Deutscher Bundestag **Drucksache 19/27776**

19. Wahlperiode 23..03.2021

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Roman Johannes Reusch, Stephan Brandner, Jens Maier, Tobias Matthias Peterka, Thomas Seitz und der Fraktion der AfD

Entwurf eines … Strafrechtsänderungsgesetzes – Ausweitung und Verschärfung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung

A. Problem

Nach geltendem Recht sind Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern nur strafbar, wenn der Mandatsträger „im Auftrag oder auf Weisung“ des Vorteilsgebers gehandelt hat. Diese Qualifizierung der Unrechtsvereinbarung bei § 108e StGB schafft Anwendungs- und Auslegungsprobleme, die insbesondere völker- und verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen.

Außerdem werden durch den Tatbestand nachträgliche Zuwendungen für bereits vorgenommene Handlungen (bzw. Unterlassungen) bislang nicht erfasst.

Jüngste Ereignisse, wie insbesondere das Ermittlungsverfahren gegen den Abgeordneten des Deutschen Bundestags Georg Nüßlein (ehemals CSU), werfen schließlich die Frage auf, ob die Mindeststrafe des Tatbestands ausreichend ist.

B. Lösung

Ausweitung der ersten beiden Absätze des Straftatbestands auf bereits vorgenommene Handlungen (bzw. Unterlassungen) unter Streichung des Merkmals „im Auftrag oder auf Weisung“ bei Erhöhung des Strafrahmens und Einführung eines minder schweren Falls.

C. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Zustands.

juris Lex QS
17052024 ()

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch das Gesetz ergeben sich keine zusätzlichen Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger ergibt sich durch das Gesetz kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft, insbesondere für mittelständische Unternehmen, entstehen durch dieses Gesetz keine Kosten.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die Änderungen im Strafgesetzbuch können in einem begrenzten Ausmaß zu einer stärkeren Arbeitsbelastung der Strafverfolgungsbehörden und der Gerichte führen, ohne dass die Kosten hierfür quantifizierbar wären.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

juris Lex QS
17052024 ()

Entwurf eines … Strafrechtsänderungsgesetzes – Ausweitung und Verschärfung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Strafgesetzbuches

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. November 2020 (BGBl. I S. 2600) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 108e wird wie folgt gefasst:

„108e

Bestechlichkeit und Bestechung von Abgeordneten

(1) Ein Mitglied einer Volksvertretung des Bundes oder der Länder, das für die Wahrnehmung seines Mandates einen ungerechtfertigten Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung für eine Handlung oder ein Unterlassen fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer einem Mitglied einer Volksvertretung des Bundes oder der Länder für die Wahrnehmung seines Mandates einen ungerechtfertigten Vorteil für dieses Mitglied oder einen Dritten als Gegenleistung für eine Handlung oder ein Unterlassen anbietet, verspricht oder gewährt.

(3) In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren.

(4) Den in den Absätzen 1 und 2 genannten Mitgliedern gleich stehen Mitglieder

1. einer Volksvertretung einer kommunalen Gebietskörperschaft,
2. eines in unmittelbarer und allgemeiner Wahl gewählten Gremiums einer für ein Teilgebiet eines Landes oder einer kommunalen Gebietskörperschaft gebildeten Verwaltungseinheit,
3. der Bundesversammlung,
4. des Europäischen Parlaments,
5. einer parlamentarischen Versammlung einer internationalen Organisation und
6. eines Gesetzgebungsorgans eines ausländischen Staates.

(5) Ein ungerechtfertigter Vorteil liegt insbesondere nicht vor, wenn die Annahme des Vorteils im Einklang mit den für die Rechtsstellung des Mitglieds maßgeblichen Vorschriften steht. Keinen ungerechtfertigten Vorteil stellen dar

1. ein politisches Mandat oder eine politische Funktion sowie
2. eine nach dem Parteiengesetz oder entsprechenden Gesetzen zulässige Spende.

