

Zur Notwendigkeit der Unterscheidung von Amtsträgern und Mandatsträgern bei der Gestaltung der strafrechtlichen Korruptionstatbestände

Von Prof. Dr. Bernd Heinrich, Tübingen

I. Einführung und Problemstellung

Am 1.9.2014 war es endlich soweit: Nach zähem Ringen ist die für dringend erforderlich gehaltene Änderung (und Verschärfung) des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung in Kraft getreten, die ausweislich der Überschrift des § 108e StGB n.F. nunmehr „Bestechung und Bestechlichkeit von Mandatsträgern“ heißt.¹ Die begriffliche Umbenennung der „Abgeordnetenbestechung“ in „Mandatsträgerbestechung“ soll dabei dem Umstand Rechnung tragen, dass nicht nur die Abgeordneten des Bundestages und der Landtage, sondern auch die kommunalen Mandatsträger mit einbezogen sind. Denn es ist umstritten, ob letztere begrifflich als „Abgeordnete“ angesehen werden können, da nach überwiegender Ansicht die kommunalen Vertretungskörperschaften jedenfalls keine Parlamente im klassischen Sinne darstellen (und ihre Mitglieder daher jedenfalls unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht als „Abgeordnete“ zu bezeichnen sind, weshalb auch die bisherige Überschrift des § 108e StGB a.F. durchaus problematisch war).²

Die durch den neuen § 108e StGB vorgenommenen Änderungen wurden teils gelobt,³ überwiegend aber kritisch gesehen,⁴ teilweise auch arg gescholten.⁵ Um zu prüfen, ob und inwieweit diese Kritik berechtigt ist oder ob der neue § 108e StGB jedenfalls als Schritt in die richtige Richtung begrüßt werden kann, ist es erforderlich, sich einerseits kurz mit der Geschichte dieses Tatbestandes auseinanderzusetzen (vgl. hierzu unten II.), andererseits aber auch die internationalen Vorgaben zu beachten, die mit der Vorschrift umgesetzt werden sollten (vgl. hierzu unten III.). Dabei wird ersichtlich, dass die nunmehr geltende Vorschrift einen Kompromiss darstellt zwischen den beiden Extrempositionen einer grundsätzlichen Gleichstellung von Amts- und Mandatsträgern einerseits und der völligen Straffreistellung von Mandatsträgern andererseits. Während Letzteres dem „Zeitgeist“ widerspricht, der auf eine immer weiter gehende „Bekämpfung“ der Korruption mit strafrechtlichen Mitteln drängt und dabei insbesondere auch und gerade die politischen Entscheidungs-

träger mit ins Boot nehmen will, wird hinsichtlich einer vorbehaltlosen Gleichstellung von Amts- und Mandatsträgern immer wieder das verfassungsrechtlich garantierte „freie“ Mandat der Abgeordneten, niedergelegt in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, ins Feld geführt („[Die Abgeordneten] sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“). Um dieses Spannungsfeld aufzulösen, soll im zentralen Teil des Beitrags der Versuch unternommen werden, die rechtlichen und tatsächlichen Unterschiede dieser beiden Personengruppen herauszuarbeiten (vgl. hierzu unten IV.). Dabei wird sich zeigen, dass es aus mehreren Gründen erforderlich ist, zwischen den beiden Personengruppen zu differenzieren.

II. Historie

Ein kurzer Blick auf die Geschichte der Abgeordnetenbestechung soll diesem Beitrag vorangestellt werden.⁶ Dabei lassen sich im Wesentlichen drei Phasen der Entwicklung ausmachen: Die Regelung im Strafgesetzbuch des Deutschen Reiches, die Regelung durch das Dritte Strafrechtsänderungsgesetz von 1953, die bis 1994 Gültigkeit hatte, sowie die Rechtslage in den Jahren 1994 bis 2014.

Das im Jahre 1871 in Kraft getretene Strafgesetzbuch des Deutschen Reiches enthielt in § 109 StGB a.F. eine Regelung, die mit leichten Änderungen bis 1953 galt.⁷ Die Abgeordnetenbestechung war hier Teil einer allgemeinen Strafnorm über die „Wahlbestechung“. Diese stellte den Kauf oder Verkauf von Wahlstimmen unter Strafe, beschränkte sich jedoch nicht auf Abgeordnete, sondern galt allgemein.⁸ Meh-

¹ Geändert durch Art. 1 Nr. 4 des 48. Strafrechtsänderungsgesetzes v. 23.4.2014 = BGBl. I 2014, S. 410; vgl. hierzu auch die Materialien BT-Drs. 18/476; BR-Drs. 64/14.

² Vgl. hierzu Epp, Die Abgeordnetenbestechung: § 108e StGB, 1997, S. 241 f.; ferner BVerwG NVwZ-RR 1991, 157 (158); Schnell, ZRP 2011, 4 (5 f.).

³ Anders/Mavany, in: Leipold/Tsambikakis/Zöller (Hrsg.), AnwaltKommentar StGB, 2. Aufl. 2015, § 108e Rn. 2; Francuski, HRRS 2014, 220; Trips-Hebert, JR 2015, 372.

⁴ Fischer, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, Kommentar, 63. Aufl. 2016, § 108e Rn. 7; Fritz, NJW-Spezial 2014, 184; Hoven, NStZ 2015, 553 (555); Michalke, CB 2014, 215 (220); kritisch zum Gesetzgebungsverfahren Jäckle, ZRP 2014, 121 f.

⁵ Fischer, Die Zeit 27/2014, S. 8 („Dieses Gesetz ist ein Witz“).

