretungen finden (Drucksachen IV/650, V/32). In beiden Wahlperioden konnte aber der gesamte Besondere Teil des Entwurfs 1962 und damit auch der vorgesehene Tatbestand der Abgeordnetenbestechung aus Zeitgründen nicht abschließend beraten und verabschiedet werden. In der 7. Wahlperiode lag dem Deutschen Bundestag wiederum ein Gesetzentwurf zur Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung vor (Drucksache 7/1883). Auch dieser Entwurf konnte nicht abschließend behandelt werden.

In der Weimarer Republik, aber auch in der Bundesrepublik Deutschland, hat es mehrfach Gerüchte über eine Bestechung von Abgeordneten gegeben. Daß eine gerichtliche Überprüfung derartiger Gerüchte nicht möglich ist, wird in der Öffentlichkeit als unbefriedigend empfunden. Dabei wird die aktuelle Diskussion geprägt durch die gestiegene Sensibilität der Bürger hinsichtlich der Stellung der Abgeordneten. Es gibt keine einleuchtenden Gründe dafür, daß Bestechung und Bestechlichkeit bei Amtsträgern strafrechtlich geahndet werden, bei Volksvertretern, die oft noch erheblich weiterreichende Entscheidungen zu treffen haben, hingegen nicht. Vielfach wird hierin eine ungerechtfertigte Privilegierung von Mandatsträgern gesehen.

2. Die Strafwürdigkeit der Abgeordnetenbestechung ist praktisch unbestritten. Seit der Umgestaltung der Wahldelikte im Jahre 1953 ist die bei der Abgeordnetenbestechung entstandene Strafbarkeitslücke immer wieder im Schrifttum, der Öffentlichkeit und auch im Deutschen Bundestag beklagt worden. Die Begründung des StGB-Entwurfs von 1962 stellt fest, daß Vertretern von Gruppen und Interessen eine straffreie Möglichkeit eröffnet und geradezu ein Anreiz gegeben würde, in unlauterer Weise auf die Entscheidungen der Volksvertretun-

gen einzuwirken. Damit werde dem Ansehen des Parlaments Schaden zugefügt. Das Gesetz lasse die Mitglieder der Volksvertretungen gegenüber werflichen Beeinflussungs- und Bestechungsversuchen ungeschützt. In einem demokratischen Staats- und Gemeinwesen, in dem wichtige politische Fragen auf allen Lebensgebieten durch Wahlen oder Abstimmungen zu entscheiden seien, könne nicht darauf verzichtet werden, alle diese für die Allgemeinheit bedeutenden Abstimmungen strafrechtlich gegen unzulässige und störende Eingriffe abzuschirmen.

Das strafwürdige Unrecht der Abgeordnetenbestechung besteht in der unlauteren Einflußnahme auf den demokratischen Prozeß. Das durch einen Straftatbestand zu schützende Rechtsgut wird vor allem in dem aus der Verfassung abgeleiteten Prinzip der demokratischen Gleichheit der Bürger und dem damit verknüpften Grundsatz der gleichen Möglichkeit, die Legislative zu beeinflussen, erblickt. Weitere Schutzzwecke eines Tatbestandes der Abgeordnetenbestechung sind das öffentliche Vertrauen in die Integrität der Mandatsausübung und die Funktionsfähigkeit des repräsentativen Systems. Im Falle der Bestechlichkeit des Abgeordneten stellt das eigennützige Verhalten des Volksvertreters den Strafgrund dar, bei der aktiven Abgeordnetenbestechung nutzt der Täter diese Eigennützigkeit des Volksvertreters mißbräuchlich aus.