(6) Neben der Freiheitsstrafe kann das Gericht die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen.“

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

juris Lex QS
17052024 ()

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 16. März 2021

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

juris Lex QS
17052024 ()

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Um insbesondere den Vorgaben des Strafrechtsübereinkommens des Europarats über Korruption vom 27. Januar 199 (ER-Strafrechtsübereinkommen) sowie des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 31. Oktober 2003 (VN-Übereinkommen gegen Korruption) zu entsprechen, beschloss der Deutsche Bundestag am 21. Februar 2014 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Linken nahezu einstimmig (lediglich drei Abgeordnete der CDU/CSU stimmten dagegen – darunter Dr. Norbert Röttgen – und sieben aus derselben Fraktion enthielten sich; vgl. Plenarprotokoll der 18. Sitzung, abrufbar unter http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/18/18018.pdf#P.1389) das 48. Strafrechtsänderungsgesetz – Erweiterung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung (BGBl. I Jahrgang 2014 S. 410). Mit dem Gesetz sollte ein Straftatbestand geschaffen werden, „der strafwürdige korruptive Verhaltensweisen von und gegenüber Mandatsträgern erfasst […]“ (BT-Drs. 18/476, S. 1). Bereits im Gesetzgebungsprozess war jedoch die Sinnhaftigkeit der einschränkenden Formulierung „im Auftrag oder auf Weisung“ im neu zu fassenden § 108e StGB umstritten (vgl. Sachverständigenanhörung vom 17.2.2014, Protokoll 18. Wahlperiode, 7. Sitzung Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, S. 32 sowie die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz vom 19.02.2014 auf BT-Drs. 18/607, S. 7). Sie wird weder vom ER-Strafrechtsübereinkommen noch vom VN-Übereinkommen gefordert (Kubiciel/Hoven, NK 2014, S. 350), löst aber Anwendungs- und Auslegungsprobleme aus, die eine effektive Bekämpfung der Abgeordnetenbestechung erschweren.

Vom geltenden § 108e StGB nicht erfasst werden außerdem nachträgliche Zuwendungen für bereits vorgenommene Handlungen. Der tatbestandliche Ausschluss von „Belohnungen“ für eine entsprechende Handlung eines Abgeordneten schafft aber eine systematisch nicht zu erklärende Divergenz zu den Regelungen der Amtsträgerbestechung, da in den §§ 331 und 333 StGB auch nachträgliche Zuwendungen erfasst werden (Kubiciel/Hoven, a. a. O., S. 347). Weil über § 108e StGB die Integrität und Funktionsfähigkeit des repräsentativen Systems insgesamt geschützt werden sollen (BT-Drs. 18/607, S. 9), besteht kein sachlicher Grund für eine derartige „zeitliche Privilegierung“ von Abgeordneten. Vielmehr sollte gerade bei Volksvertretern wie bei der Amtsträgerbestechung jeder Anschein von Käuflichkeit vermieden werden.

Das Ermittlungsverfahren gegen den Abgeordneten Georg Nüßlein (ehemals CSU) wegen Abgeordnetenbestechlichkeit und Steuerhinterziehung, die Provisionszahlung an den ehemaligen Abgeordneten Nikolas Löbel (ehemals CDU) wegen der Vermittlung von Schutzmasken aus China (beide Protagonisten der sog. „Maskenaffäre) sowie das Ermittlungsverfahren gegen den Abgeordneten Axel E. Fischer (CDU) wegen (Abgeordneten-)Bestechlichkeit im Zusammenhang mit möglichen Lobbytätigkeiten für die Regierung von Aserbaidschan zeigen, dass es sich bei § 108e StGB de lege lata lediglich um „symbolisches Strafrecht“ (Jäckle, ZRP 2014, S. 121; siehe auch Müller in Münchener Kommentar, StGB, 3. Auflage 2017, § 108e, Rn. 5) handelt. Neben der vorgenannten Ausweitung des Tatbestands ist daher auch die Hochstufung zum Verbrechen unter Beibehaltung der Höchststrafe geboten.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit dem Entwurf entfällt im Tatbestand des § 108e StGB das Merkmal „im Auftrag oder auf Weisung“, wobei am Erfordernis der Unrechtsvereinbarung festgehalten wird. Durch die sprachliche Angleichung an die Amtsträgerbestechung (§§ 331 und 333 StGB) werden auch nachträgliche Zuwendungen als ungerechtfertigte Vorteile erfasst, wenn diese für eine Handlung (oder Unterlassung) im Rahmen der Mandatsausübung angeboten, versprochen oder gewährt werden. Schließlich wird aus generalpräventiven Erwägungen heraus und zur Erhöhung des Schutzes der Integrität der Mandatsausübung vor unlauteren Manipulationen sowohl die Mindeststrafe des Tatbestands auf ein Jahr (womit er zum Verbrechen wird) als auch die Höchststrafe auf zehn Jahre heraufgesetzt. Für minder schwere Fälle gilt ein Strafrahmen von sechs Monaten bis fünf Jahre Freiheitsstrafe.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