⁶ Vgl. ausführlich zur Geschichte der Abgeordnetenbestechung Becker, Korruptionsbekämpfung im parlamentarischen Bereich unter besonderer Berücksichtigung des § 108e StGB sowie der Verhaltensregeln des Bundestages, 1998, S. 8 ff.; Deiters, in: v. Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, 2005, S. 425 (434 ff.); Epp (Fn. 2), S. 35 ff.; Hartmann, Reformmodelle zur Abgeordnetenbestechung, 2013, S. 26 ff.; Heisz, Die Abgeordnetenbestechung nach § 108e StGB – Schließung einer Regelungslücke?, 1998, S. 4 ff.; Richter, Lobbyismus und Abgeordnetenbestechung, Legitimität und Grenzen der Einflußnahme von Lobbyisten auf Abgeordnete, 1997, S. 33 ff.; Möhrenschrager, in: Heinrich/Hilgendorf/Mitsch/Sternberg-Lieben (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Weber zum 70. Geburtstag, 18. September 2004, 2004, S. 217; Peek, ZStW 120 (2008), 785 (805 ff.); Schaller, Strafrechtliche Probleme der Abgeordnetenbestechung, 2002, S. 4 ff.; Schlüchter, in: Schlüchter (Hrsg.), Kriminalistik und Strafrecht, Festschrift für Friedrich Geerds zum 70. Geburtstag, 1995, S. 713 (726 f.); Stünker, in: Derra (Hrsg.), Freiheit, Sicherheit und Recht, Festschrift für Jürgen Meyer zum 70. Geburtstag, 2006, S. 589 (590 f.)

⁷ RGBl. 1871, S. 127.

⁸ Die Norm lautete: „Wer in einer öffentlichen Angelegenheit eine Wahlstimme kauft oder verkauft, wird [...] bestraft“.

rere Gesetzentwürfe in der Weimarer Republik hatten dann allesamt eine Ausweitung des Tatbestandes zum Ziel und forderten eine Annäherung an die Bestechungsdelikte der §§ 331 ff. StGB, die jedoch nicht erfolgte. Eine entsprechende Ausweitung der Strafbarkeit wurde dann auch in der Nachkriegszeit durchweg gefordert, insbesondere hervorgerufen durch konkrete Bestechungsvorwürfe anlässlich der Entscheidung über die Bundeshauptstadt 1948/49. Paradoerweise führte die im Jahre 1953 vorgenommene gesetzliche Änderung⁹ dann aber zu einer Einschränkung statt zu einer Erweiterung der Strafbarkeit. So waren im neuen § 108b StGB a.F. nur noch Wahlen und Abstimmungen zur Volksvertretung, nicht aber solche innerhalb der Volksvertretung erfasst. Obwohl sämtliche Beteiligten an sich eine Strafverschärfung befürworteten, kapitulierte man wohl vor der (seinerzeitigen) „Unlösbarkeit“ des Problems, diese Strafverschärfung in adäquater Weise im Gesetz zu verankern.¹⁰

In den Jahren 1953 bis 1994 wurden daraufhin vielfältige Gesetzentwürfe vorgelegt, die (wiederum) allesamt darauf zielten, eine Ausweitung der Strafbarkeit zu erreichen, da die gesetzliche Regelung ab 1953 als noch unbefriedigender empfunden wurde als die vorhergegangene.¹¹ Auffallend war jedoch auch in jener Phase, dass die Entwürfe stets die besondere Funktion der Parlamentarier im Blick hatten und daher kein Entwurf die vollständige Gleichstellung der Mandatsträger mit den Amtsträgern forderte.

Erneut waren es dann Bestechungsvorwürfe im Zusammenhang mit der Wahl der neuen Bundeshauptstadt im Jahre 1990/91, die schließlich zu einer Reform in Bezug auf die Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung durch die Schaffung eines neuen § 108e StGB durch das 28. Strafrechtsänderungsgesetz vom 13.1.1994¹² führte.¹³

⁹ Drittes Strafrechtsänderungsgesetz v. 4.8.1953, BGBl. I 1953, S. 735; vgl. zu den Materialien BT-Drs. I/1307 (Regierungsentwurf); BT-Drs. I/2319 (Antrag der Fraktion der CDU/CSU); BT-Drs. I/4250 (Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses); zum Ganzen *Dreher*, JZ 1953, 425.

¹⁰ Vgl. *Hartmann* (Fn. 6), S. 36 ff., 41.

¹¹ Vgl. die Änderungsvorschläge in BT-Drs. II/2310 (Entwurf der Fraktion der FDP); BT-Drs. IV/650 (Entwurf der Bundesregierung, Empfehlungen der „Großen Strafrechtskommission“, sog. „E 1962“, hier §§ 404, 409); BT-Drs. V/32 (Entwurf der Bundesregierung); BT-Drs. 7/1883 (Entwurf der Fraktion der CDU/CSU).

¹² BGBl. I 1994, S. 84; vgl. zu den Materialien BT-Drs. 12/1630 (Entwurf der SPD-Fraktion); BT-Drs. 12/1739 (Entwurf der Gruppe Bündnis 90/Die Grünen); zu diesen Entwürfen *Altpeter*, DRiZ 1993, 365; ferner BT-Drs. 12/5927 (Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP); BT-Drs. 12/6092 (Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses); vgl. schließlich auch aus der Debatte BT-Prot. 12/16422-16428; BR-Prot. 664/93, S. 628, 645.