Eine Strafdrohung kann sowohl auf den Außenstehenden als auch auf den Mandatsträger abschreckende Wirkung entfalten. Sie sichert damit auch die Unabhängigkeit des Abgeordneten, der, worauf die Begründung des StGB-Entwurfs von 1962 zu Recht hinweist, besser gegen Einflußnahmeversuche geschützt ist. Eine solche Wirkung können die Verhaltensregeln für Mitglieder des Bundestages, die der Geschäftsordnung beigelegt sind, nicht entfalten. Sie beziehen sich ausschließlich auf das Verhalten des Abgeordneten. Zudem schreibt § 9 der Verhaltensregeln zwar vor, daß ein Mitglied des Bundestages für die Ausübung des Mandats keine anderen als die gesetzlich vorgesehenen Zuwendungen oder Vermögensvorteile annehmen darf. Bei einem Verstoß stellt der Präsident aber lediglich fest, daß der Abgeordnete seine Pflichten verletzt hat, und unterrichtet das Präsidium und die Fraktionsvorsitzenden. Die Feststellung der Pflichtenverletzung wird als Drucksache veröffentlicht. Weitere Sanktionsmöglichkeiten bestehen nicht. Die Annahme von Vermögensvorteilen für eine bestimmte Stimmabgabe beinhaltet aber nicht nur einen Verstoß gegen parlamentsinterne Regeln, sondern eine Manipulation des politischen Entscheidungsprozesses. Für eine angemessene Reaktion hierauf reichen die Verhaltensregeln für Mitglieder des Bundestages nicht aus.

Die Einschätzung, daß es sich bei der Abgeordnetenbestechung um strafwürdiges Unrecht handelt, bestätigt auch die rechtsvergleichende Betrachtung. So sind etwa nach dem französischen, dem italienischen, dem belgischen und dem niederländischen Strafrecht Abgeordnete Beamten mit der Folge gleichgestellt, daß die Vorschriften über die

Beamtenbestechung auch auf sie Anwendung finden. Im dänischen und im griechischen Gesetzbuch sind aktive und passive Abgeordnetenbestechung speziell normiert und ausdrücklich unter Strafe gestellt. Gleiches gilt für die Vereinigten Staaten sowohl hinsichtlich des Bundesrechts als auch überwiegend für das Recht der Einzelstaaten. Im englischen Parlamentsrecht existieren bereits seit dem 17. Jahrhundert Strafbestimmungen zur Abgeordnetenbestechung.

3. Einer Bestrafung der Bestechlichkeit von Abgeordneten stehen keine Verfassungsbestimmungen entgegen. Nach Artikel 46 Abs. 1 GG darf ein Abgeordneter zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Deutschen Bundestages zur Verantwortung gezogen werden. Nach Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG sind die Abgeordneten des Deutschen Bundestages Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Die beiden genannten Verfassungsartikel dienen dem Zweck, die Unabhängigkeit des Abgeordneten zu gewährleisten und es ihm zu ermöglichen, eine am Gemeinwohl orientierte, mit seinem Gewissen zu vereinbarende Entscheidung zu treffen. Die gleiche Zielrichtung verfolgt aber auch ein Straftatbestand der Abgeordnetenbestechlichkeit, der verhindern soll, daß parlamentarische Entscheidungen auf sachfremden und eigennützigen Motiven beruhen.

Bei einem Straftatbestand der Abgeordnetenbestechlichkeit knüpft die strafrechtliche Sanktion nicht an den durch Artikel 46 Abs. 1 GG geschützten Vorgang der Stimmabgabe im Parlament an. Die Bestrafung soll nicht wegen der Abstimmung erfolgen, sondern wegen des im Vorfeld der Abstimmung erfolgenden unlauteren Geschäfts. Das der Abstimmung vorausgehende interne Willensbildungsverfahren erfaßt Artikel 46 Abs. 1 GG indes nicht.

4. Die bisherigen Initiativen zur Einführung eines Straftatbestandes der aktiven und passiven Abgeordnetenbestechung haben deshalb nicht zum Erfolg geführt, weil die Diskussionen über die genaue Fassung des Tatbestandes innerhalb des zur Verfügung stehenden Zeitrahmens nicht zu einem befriedigenden Abschluß gebracht werden konnten. Die Strafvorschrift darf einerseits nicht zu weit, andererseits nicht zu eng ausgestaltet werden. Ein zu enger Tatbestand schützt das Rechtsgut der demokratischen Gleichheit der Bürger nur unzureichend und läßt bestimmte strafwürdige Beeinflussungen von Abgeordneten straflos. Durch die bei einem eng gefaßten Tatbestand entstehenden Beweisschwierigkeiten kann die Strafnorm unpraktikabel werden und ihre abschreckende Wirkung verlieren. Auch können Umgehungsmöglichkeiten offenbar werden, die wiederum öffentliche Debatten über die Integrität der Mandatsausübung bewirken und dem Ansehen des Parlaments Schaden zufügen können.