juris Lex QS
17052024 ()

III. Alternativen

Als Ergebnis der sog. „Maskenaffäre“ scheinen die Fraktionen der CDU/CSU und der SPD in strafrechtlicher Hinsicht eine Verschärfung des § 108e StGB in Angriff nehmen zu wollen, wie sie in diesem Entwurf ebenfalls gefordert wird (vgl. https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bundestag-bestechung-bestechlichkeit-abgeordnete-verhaltensregeln-spenden-berater-sponsoring-maskenaffaere-cducsu-spd-verbrechen-korruption-transparenz/). Kein politischer Wille scheint dort jedoch zu bestehen, den Tatbestand wegen seiner engen und nur schwierig nachzuweisenden Voraussetzungen grundlegend zu überarbeiten. Die mangelnde Bereitschaft insbesondere der Fraktion der CDU/CSU hierzu hat angesichts der eigenen Betroffenheit nicht bloß ein „Geschmäckle“. Würde man ihre Vorstellung von einer bloßen Anhebung des Strafrahmens in die Tat umsetzen, änderte sich an der mangelnden Relevanz des Tatbestands in der Praxis nichts („Honi soit qui mal y pense“).

Zielführend sind jedoch Überlegungen, eine stärkere Regulierung von entgeltlichen Beratertätigkeiten im Zusammenhang mit der Interessenvertretung beim Gesetzgebungsprozess, weitere Anzeige- und Veröffentlichungspflichten bei Einkünften und Beteiligungen an Kapital- und Personengesellschaften, die umfassende Veröffentlichung von Nebentätigkeiten sowie restriktivere Regeln bei Parteispenden einzuführen. Dies würde eine Ausweitung und Verschärfung des § 108e StGB sinnvoll flankieren und die Rechtfertigung eines Vorteils im Sinne des § 108e StGB fortentwickeln, auf die dort in Absatz 5 (Absatz 4 a. F.) Bezug genommen wird.

Ein Verbot von ohnehin seltenen Abgeordnetenspenden (vgl. Infobrief des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutsche Bundestags vom 29.07.2014 zu geldwerten Zuwendungen an Abgeordnete, S. 8 – abrufbar unter https://www.bundestag.de/resource/blob/294932/da77f9e63b7c3c6d4ae86a39be666c4d/Geldwerte-Zuwendungen-an-Abgeordnete-data.pdf) erscheint angesichts der bereits bestehenden Regelungen zu Rechnungsführung, Anzeige und Veröffentlichung in den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestags (https://www.bundestag.btg/ButagVerw/P/M/1/Rechtsvorschriften/Verhaltensregeln.pdf) demgegenüber wenig hilfreich. Im Gegensatz zum Parteienrecht ist dort im Übrigen auch bereits das sog. „Sponsoring“ erfasst.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG (Strafrecht).

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Strafgesetzbuches)