¹³ Die Norm lautete: „§ 108e Abgeordnetenbestechung: (1) Wer es unternimmt, für eine Wahl oder Abstimmung im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände

Auch diese Norm erwies sich jedoch als untauglich, die Bestechlichkeit von Amts- und Mandatsträgern ausreichend zu erfassen. In den 20 Jahren ihrer Geltung gab es lediglich einige unbedeutende Verfahren, die zudem ausschließlich Mandatsträger kommunaler Parlamente betrafen.¹⁴ In ungewohnter Deutlichkeit sah sich denn auch der BGH in einem Urteil aus dem Jahre 2006 dazu veranlasst, vom Gesetzgeber Nachbesserungen des damals geltenden § 108e StGB zu verlangen.¹⁵ „Die gesetzliche Regelung der Abgeordnetenbestechung führt nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers dazu, weite Teile von als strafwürdig empfundenen Manipulationen im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen in Volksvertretungen der Gemeinden und Gemeindeverbände straflos zu stellen. Der Senat sieht hier gesetzgeberischen Handlungsbedarf: In allen anderen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens hat das gewandelte öffentliche Verständnis einer besonderen Sozialschädlichkeit von Korruption zu einer erheblichen Ausweitung der Strafbarkeit von korruptivem Verhalten geführt [...]. Diese Entwicklung ist bislang an dem Tatbestand der Abgeordnetenbestechung vorbeigegangen [...]. Der Straftatbestand des § 108e StGB wird deshalb vielfach als praktisch bedeutungslose ‚symbolische Gesetzgebung‘ angesehen, die mit der Überschrift nur auf den ersten Blick – und namentlich der Öffentlichkeit – vortäuscht, daß die Abgeordneten unter dem Gesichtspunkt der Bestechungsdelikte den Amtsträgern wenigstens annähernd gleichgestellt werden [...]. Indes zeigen gerade Fälle wie der vorliegende, daß die Tatbestandsfassung nicht ausreicht, um alle strafwürdigen korruptiven Verhaltensweisen – insbesondere auf kommunaler Ebene – zu erfassen“.

Die Kritik an § 108e StGB war vielfältig. So wurde bemängelt, dass von der Strafvorschrift nur Wahlen und Abstimmungen innerhalb des Plenums und in den Ausschüssen

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.“

¹⁴ Soweit ersichtlich, beschränkt sich die Rechtsprechung auf die Entscheidungen LG Düsseldorf, Ur. v. 30.3.2007 – I-10/04 (unveröffentlicht, zitiert nach juris; aufgehoben durch BGH NStZ-RR 2009, 12); LG Köln, Ur. v. 7.8.2008 – 114 Js 105/03-106-16/06 (Vorinstanz zu BGHSt 54, 37; zu diesem Verfahren bereits BGH wistra 2006, 419); LG Neuruppin, Ur. v. 2.4.2007 – 13 Kls 365 Js 30366/06 (16/06, unveröffentlicht, zitiert nach www.jurion.de); LG Wuppertal, Ur. v. 9.10.2009 – 22 Kls 835 Js 19/01-23/01 (unveröffentlicht, zitiert nach juris); vgl. auch LG Köln, Beschl. v. 12.2.2003 – 114 Qs 5/03 (unveröffentlicht, zitiert nach juris); AG Lahr, Ur. v. 27.3.2007 – 3 Cs 12 Js 4493/05-AK 308/06 (unveröffentlicht, zitiert nach juris); erst im Jahre 2015 hatte der BGH, nachdem die Norm bereits aufgehoben war, die Möglichkeit, sich mit § 108e StGB a.F. zu beschäftigen; vgl. BGH NStZ 2015, 451; hierzu *Becker*, NStZ 2015, 454.

¹⁵ BGHSt 51, 44.

der Volksvertretung, nicht aber ein Verhalten z.B. in den Fraktionen und Arbeitskreisen des Parlaments erfasst seien.¹⁶ Daher könnten Verhaltensweisen gerade dort, wo die „eigentliche Meinungsbildung“ stattfindet und zumeist die entscheidenden Weichenstellungen für parlamentarische Entscheidungen vorgenommen würden, dem Tatbestand nicht unterfallen.¹⁷ Auch galt § 108e StGB a.F. ausdrücklich gerade nur für „Wahlen und Abstimmungen“ in den genannten Volksvertretungen und erfasste insoweit auch nur die dortige Stimmabgabe. Damit aber blieben die darüber hinaus gehenden Tätigkeiten eines Abgeordneten (wie z.B. Redebeiträge oder sonstige Beiträge zur Meinungsbildung) außer Betracht. Dies wurde als unzureichend empfunden, da die Volksvertreter auch und gerade im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen zahlreiche Möglichkeiten hätten, auf die politische Willensbildung und den Inhalt der Gesetzesvorschläge Einfluss zu nehmen.¹⁸

¹⁶ Vgl. *van Aaken*, ZaöRV 2005, 407 (425); *Barton*, NJW 1994, 1098 (1099 f.); *Bauer/Gmel*, in: Laufhütte/Rissing-van Saan/Tiedemann (Hrsg.), Strafgesetzbuch, Leipziger Kommentar, Bd. 4, 12. Aufl. 2007, § 108e Rn. 3, 6, 9; *Eser*, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, Kommentar, 29. Aufl. 2014, § 108e Rn. 4; *Käßner*, Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte der Mitglieder des Deutschen Bundestages, Eine Untersuchung möglicher Regelungsinstrumente unter vergleichender Berücksichtigung der Besonderheiten der drei Staatsgewalten, 2010, S. 203; *Kerner/Rixen*, GA 1996, 355 (387); *Lackner/Kühl*, Strafgesetzbuch, Kommentar, 28. Aufl. 2014, § 108e Rn. 2; *Maurach/Schroeder/Maiwald*, Strafrecht, Besonderer Teil, Bd. 2, 10. Aufl. 2013, § 86 Rn. 32; *Müller*, in: Joecks/Miebach (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Bd. 3, 2. Aufl. 2011, § 108e Rn. 13; *Richter* (Fn. 6), S. 45, 60; *Rosenau*, in: Satzger/Schluckebier/Widmaier (Hrsg.), Strafgesetzbuch, Kommentar, 2. Aufl. 2014, § 108e Rn. 10; *Vahlenkamp/Knauf*, Korruption, Ein unscharfes Phänomen als Gegenstand zielgerichteter Prävention, 1995, S. 289; *Wohlers*, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen (Hrsg.), Nomos-Kommentar, Strafgesetzbuch, Bd. 2, 4. Aufl. 2013, § 108e Rn. 2; anders allerdings *Bannenberg/Schaupensteiner*, Korruption in Deutschland, Portrait einer Wachstumsbranche, 3. Aufl. 2007, S. 220; *Schaupensteiner*, Kriminalistik 1994, 514 (523); *ders.*, Wachstumsbranche Korruption, 2002, S. 88.