Eine zu weite Fassung bringt hingegen die Gefahr mit sich, daß auch politisch übliches und sozialadäquates Verhalten kriminalisiert wird. So gehören

Versuche, Einfluß auf Entscheidungen von Abgeordneten zu nehmen, auch im Zusammenhang mit Abstimmungen in den Parlamenten zum alltäglichen politischen Geschäft und sind von sich aus nicht verwerflich. Die üblichen parlamentarischen und außerparlamentarischen Kontakte des Abgeordneten dürfen aber nicht in die Nähe einer Strafbarkeit gerückt werden. Dies könnte nämlich auch dazu führen, daß gezielte Verdächtigungen und Anzeigen insbesondere in Wahlkampfzeiten zu einem Mittel der politischen Auseinandersetzung werden.

Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung kann nicht dem der Beamten- und Richterbestechung nachgebildet werden. Im Bereich des öffentlichen Dienstes ist es generell verboten, einen persönlichen Vorteil für eine Diensthandlung oder im Zusammenhang mit einer dienstlichen Tätigkeit anzunehmen oder zu gewähren. Der Amtsträger soll seine Entscheidung im Rahmen der maßgeblichen Rechtsvorschriften stets unparteiisch und frei von unsächlichen Einflüssen treffen. Beim Träger eines Abgeordnetenmandats fehlt es hingegen bereits an einem genau umgrenzten Pflichtenkreis, wie er für Amtsträger existiert. Bei der Ausübung von Stimmrechten im Parlament spielen oft auch politische Gesichtspunkte und Rücksichtnahmen eine Rolle. Es ist nicht zu beanstanden, wenn bei der Stimmabgabe politische Zwecke mitverfolgt werden, die den eigenen Interessen des Stimmberechtigten entgegenkommen. Bei zahlreichen Abgeordneten ist die Zugehörigkeit zu einer gesellschaftlichen Gruppe von wesentlicher Bedeutung für ihre Aufstellung als Kandidat. Von dem Abgeordneten erwartet die gesellschaftliche Gruppe dann auch, daß er sich für ihre Belange einsetzt. Bei Abstimmungen in politischen Fragen widersprechen an den Abgeordneten gerichtete Versprechungen und Erwartungen nicht schon deshalb den Spielregeln der Demokratie, weil sie zugleich auch auf eine Verbesserung der Lebensverhältnisse des Abstimmenden oder der von ihm vertretenen politischen Gruppe hinauslaufen. Die Interessenwahrnehmung auch innerhalb des Parlamentes ist Bestandteil des politischen Kräftespiels. Hieraus ergibt sich, daß die Voraussetzungen für die strafbare Bestechung und Bestechlichkeit bei der Ausübung von Stimmrechten nicht die gleichen sein können wie bei der Tätigkeit von Amtsträgern im öffentlichen Dienst.

Auch an den Tatbestand der Wählerbestechung nach § 108 b StGB sollte die Abgeordnetenbestechung nicht angeglichen werden, da die Rechtsstellung des Abgeordneten mit der des Wählers nicht vergleichbar ist. Bei der demnach erforderlichen Schaffung eines speziellen Tatbestandes sind zu jedem einzelnen Tatbestandsmerkmal die oben dargestellten Abgrenzungserwägungen zu berücksichtigen. Wird als Handlung des Abgeordneten allein die Stimmabgabe im Parlament gewählt, kann dem entgegengehalten werden, daß dieses Abstimmungsverhalten vielfach bereits durch Entscheidungen in Fraktionen und Parteien vorbestimmt ist. Zudem bleibt dann die beratende Tätigkeit des Abgeordneten völlig außer Betracht.