Zu § 108e Absatz 1

1. Bei der Neufassung des Tatbestands entfällt das Merkmal „im Auftrag oder auf Weisung“. Der Wortlaut des § 108e StGB orientiert sich bislang an der Formulierung des freien Mandats in Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG („Sie sind Vertreter des ganzen Volks, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden“). Nach der Vorstellung des damaligen Gesetzgebers (s. o.) setzt eine Strafbarkeit voraus, „dass der Mandatsträger sich durch den Vorteil zu seiner Handlung bestimmen lässt und seine innere Überzeugung den Interessen des Vorteilsgebers unterordnet“ (BT-Drs. 18/476, S. 5). Mit dem Merkmal des Tätigwerdens im Auftrag oder auf Weisung wird somit die Notwendigkeit einer „engen Kausalbeziehung“ (BT-Drs. 18/476, S. 7) zwischen der Einflussnahme auf den Mandatsträger und dessen Handlung begründet. Hier ist nicht nur – wie für § 332 StGB – eine Gegenleistungsbeziehung erforderlich, sondern darüber hinaus eine innere Kausalität in Form der Unterwerfung unter die Interessen des Gebers erforderlich. Diese Lesart führt zu einer erheblichen Einschränkung des Tatbestandes. Wird eine „Unterordnung“ unter die Interessen des Zuwendenden verlangt, bleibt die Annahme eines Vorteils stets straflos, „wenn sie für Handlungen erfolgt, die durch seine innere Überzeugung motiviert und nicht durch die Vorteilsgewährung beeinflusst sind (BT-Drs. 18/476, S. 7)“. Dem Willen des damaligen Gesetzgebers folgend wird die Grenze zur Strafbarkeit „erst dann überschritten, wenn das Mitglied sich ‚kaufen lässt‘, d. h. wenn [...] seine Handlungendurch die Vorteilsgewährung bestimmt sind.“ An der notwendigen „Unterordnung“ unter die Interessen des Vorteilsgebers fehlt es jedoch bereits, wenn sich der Mandatsträger als omnimodo facturus geriert (vgl. zum Ganzen Kubiciel/Hoven, a. a. O., S. 348). Die Einlassung des Mandatsträgers, er habe auch gegenüber dem Vorteilsgeber einen Auftrag bzw. eine Weisung abgelehnt und die Zuwendung lediglich als Bestärkung seines Entschlusses akzeptiert,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

juris Lex QS
17052024 ()

ist in der Praxis kaum zu widerlegen, was zu erheblichen Beweisproblemen führt. Hinzu kommt, dass bei der vorgenannten Interpretation des Merkmals als zusätzliche Voraussetzung der Strafbarkeit ehebliche Zweifel an der Vereinbarkeit des § 108e StGB mit den Anforderungen der internationalen Verträge (ER-Strafrechtsübereinkommen und VN-Übereinkommen gegen Korruption) bestehen.

Soweit dem entgegengehalten wird, es handele sich bei dem Merkmal lediglich um eine „deklaratorische Bezugnahme“ auf Artikel 38 GG, welche in der allgemeinen Unrechtsvereinbarung aufgehe, muss auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Verschleifung oder Entgrenzung von Tatbestandsmerkmalen hingewiesen werden (BVerfG, Beschluss vom 23.06.2010 - 2 BvR 2559/08 u.a.). Die Auslegung eines Strafgesetzes ist demnach nur dann verfassungsgemäß, wenn jedes Tatbestandsmerkmal gegenüber den anderen Voraussetzungen der Norm einen eigenständigen Bedeutungsgehalt aufweist.

Damit steht der Rechtsanwender vor einem Dilemma: Wird in dem Erfordernis eines Handelns „im Auftrag oder auf Weisung“ eine substanzielle Einschränkung der Strafbarkeit gesehen, ist der Tatbestand völkerrechtswidrig; lehnt man eine begrenzende Funktion ab, ist er verfassungswidrig (Kubiciel/Hoven, a. a. O., S. 351).

Die Streichung des Merkmals führt schließlich nicht zu einer Ausuferung der Strafbarkeit, da am Erfordernis einer Unrechtsvereinbarung („als Gegenleistung“) festgehalten wird (für eine Streichung im Übrigen Müller in Münchener Kommentar, a. a. O., Rn. 43; Jäckle, a. a. O., S. 122).

2. Um künftig auch nachträgliche Zuwendungen zu erfassen, wird der Tatbestand sprachlich dem § 331 StGB angeglichen. Erforderlich ist weiterhin die Eigenschaft als Mandatsträger (Sonderdelikt), das Fordern, sich versprechen lassen oder annehmen auf Täterseite, das Vorliegen eines ungerechtfertigten Vorteils für den Mandatsträger oder einen Dritten unter Beibehaltung der Definition in Absatz 5 (Absatz 4 a. F.), eine Handlung (oder Unterlassung) im Rahmen der Wahrnehmung des Mandates sowie eine konkrete Unrechtsvereinbarung.