¹⁷ Vgl. hierzu BT-Drs. 16/8979, S. 5 und 17/1412, S. 5 (Gesetzesentwürfe der Fraktion Die Linke).

¹⁸ Vgl. *van Aaken*, ZaöRV 2005, 407 (425 f.); v. *Arnim*, NVwZ 2006, 249 (252); *ders.*, DÖV 2007, 897 (906); *Bannenberg*, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse, 2002, S. 13; *Landfried*, Parteifinanzien und politische Macht, Eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA, 2. Aufl. 1994, S. 334, 351 f.; *Saliger/Sinner*, NJW 2005, 1073 (1076); *Schaupensteiner*, Kriminalistik 1994, 514 (523); *Stein*, Die Verantwortlichkeit politischer Akteure, 2009, S. 619, 660; *Überhofen*, Korruption und Bestechungsdelikte im staatlichen Bereich, Ein Rechtsvergleich und Reformbemühungen zum Deutschen Recht, 1999, S. 189, 195; *Weigend*, in: Pawlik u.a. (Hrsg.),

Neben dem zu eng geratenen Anwendungsbereich wurde ferner die Vagheit des „Kaufbegriffs“ in § 108e StGB a.F. kritisiert. Denn die Anknüpfung an die zivilrechtliche Kategorie des „Kaufes“ sei nicht geeignet, das Unrecht der Tat abschließend zu beschreiben, zumal sich die Auslegung des Begriffs gerade auch nicht nach zivilrechtlichen Kategorien richte.¹⁹ Dadurch sei der Begriff aber nicht geeignet, politisch adäquates Verhalten von strafbarem Verhalten zu trennen. Ferner hatte das Abstellen auf den „Kauf“ oder „Verkauf“ einer Stimme nach überwiegender Ansicht zur Folge, dass die Gewährung eines immateriellen Vorteils als Gegenleistung für ein bestimmtes Verhalten bei einer Wahl oder Abstimmung nicht erfasst wurde.²⁰ Gerade in bestimmten Kreisen werde aber z.B. eine angebotene Mitgliedschaft in einer angesehenen Vereinigung wie dem „Rotary-Club“ oder eine besondere Ehrung oder Auszeichnung durchaus als erstrebenswerter „Vorteil“ angesehen, der einen Abgeordneten in die Versuchung bringen könnte, im Interesse des Anbietenden zu entscheiden.²¹ Schließlich wurde auch kritisiert, dass nach der a.F. des § 108e StGB das Kaufen und Verkaufen einer Wahlstimme regelmäßig vor der Wahl oder Abstimmung veranlasst werden musste. Eine nachträgliche „Belohnung“ war daher – im Gegensatz zum allgemeinen Korruptionsstrafrecht der §§ 331 ff. StGB – von der Strafvorschrift nicht erfasst.²² Dies aber könne zu einer Umgehung der Strafbarkeit führen, insbesondere wenn eine vorherige Absprache im Gegensatz zum späteren Geldfluss (der regelmäßig nach der Wahl oder Abstimmung erfolge) nicht nachweisbar sei.

Auch wurde aus der sich aus § 108e StGB a.F. ergebenden Bedingung, dass eine Stimme gerade „für“ eine Wahl oder Abstimmung in einer der genannten Volksvertretungen

Festschrift für Günther Jakobs zum 70. Geburtstag am 26. Juli 2007, 2007, S. 747 (753); *Wolf*, ZParl 2008, 493 (495); vgl. auch BT-Drs. 16/6726 und 17/5933 (Gesetzesentwürfe der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen).

¹⁹ Vgl. hierzu *Barton*, NJW 1994, 1098 (1099); *Bauer/Gmel*, (Fn. 16), § 108e Rn. 10; *Richter* (Fn. 6), S. 41 ff., 65; *Überhofen* (Fn. 18), S. 194; *Wohlers* (Fn. 16), § 108e Rn. 6; selbst der Gesetzgeber wollte den „Kauf“ oder „Verkauf“ nicht streng zivilrechtsakzessorisch verstehen, vgl. BT-Drs. 12/5927, S. 5, 7.

²⁰ Vgl. *Bauer/Gmel* (Fn. 16), § 108e Rn. 10; *Eser* (Fn. 16), § 108e Rn. 8; *Maurach/Schroeder/Maiwald* (Fn. 16), § 86 Rn. 33; *Richter* (Fn. 6), S. 62; *Rosenau* (Fn. 16), § 108e Rn. 13; *Wohlers* (Fn. 16), § 108e Rn. 6; a.M. allerdings *Epp* (Fn. 2), S. 297 ff.; *Müller* (Fn. 16), § 108e Rn. 17.

²¹ Vgl. hierzu *van Aaken*, ZaöRV 2005, 407 (428); *Sanchez-Hermisolla*, Kriminalistik 2003, 74 (77).