Andererseits wäre ein Anknüpfen an Einflußnahmen auf das Verhalten eines Abgeordneten im allgemeinen praktisch nicht mehr eingrenzbar. Erhebliche Beweisschwierigkeiten kann im Strafverfahren der Nachweis des Zusammenhangs zwischen Vorteilszuwendung und Verhalten bei einer bestimmten Abstimmung bereiten. Auf der anderen Seite würde die Kriminalisierung jeglicher Vorteilsgewährung bzw. Vorteilsannahme ungerechtfertigten Verdächtigungen Tür und Tor öffnen, da nicht einmal konkretisiert werden müßte, zu welchem Zweck die Zuwendung erfolgt sein soll.

Das am schwierigsten einzugrenzende Tatbestandsmerkmal ist das der Gegenleistung für das Abstimmungsverhalten. Bereits ausgeführt wurde, daß angesichts der Praxis des politischen Prozesses nicht jeder Vorteil zur Tatbestandserfüllung ausreichen kann. Abgrenzungsprobleme ergeben sich beispielsweise bei Nebentätigkeiten von Abgeordneten, Beraterverträgen, Vortragshonoraren, politischen Spenden und selbst bei Drohungen, nicht wieder als Kandidat aufgestellt zu werden. Schwierigkeiten bereiten insbesondere Verknüpfungen zwischen Mandatsausübung und Berufstätigkeit des Abgeordneten, die das Abgeordnetenrecht nicht ausschließt. Auf der anderen Seite wird eine Strafnorm, die nur reine Geldzuwendungen erfaßt, nicht ernst genommen werden, weil die Umgehungsmöglichkeiten auf der Hand liegen.

Bei der Abwägung dieser widerstreitenden Faktoren entscheidet sich der vorliegende Entwurf in Anknüpfung an den Vorschlag der Großen Strafrechtskommission von 1962 für eine restriktive Ausgestaltung des Tatbestandes. Es ist eher hinzunehmen, daß einzelne strafwürdige Verhaltensweisen nicht erfaßt werden, als daß die anerkannte Tätigkeit des Abgeordneten der Gefahr der Strafbarkeit ausgesetzt wird. Die vorgeschlagene Vorschrift bezieht sich daher allein auf Wahlen und Abstimmungen in den Volksvertretungen, sie setzt einen — zumindest angestrebten — Kausalzusammenhang zwischen Zuwendung und Stimmabgabe voraus und wählt zur Umschreibung des tatbestandsmäßigen Verhaltens das Bild des Stimmenkaufs bzw. Stimmenverkaufs, das nicht im zivilrechtlichen Sinne, sondern im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs zu verstehen ist. Der Tatbestand stellt sowohl das Verhalten des Zuwendenden als auch das des Zuwendungsempfängers, nämlich des Abgeordneten, unter Strafe. Mit dem Gleichheitsgrundsatz erscheint es nicht vereinbar, wenn allein der Bestechende bestraft wird, der Bestochene sich aber lediglich einem parlamentsinternen Verfahren zu unterziehen hat. Entsprechend dem beamtenrechtlichen Disziplinarverfahren hat eine eventuelle parlamentsinterne Reaktion auf das Fehlverhalten des Abgeordneten neben der strafrechtlichen Ahndung zu erfolgen.

5. Systematisch wird der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung nicht den Amtsdelikten zugeordnet, da der Abgeordnete kein Amtsträger ist. Vom geschützten Rechtsgut her gehört das Delikt zu den „Straftaten gegen Verfassungsorgane sowie bei

Wahlen und Abstimmungen“ im Vierten Abschnitt des Besonderen Teils des Strafgesetzbuchs. Dabei empfiehlt sich eine Ausdehnung der für Wahlen und Abstimmungen des Volkes geltenden Strafvorschriften auf Vorgänge innerhalb der Volksvertretungen nicht. Wegen der Abgrenzungsprobleme müßte dann beispielsweise der Tatbestand der Wählerbestechung eingeschränkt werden. Im Bereich der Wahldelikte ist ein Novellierungsbedarf aber nicht erkennbar. Daher entscheidet sich der vorliegende Entwurf für die Einführung eines Sondertatbestandes der Abgeordnetenbestechung, der an die Wahldelikte des Strafgesetzbuches angefügt wird. Eine solche Sonderregelung entfaltet auch eine größere Symbolwirkung, der im Rahmen der öffentlichen Diskussion über die Stellung von Abgeordneten Bedeutung zukommen kann.