   Durch die Einbeziehung nachträglicher Zuwendungen in den Bereich der Abgeordnetenbestechlichkeit muss nicht befürchtet werden, dass die Strafverfolgungsbehörden in jeder Spende einen potenziellen Anknüpfungspunkt für eine „Belohnung“ einer früheren Mandatstätigkeit sehen könnten. Denn durch die Schaffung einer besonderen Zuständigkeit der Oberlandesgerichte (§ 120b GVG) und die Konzentration der Ermittlungstätigkeit auf wenige Generalstaatsanwaltschaften hat der Gesetzgeber schließlich dafür Sorge getragen, dass „einschlägige Fälle mit der gebotenen Sorgfalt behandelt“ werden (BT-Drs. 18/607, S. 6).

   Vereinzelt wird angeführt, dass die Unabhängigkeit der Mandatsausübung nicht durch eine nachträgliche Absprache und Vorteilsgewährung beeinträchtigt werden könne. Dem kann jedoch entgegengehalten werden, dass derlei Zuwendungen durchaus einen Anreiz für den Mandatsträger bieten können, sein Verhalten künftig – in Erwartung weiterer Vorteile – an den Vorstellungen des Zuwendenden auszurichten. Ähnlich wie bei § 331 StGB sollte zudem auch bei Mandatsträgern „jeder Anschein von Käuflichkeit“ vermieden werden (vgl. Korte in Münchener Kommentar, StGB, 3. Auflage 2019, § 331, Rn. 8). Das Vertrauen in die Integrität parlamentarischer Verfahren wird durch eine nachträgliche Kommerzialisierung des Mandates ebenfalls beeinträchtigt. Auch der Gesetzgeber bringt in § 25 Absatz 2 Nummer 7 PartG zum Ausdruck, dass Dankeschön-Spenden für konkrete Entscheidungen des Abgeordneten eine Gefahr für die Lauterkeit parlamentarischer Prozesse darstellen.

3. Die Heraufstufung sowohl der Mindeststrafe auf ein Jahr als auch der Höchststrafe auf zehn Jahre und die damit einhergehende Einordnung des Straftatbestands als Verbrechen (§ 12 Absatz 1 StGB) folgt generalpräventiven Überlegungen, nachdem das Delikt in der Vergangenheit keine ausreichende Abschreckungswirkung entfaltet hat. Mit der Erhöhung des Strafrahmens kommt außerdem das besondere Schutzinteresse an der Integrität und Funktionsfähigkeit unserer repräsentativen Demokratie insgesamt zum Ausdruck. Minder schwere Fälle werden über den neuen Absatz 3 erfasst.

Zu § 108e Absatz 2

Absatz 2 bildet die spiegelbildliche Entsprechung der Strafbarkeit des Vorteilsgebers zur derjenigen des Vorteilsnehmers in Absatz 1.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

juris Lex QS
17052024 ()

Zu § 108e Absatz 3

Der neue Absatz 3 erfasst nunmehr minder schwere Fälle, bei denen ein Strafrahmen von sechs Monaten bis fünf Jahre Freiheitsstrafe gilt. Dies ist im Hinblick auf die Erhöhung des Strafrahmens in den Grundtatbeständen gemäß Absatz 1 und 2 geboten.

Zu § 108e Absatz 4 und 5

Die neuen Absätze 4 und 5 entsprechen den inhaltlich unveränderten Absätzen 3 und 4 der bisherigen Fassung.

Zu § 108e Absatz 6

Der Absatz entspricht im Wesentlichen dem alten Absatz 5, muss jedoch als Folge der Hochstufung des Tatbestands zum Verbrechen redaktionell angepasst werden, da eine Geldstrafe oder eine Freiheitsstrafe von weniger als sechs Monaten grundsätzlich nicht mehr vorkommen kann.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Einer Frist, um sich auf die neue Rechtslage einzustellen, bedarf es nicht. Deshalb soll das Gesetz am Tag nach der Verkündung im Bundesgesetzblatt in Kraft treten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

juris Lex QS
17052024 ()