²² Vgl. *van Aaken*, ZaöRV 2005, 407 (427); v. *Arnim*, NVwZ 2006, 249 (252); *Bannenberg/Schaupensteiner* (Fn. 16), S. 220; *Barton*, NJW 1994, 1098 (1099); *Bauer/Gmel* (Fn. 16), § 108e Rn. 3; *Becker* (Fn. 6), S. 182; *Botke*, ZRP 1998, 215 (220); *Müller* (Fn. 16), § 108e Rn. 7; *Schaller* (Fn. 6), S. 87 ff., 159; *Überhofen* (Fn. 18), S. 196, 198; *Vahlenkamp/Knauf* (Fn. 16), S. 289; *Wiehen*, in: v. Alemann (Fn. 6), S. 397 (411).

gekauft oder verkauft werden musste, gefolgert, dass ein Beziehungsverhältnis im Sinne eines Kausalzusammenhangs zwischen dem (Ver-)Kauf der Stimme und der Wahl festgestellt werden müsse, der aber in der Praxis kaum nachzuweisen sei.²³ Zudem müsse – so die damalige Kritik – auch und gerade im Bereich der Abgeordnetenbestechung das „Anfüttern“ und die allgemeine „Klimapflege“, ebenso wie bei den allgemeinen Korruptionsdelikten der §§ 331, 333 StGB, unter Strafe gestellt werden, um Beraterverträge, Nebentätigkeiten oder Honorarvereinbarungen erfassen zu können, die zumeist dem Zweck dienen würden, den Abgeordneten an sich zu binden, damit dieser im entscheidenden Moment nicht mehr frei, sondern eben im Interesse des Auftraggebers entscheide.²⁴

Eher allgemeiner Art war schließlich die Kritik an der unterschiedlichen Behandlung von Amtsträgern und Mandatsträgern.²⁵ Gerade infolge der Machtfülle der Mandatsträger, die über die Schaffung generell-abstrakter Regelungen einen weitaus größeren Wirkungskreis hätten als die einzelnen Amtsträger, die meist nur über Einzelfälle entschieden, sei eine Privilegierung der Mandatsträger kriminalpolitisch unschlüssig. Denn an die Integrität des Zustandekommens von Gesetzen müsse ein mindestens ebenso strenger Maßstab angelegt werden wie an die spätere Anwendung derselben. Auch wurde darauf hingewiesen, dass die Regelung zu kaum nachvollziehbaren Systemwidrigkeiten im internationalen Geschäftsverkehr führen würde. So war nämlich nach dem damals geltenden Art. 2 § 2 des Gesetzes zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG)²⁶ die Bestechung ausländischer Mandatsträger im Zusammenhang mit dem internationalen Geschäftsverkehr in vielen Fällen strafbar, die Bestechung nationaler Mandatsträger hingegen nicht.²⁷ Alles

in allem wurde gegen die Vorschrift vorgebracht, dass es sich im Wesentlichen lediglich um „symbolische“ Gesetzgebung handele, der Tatbestand nur eine Alibifunktion erfülle und letztlich nie zur Anwendung komme.²⁸ Die Norm hätte daher im Ergebnis eher verschleiern und kontraproduktiv gewirkt, da sie suggeriert habe, es gebe einen (in Wirklichkeit eben gerade nicht bestehenden) strafrechtlichen Schutz der Redlichkeit parlamentarischer Prozesse.²⁹ Schließlich wurde auch noch zutreffend auf die Unvereinbarkeit des § 108e StGB a.F. mit internationalen Abkommen, insbesondere dem von Deutschland damals (und eben deshalb) noch nicht ratifizierten Strafrechtsübereinkommen des Europarates gegen Korruption sowie dem UN-Übereinkommen gegen Korruption, hingewiesen.³⁰

Trotz dieser offenkundigen Schwächen einigte man sich über lange Zeit wohl stillschweigend darauf, dass man auch weiterhin vor der „Unlösbarkeit“ des Problems kapitulieren müsse. Eine Vielzahl von Reformentwürfen³¹ verschwand in

S. 435 f.; Dölling, ZStW 112 (2000), 334 (354); Gänßle, NSTZ 1999, 543 (544); Heinrich, in: Strafrechtsprofessoren der Tübinger Juristenfakultät/Justizministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Rolf Keller, 2003, S. 118; Käbner (Fn. 16), S. 200; Korte, wistra 1999, 81 (87); Nagel, Entwicklung und Effektivität internationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, 2007, S. 159, 161; Peek, ZStW 120 (2008), 785 (804 f.); Schaller (Fn. 6), S. 47; Schmitz (Fn. 25), S. 378 f.; Stünker (Fn. 6), S. 592; Wiehen (Fn. 22), S. 397 (410); Wolf, NJW 2006, 2735 (2737); ders., ZRP 2007, 44 (46); ders., ZRP 2009, 186; Zieschang, NJW 1999, 105 (107); vgl. auch BT-Drs. 16/6726 und 17/5933 (Gesetzentwürfe der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen); BT-Drs. 16/8979 und 17/1412 (Gesetzentwürfe der Fraktion Die Linke).

²⁸ BGHSt 51, 44 (60); van Aacken, ZaöRV 2005, 407 (429); v. Arnim, DÖV 2007, 897 (906 f.); Bannenberg/Schaupensteiner (Fn. 16), S. 220; Barton, NJW 1994, 1098 (1100); Heisz (Fn. 6), S. 115; Käbner (Fn. 16), S. 50; Pohl, ZParl 1995, 385 (390); Saliger/Sinner, NJW 2005, 1073 (1076); Streit, MIP 2007, 28 (33); Stein (Fn. 18), S. 619 ff.

²⁹ BT-Drs. 16/8979 und 17/1412 (Gesetzentwürfe der Fraktion Die Linke).

³⁰ Vgl. zur Unvereinbarkeit der damaligen Regelung des § 108e StGB a.F. mit den genannten Übereinkommen auch BT-Drs. 16/6726 und 17/5933 (Gesetzentwürfe der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen); vgl. hierzu noch ausführlich unten III.