B. Im einzelnen

I. Zu Artikel 1 — § 108e StGB

1. § 108e StGB versteht die Abgeordnetenbestechung als Stimmenkauf bzw. Stimmenverkauf bei Wahlen und Abstimmungen innerhalb der Volksvertretungen. Einbezogen werden dabei der Deutsche Bundestag und die Länderparlamente, aber auch die Volksvertretungen in den Kreisen und Gemeinden. Gerade auf kommunaler Ebene besteht angesichts der oft vorhandenen persönlichen Bekanntschaft zwischen Ratsmitgliedern und von Entscheidungen betroffenen Gemeindefinwohnern und der unmittelbaren Auswirkungen der Ratsentscheidungen auf einzelne Bürger ein besonderer Bedarf an Schutz vor unlauterer Einflußnahme. Um Auslegungsprobleme zu vermeiden, erwähnt der Entwurf sowohl Wahlen als auch Abstimmungen. Damit ist aber auch klargestellt, daß Bestechung und Bestechlichkeit von Abgeordneten nur insoweit mit Strafe bedroht werden, als sie sich auf künftige Stimmabgaben beziehen. Zwar sind auch bei Abgeordneten Fälle denkbar, in denen Vorteile nicht für eine Stimmabgabe, sondern für ein anderes Verhalten in strafwürdiger Weise angenommen bzw. gewährt werden. Bei der Art des Aufgabenbereichs der Abgeordneten ist es jedoch nicht möglich, solche andersartigen Handlungen, die Gegenstand einer Bestechung sein könnten, begrifflich in einem klar abgegrenzten Tatbestand zu erfassen. Die Tätigkeit der Abgeordneten reicht über das eigentliche parlamentarische Wirken hinaus in das allgemeine politische Geschehen, wo scharf abgrenzbare Verhaltensvorschriften fehlen.

Damit bleibt auch die beratende Funktion des Abgeordneten außer Betracht. Dies könnte sich eine Interessengruppe beispielsweise dadurch zunutze machen, daß sie sich die beratende Funktion eines ihr besonders einflußreich erscheinenden Abgeordneten durch Geldzuwendungen sichert und dem Abgeordneten ausdrücklich freie Hand läßt, wie er sich bei Abstimmungen über die betreffenden Fragen entscheidet. Strafflos läßt der

Entwurf auch die Einflußnahme auf die Tätigkeit der Abgeordneten in den Fraktionen. Dies ist deshalb nicht unbedenklich, weil die Weichen für die parlamentarische Willensbildung in der Praxis regelmäßig bereits in den Fraktionsberatungen gestellt werden. Andererseits rechtfertigt es das zu schützende Rechtsgut, nämlich die demokratische Gleichheit im Hinblick auf parlamentarische Entscheidungen, den Tatbestand auf das Stimmverhalten in den parlamentarischen Gremien zu beschränken. Die Einbeziehung anderer Funktionen würde die Abgrenzungsprobleme vermehren und wäre wegen der vielfältigen Umgehungsmöglichkeiten und der hinzutretenden Beweisschwierigkeiten in der Praxis kaum von Bedeutung. Unter den durch die Zweifelsfragen verursachten öffentlichen Diskussionen würde das Ansehen der Parlamentarier leiden.