³¹ In der 16. Legislaturperiode wurde von der Bundesregierung ein Gesetzentwurf vorgelegt (BT-Drs. 16/6558), nach dem die Korruptionsdelikte wesentlich umgestaltet werden sollten. Dieser enthielt allerdings keinen Vorschlag zur Regelung zur Abgeordnetenbestechung, wohl auch deshalb, weil für die „Entscheidung in eigener Sache“ nicht ein Vorschlag der Bundesregierung vorgelegt werden, sondern ein solcher aus der Mitte des Bundestages erfolgen sollte (vgl. hierzu auch den Bericht der Bundesregierung in BT-Drs. 17/2372, S. 7 f.; hierzu Peek, ZStW 120 [2008], 785 [810]); in der Folgezeit finden sich dann zwei wortgleiche Gesetzentwürfe

²³ Vgl. hierzu Deiters (Fn. 6), S. 425; Otto, Grundkurs Strafrecht, Allgemeiner Teil, 7. Aufl. 2005, § 87 Rn. 20; Stein (Fn. 18), S. 619, 660.

²⁴ van Aaken, ZaöRV 2005, 407 (426); Barton, NJW 1994, 1098 (1099); Bauer/Gmel (Fn. 16), § 108e Rn. 2; Eser (Fn. 16), § 108e Rn. 8; Müller (Fn. 16), § 108e Rn. 7, 20 f.; vgl. allerdings in diesem Zusammenhang auch § 44a Abs. 2 S. 2 AbgG.

²⁵ So Deiters (Fn. 6), S. 425 f.; Heisz (Fn. 6), S. 113, 128 ff., 145; Monsau, Vereinte Nationen und Korruptionsbekämpfung, 2010, S. 46 Fn. 168; Sanchez-Hermisolla, Kriminalistik 2003, 74 (77); Schaupensteiner (Fn. 16), S. 88 ff.; Schmitz, in: Joerden/Scheffler/Sinn/Wolf (Hrsg.), Vergleichende Strafrechtswissenschaft, Frankfurter Festschrift für Andrzej J. Szwarc zum 70. Geburtstag, 2009, S. 367 (378 f.); Vahlenkamp/Knauf (Fn. 16), S. 397.

²⁶ Inzwischen aufgehoben durch das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption v. 20.11.2015 = BGBl. I 2015, S. 2025; die Vorschrift wurde durch dieses Gesetz im Wesentlichen ersetzt durch den neuen § 335a StGB.

²⁷ Darauf hinweisend van Aacken, ZaöRV 2005, 407 (428 f.); v. Arnim, NVwZ 2006, 249 (252); ders., DÖV 2007, 897 (907); Heinrich, in: Arzt/Weber/Heinrich/Hilgendorf (Hrsg.), Strafrecht, Besonderer Teil, 3. Aufl. 2015, § 49 Rn.1; Dannecker, ZStW 117 (2005), 697 (729); Deiters (Fn. 6),

der Folgezeit in der Mottenkiste der erst „irgendwann“ einmal durchzuführenden Reformvorhaben. Erst die bereits angesprochenen internationalen Verpflichtungen nötigten letztlich den Gesetzgeber im Jahre 2014 doch noch zum Handeln.

III. Internationale Verpflichtungen zur Schaffung eines effektiven Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung

Zunehmend beschäftigten sich in den vergangenen Jahren internationale Abkommen (auch) mit der Strafbarkeit von Abgeordneten und Mandatsträgern. So erlangte im europäischen Bereich u.a. das Erste Protokoll vom 27.9.1996 zu dem Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 26.7.1995³² sowie das Übereinkommen vom 26.5.1997 über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaft oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind (Bestechungsübereinkommen)³³ im Hinblick auf die Abgeordneten eine gewisse Bedeutung. Nach dem jeweiligen Art. 4 wird den Mitgliedstaaten auferlegt, Bestechung und Bestechlichkeit in Bezug auf Abgeordnete des Europäischen Parlaments in gleicher Weise zu bestrafen wie bei Abgeordneten nationaler Parlamente. Diese Verpflichtung wurde vom deutschen Gesetzgeber dadurch erfüllt, dass er die Abgeordneten des Europäischen Parlaments durch die Einfügung des neuen § 108e StGB durch das 28. Strafrechtsänderungsgesetz vom 13.1.1994³⁴ den Abgeordneten nationaler Parlamente gleich stellte. Ferner wird in Art. 6 Abs. 1 lit. b des Protokolls (ebenso wie in Art. 7 Abs. 1 lit. b des Bestechungsübereinkommens) verlangt, den Fall unter Strafe zu stellen, dass ein nationaler Abgeordneter des Europäischen Parlaments eine Stimme (im Sinne des § 108e StGB) verkauft. Schließlich findet sich in Art. 6 Abs. 1 lit. c des Protokolls (ebenso wie in Art. 7 Abs. 1 lit. c des Bestechungsübereinkommens) die Verpflichtung, die Strafbarkeit des Kaufs einer Stimme eines nationalen Abgeordneten des Europäischen Parlaments zu regeln. Da hierfür die allgemeinen Regelungen des deutschen Strafanwendungsrechts (insbesondere § 7 Abs. 2 Nr. 1 StGB) nicht ausreichten, erließ der deutsche Gesetzgeber eine entsprechende Regelung in § 3 des Gesetzes zu dem Protokoll vom 27.9.1996 zum Überein-

kommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (EU-Bestechungsgesetz – EU-BestG) aus dem Jahre 1998 (konkret wurde hier § 5 Nr. 14a StGB neu in das Gesetz eingefügt).³⁵

Am 17.12.1997 wurde das OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr unterzeichnet, welches am 15.2.1999 in Kraft trat.³⁶ Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens verpflichtet die Staaten zur Schaffung eines Straftatbestandes im Hinblick auf die Bestechung ausländischer Amtsträger, wobei nach Art. 1 Abs. 4 lit. a des Übereinkommens unter einem Amtsträger auch derjenige zu verstehen ist, der „in einem anderen Staat durch [...] Wahl ein Amt im Bereich der Gesetzgebung [...] innehat“. Nach dem Übereinkommen soll dabei bestraft werden, wer einem ausländischen Amtsträger oder einem Dritten vorsätzlich einen ungerechtfertigten geldwerten oder sonstigen Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt, damit der Amtsträger im Zusammenhang mit der Ausübung von Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt, mit der der Täter im internationalen Geschäftsverkehr einen Auftrag oder einen sonstigen unbilligen Vorteil erlangt oder behält. Da § 108e StGB a.F. diesen sehr weiten Anforderungen nicht genügte, erließ der deutsche Gesetzgeber eine entsprechende Regelung in Art. 2 § 2 des Gesetzes zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG) vom 10.9.1998.³⁷ Die Vorschrift wurde durch eine Regelung über die Anwendbarkeit deutschen Strafrechts in Art. 2 § 3 Nr. 2 IntBestG ergänzt. Die Vorschrift des Art. 2 § 2 IntBestG war dabei erkennbar an den Straftatbestand der Bestechung in § 334 StGB angelehnt, galt aber einerseits nur für künftig vorzunehmende Handlungen oder Unterlassungen des Besto-

der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen aus der 16. und 17. Legislaturperiode (BT-Drs. 16/6726 und BT-Drs. 17/5933; vgl. zu diesen Entwürfen u.a. *Peek*, ZStW 120 [2008], 785 [821 f.]; *Schmitz* [Fn. 25], S. 380 f.), zwei wortgleiche Gesetzentwürfe der Fraktion Die Linke aus der 16. und 17. Legislaturperiode (BT-Drs. 16/8979 und BT-Drs. 17/1412; vgl. zu diesen Entwürfen *Schmitz* [Fn. 25], S. 381 f.; *Schnell*, ZRP 2011, 4), ein in der 15. Wahlperiode erarbeiteter, dann aber nicht eingebrachter Entwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen (vgl. hierzu *Stünker* [Fn. 6], S. 597 ff.) sowie ein Gesetzentwurf der Fraktion der SPD aus der 17. Legislaturperiode (BT-Drs. 17/8613).

³² Das Protokoll findet sich in ABl. EG 1996 Nr. C 313 v. 23.10.1996, S. 1 ff.; das Übereinkommen ist abgedruckt in ABl. EG 1995 Nr. 316 v. 27.11.1995, S. 49 ff.

³³ ABl. EG 1997 Nr. C 195 v. 25.6.1997, S. 1 ff.

³⁴ BGBl. I 1994, S. 84.

³⁵ BGBl. II 1998, S. 2340; die Vorschriften des EU-BestG wurden inzwischen aufgehoben durch das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption v. 20.11.2015 = BGBl. I 2015, S. 2025; sie wurden durch das genannte Gesetz v. 20.11.2015 im Wesentlichen ersetzt durch den neuen § 335a StGB.

³⁶ Das Übereinkommen ist abgedruckt in BT-Drs. 13/10428 und BR-Drs. 269/98.

³⁷ BGBl. II 1998, S. 2327; die Vorschrift mit der Überschrift „Bestechung ausländischer Abgeordneter im Zusammenhang mit internationalem geschäftlichen Verkehr“ lautete: (1) Wer in der Absicht, sich oder einem Dritten einen Auftrag oder einen unbilligen Vorteil im internationalen geschäftlichen Verkehr zu verschaffen oder zu sichern, einem Mitglied eines Gesetzgebungsorgans eines ausländischen Staates oder einem Mitglied einer parlamentarischen Versammlung einer internationalen Organisation einen Vorteil für dieses oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, daß es eine mit seinem Mandat oder seinen Aufgaben zusammenhängende Handlung oder Unterlassung künftig vornimmt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. (2) Der Versuch ist strafbar; die Vorschriften des IntBestG wurden inzwischen aufgehoben durch das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption v. 20.11.2015 = BGBl. I 2015, S. 2025; sie wurden durch das genannte Gesetz v. 20.11.2015 im Wesentlichen ersetzt durch den neuen § 335a StGB.

chenen und andererseits auch nur für Handlungen und Unterlassungen im internationalen geschäftlichen Verkehr. Die Regelung hatte zur Konsequenz, dass in der Folgezeit die Bestechung ausländischer Parlamentarier im Zusammenhang mit dem internationalen Geschäftsverkehr strafbar war, die Bestechung nationaler Abgeordneter hingegen nicht.³⁸

Während die Bundesrepublik hinsichtlich der genannten Abkommen ihren internationalen Verpflichtungen nach ganz herrschender Ansicht bereits früh nachgekommen war, ergaben sich im Hinblick auf zwei weitere Abkommen ernsthafte Probleme, die letztlich zu der Erkenntnis führten, dass die frühere Regelung des § 108e StGB a.F. nicht ausreichte und insoweit eine Änderung angezeigt war.

Am 27.1.1999 wurde von den Mitgliedstaaten des Europarates und weiteren Staaten, die an der Ausarbeitung des Übereinkommens mitgewirkt hatten, das „Strafrechtsübereinkommen des Europarates gegen Korruption“ unterzeichnet, welches am 1.7.2002 in Kraft trat.³⁹ Ergänzend dazu beschloss das Ministerkomitee in seiner 102. Sitzung am 4.5.1998 die Einrichtung einer Kommission GRECO (französisch: Groupe d'États contre la corruption, englisch: Group of States against Corruption), um dadurch einen Überwachungsmechanismus zu schaffen, mit dem die Umsetzung und Anwendung der Konvention und der übrigen Instrumente auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung gesichert werden sollte und auch weiterhin soll.⁴⁰ Das Übereinkommen überlässt in Art. 1 lit. a⁴¹ die Definition des Begriffs „Amtsträger“ zwar dem nationalen Recht. Dennoch ergibt sich aus Art. 4, 6 und 10 recht eindeutig, dass auch die Bestechung

und Bestechlichkeit von Mitgliedern inländischer (Art. 4⁴²) und ausländischer (Art. 6⁴³) öffentlich-rechtlicher Vertretungskörperschaften bzw. von Mitgliedern internationaler parlamentarischer Versammlungen (Art. 10⁴⁴) in die Strafbarkeit mit einzubeziehen sind, da hier jeweils auf die in Art. 2⁴⁵ und Art. 3⁴⁶ des Übereinkommens vorgesehenen, für