2. Verzichten kann der Tatbestand auch nicht auf die Verbindung zwischen Zuwendung und Abstimmungsverhalten bei einer bestimmten Entscheidung, die sich allerdings auch auf mehrere in einem bestimmten Zusammenhang stehende Abstimmungen beziehen kann. Zwar wird es auch hier mitunter nicht leicht fallen, eine derartige „Unrechtsvereinbarung“ nachzuweisen. Zur Begründung einer Strafbarkeit sollte es aber nicht ausreichen, daß jemand einem Abgeordneten Geschenk oder andere Vorteile in der allgemeinen Erwartung zukommen läßt, dieser werde dadurch bei einer späteren Gelegenheit seinen Wünschen eher geneigt sein. Eine derartige Vorgänge einbeziehende Fassung würde nämlich die Gelegenheit bieten, den Straftatbestand zu einem Kampfmittel der politischen Auseinandersetzung zu machen. So müßte nur vorgetragen werden, ein Abgeordneter habe zu Unrecht Zuwendungen empfangen, um ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren auszulösen. Es müßte nicht einmal konkretisiert werden, zu welchem Zweck die Zuwendung erfolgt sein soll. Ein derartiges ungerechtfertigtes Verfahren würde nicht nur eine persönliche Belastung des betroffenen Abgeordneten darstellen, sondern könnte — gerade in Wahlkampfzeiten — auch zur Diffamierung des politischen Gegners benutzt werden. Die Möglichkeit, Abgeordnete in derart weitreichendem Maße in Ermittlungsverfahren zu verwickeln, würde sich selbst für eine politische Erpressung eignen. Da diese Nachteile nicht hingenommen werden können, ist der Tatbestand in der vorgeschlagenen Weise einzugrenzen, was auch zur Folge hat, daß er sich — anders als die Amtsbestechung — nur auf ein künftiges Verhalten bezieht und nachträgliche Belohnungen nicht erfaßt.
3. Hinsichtlich des Tatbestandsmerkmals der Gegenleistung für das Abstimmungsverhalten übernimmt der Entwurf den Vorschlag der Großen Strafrechtskommission, die Begriffe des Kaufens und Verkaufens von Stimmen zu verwenden. Diese Formulierung bringt das letztlich entscheidende Kriterium der Käuflichkeit des Abgeordneten am ehesten zum Ausdruck. Früheren Vorschlägen zur Beschreibung dieses Tatbestandsmerkmals, die Begriffe wie Entgelt, Vorteile oder Geschenke ver-

wendeten, stehen die oben (A. 4.) näher dargestellten Bedenken entgegen. Diese Umschreibungen des Tatbestandsmerkmals sind teils zu eng, teils zu weit. Eine hinreichend klare Abgrenzung läßt sich auch nicht dadurch erreichen, daß — wie verschiedentlich vorgeschlagen — dem Tatbestand Merkmale wie „in verwerflicher Weise“, „in pflichtwidriger Weise“ oder „den Gepflogenheiten eines ehrenhaften Abgeordneten unangemessen“ beigefügt werden, da ein Ehrenkodex für Parlamentarier, der dem Richter maßgebliche Anhaltspunkte geben könnte, nicht existiert. Auch die Aufnahme einer der Bestimmung des § 240 Abs. 2 StGB entsprechenden Rechtswidrigkeitsklausel ist nicht zu befürworten. Der Nötigungstatbestand zeichnet sich durch eine ansonsten dem Strafgesetzbuch unbekannt und in Literatur und Rechtsprechung heftig umstrittene Konstruktion aus. Die allgemeine Verwerflichkeitsklausel führt in der Praxis zu erheblichen Auslegungsproblemen und steht im Widerspruch zu dem Ziel, Straftatbestände möglichst bestimmt zu fassen. Eine derartige Klausel birgt die Gefahr in sich, daß politische Erwägungen die richterliche Entscheidung beeinflussen, was bei einem Tatbestand der Abgeordnetenbestechung besonders verhängnisvoll wäre.

Der vorgeschlagene Tatbestand greift aus diesen Gründen auf die Formulierung der bis 1953 geltenden Vorschrift über den Stimmenkauf zurück. Mit dem Begriff der Käuflichkeit wird dem Strafrichter ein konkreter Anhaltspunkt für die Verwerflichkeit tatbestandsmäßigen Verhaltens gegeben, während andere Fälle, in denen es um beim politischen Kräftespiel erlaubte und übliche Vorteile geht, von vornherein ausgeschlossen werden. Die Begriffe des Kaufens und Verkaufens von Stimmen verdeutlichen den Sinn der Strafvorschrift, die verhindern soll, daß die Stimme des Abgeordneten zur Ware erniedrigt wird. Dabei sind die Merkmale „Kaufen“ und „Verkaufen“ im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs bildlich zu verstehen. Eine Übertragung der Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches über den Kaufvertrag scheidet schon deshalb aus, weil es sich bei dem hier betroffenen Vorgang nicht um die Verschaffung des Eigentums an einer Sache gegen Zahlung des Kaufpreises handelt. Ob im Einzelfall ein Stimmenkauf oder Stimmenverkauf vorliegt, der unangebrachte Vorteile enthält, werden die Strafverfolgungsorgane anhand der anerkannten Auslegungsregeln zu entscheiden haben. Ausschlaggebend wird sein, ob das Stimmrecht zum Gegenstand eines eigennützligen Geschäfts gemacht wird.

Anhaltspunkte bieten die Verhaltensregeln für Mitglieder des Bundestages, die der Geschäftsordnung als Anlage beigefügt sind. Verhaltensweisen, die diese Regeln als zulässig ansehen, fallen nicht in den Bereich der Strafbarkeit. Ein offenes und bisher als legitim angesehenes Auftreten für Inter-

essenpartner und -verbände sollte weiterhin straflos bleiben. Dies schließt nicht aus, daß die Verhaltensregeln auf weitere Verhaltensweisen ausgedehnt werden, die zwar mißbilligenswert sind, aber noch nicht unter eine Strafdrohung fallen sollen. Für die Auslegung des vorgeschlagenen § 108e StGB wäre es hilfreich, wenn derartige Verhaltensrichtlinien in erweitertem Umfang verabschiedet würden.

4. Der Entwurf gestaltet den Tatbestand der Abgeordnetenbestechung als Unternehmensdelikt aus. Damit erübrigt es sich, die verschiedenen Stadien des Anbietens, Versprechens oder Gewährens bzw. Forderns, sich Versprechenlassens oder Annehmens eines Vorteils gesondert aufzuzählen. Bereits der Versuch des Stimmenkaufs oder Stimmenverkaufs begründet eine Strafbarkeit wegen vollendeten Delikts. Strafbar werden alle Fälle, in denen der Täter damit beginnt oder unmittelbar dazu ansetzt, sein Stimmrecht zum Gegenstand eines unerlaubten Geschäfts zu machen oder einen Stimmberechtigten zu einem solchen Verhalten zu bestimmen. Eine derartige Vorverlegung der Strafbarkeit erscheint angebracht, weil bereits durch das Anbieten bzw. Fordern eines Vorteils eine erhebliche Gefährdung des geschützten Rechtsguts eintritt.
5. Von der Höchststrafe her entspricht die Strafdrohung derjenigen der Tatbestände der Bestechlichkeit und Bestechung von Amtsträgern und Richtern. Eine Privilegierung von Abgeordneten ist auch in diesem Zusammenhang nicht angebracht.

Absatz 2 schafft entsprechend der für die Wahldekte der §§ 107, 107a, 108 und 108b geltenden Vorschrift des § 108c StGB die Möglichkeit, bei einer Verurteilung auf Verlust des aktiven und passiven Wahlrechts zu erkennen, wenn der Täter zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten verurteilt worden ist. Diese Nebenfolge erscheint bei dem Delikt der Abgeordnetenbestechung in besonderem Maße angebracht, weil dieses eine verwerfliche Beeinflussung des Prozesses der politischen Willensbildung zum Gegenstand hat. Im Falle der Verurteilung eines Abgeordneten des Deutschen Bundestages ist § 47 Abs. 1 Nr. 3 des Bundeswahlgesetzes anzuwenden, der vorsieht, daß der Ältestenrat durch Beschluß über den Verlust der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag entscheidet, wenn der Verlust der Wählbarkeit durch rechtskräftigen Richterspruch eingetreten ist.

II. Zu Artikel 2

Das Gesetz kann am Tage nach der Verkündung in Kraft treten, da es keine Vorlaufzeit erfordert.