⁴² Die Vorschrift des Art. 4 mit der Überschrift „Bestechung und Bestechlichkeit von Mitgliedern inländischer öffentlich-rechtlicher Vertretungskörperschaften“ lautet: „Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen, um die in den Artikeln 2 und 3 genannten Handlungen, wenn ein Mitglied einer inländischen öffentlich-rechtlichen Vertretungskörperschaft, die Gesetzgebungs- oder Verwaltungsbefugnisse ausübt, beteiligt ist, nach ihrem innerstaatlichen Recht als Straftaten zu umschreiben“.

⁴³ Die Vorschrift des Art. 6 mit der Überschrift „Bestechung und Bestechlichkeit von Mitgliedern ausländischer öffentlich-rechtlicher Vertretungskörperschaften“ lautet: „Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen, um die in den Artikeln 2 und 3 genannten Handlungen, wenn ein Mitglied einer öffentlich-rechtlichen Vertretungskörperschaft eines anderen Staates, die Gesetzgebungs- oder Verwaltungsbefugnisse ausübt, beteiligt ist, nach ihrem innerstaatlichen Recht als Straftaten zu umschreiben“.

⁴⁴ Die Vorschrift des Art. 10 mit der Überschrift „Bestechung und Bestechlichkeit von Mitgliedern internationaler parlamentarischer Versammlungen“ lautet: „Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen, um die in Artikel 4 genannten Handlungen, wenn ein Mitglied einer parlamentarischen Versammlung einer internationalen oder supranationalen Organisation, der die Vertragspartei angehört, beteiligt ist, nach ihrem innerstaatlichen Recht als Straftaten zu umschreiben“.

⁴⁵ Die Norm des Art. 2 mit der Überschrift „Bestechung inländischer Amtsträger“ lautet: „Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen, um folgende Handlungen, wenn vorsätzlich begangen, nach ihrem innerstaatlichen Recht als Straftaten zu umschreiben: das unmittelbare oder mittelbare Versprechen, Anbieten oder Gewähren eines ungerechtfertigten Vorteils an einen Amtsträger dieser Vertragspartei für diesen selbst oder für einen Dritten als Gegenleistung dafür, dass er bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben eine Handlung vornimmt oder unterlässt“.

⁴⁶ Die Norm des Art. 3 mit der Überschrift „Bestechlichkeit inländischer Amtsträger“ lautet: „Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen, um folgende Handlungen, wenn vorsätzlich begangen, nach ihrem innerstaatlichen Recht als Straftaten zu umschreiben: das unmittelbare oder mittelbare Fordern oder Annehmen eines ungerechtfertigten Vorteils oder das Annehmen des Angebots oder Versprechens eines solchen Vorteils durch einen Amtsträger dieser Vertragspartei für ihn selbst oder einen Dritten als Gegenleistung dafür, dass er bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben eine Handlung vornimmt oder unterlässt“.

³⁸ Vgl. hierzu nur *Dannecker*, ZStW 117 (2005), 697 (729); *Dölling*, ZStW 112 (2000), 334 (354); *Gänble*, NStZ 1999, 543 (544); *Heinrich* (Fn. 27 – Keller-Gedächtnisschrift), S. 118; *Korte*, wistra 1999, 81 (87); *Möhrenschlager* (Fn. 6), S. 228; *Peek*, ZStW 120 (2008), 785 (804 f.); *Schmitz* (Fn. 25), S. 378 f.; *Zieschang*, NJW 1999, 105 (107).

³⁹ European Treaty Series (ETS) Nr. 173 (vgl. auch das Zusatzprotokoll ETS Nr. 191 mit Regelungen über die Strafbarkeit der Bestechung von in- und ausländischen Schiedsrichtern sowie Geschworenen und Schöffen); vgl. hierzu BT-Drs. 13/11309, S. 5 (Bericht der Bundesregierung über die Tätigkeit des Europarates für die Zeit vom 1. Juli bis 31. Dezember 1997); *Korte*, wistra 1999, 81 (83); *Möhrenschlager*, JZ 1996, 822 (831); kritisch zu den Bestrebungen des Europarates *König*, JR 1997, 397 (404); Deutschland hatte das Übereinkommen bereits am 27.1.1999 gezeichnet, aber bis zur Änderung des § 108e StGB im Jahre 2014 nicht ratifiziert. Eine Ratifizierung soll nunmehr alsbald erfolgen.

⁴⁰ Vgl. hierzu *Hauck*, wistra 2010, 255.

⁴¹ Die Vorschrift des Art. 1 mit der Überschrift „Begriffsbestimmungen“ lautet: „Im Sinne dieses Übereinkommens a) wird der Ausdruck „Amtsträger“ entsprechend der Bestimmung des Begriffs „Beamter“, „Bediensteter im öffentlichen Dienst“, „Bürgermeister“, „Minister“ oder „Richter“ im innerstaatlichen Recht des Staates, in dem die betreffende Person die entsprechenden Aufgaben wahrnimmt, und so, wie er in dessen Strafrecht verwendet wird, ausgelegt; [...]“.

Amtsträger geltenden Regelungen verwiesen wird. Die Regelungen gehen dabei – jedenfalls vom Wortlaut her – weit über diejenigen der Europäischen Union und der OECD hinaus. So wird über Art. 4 auch eine Strafbarkeit der Bestechung und Bestechlichkeit von inländischen Abgeordneten gefordert, Art. 6 fordert (im Gegensatz zum OECD-Übereinkommen hinsichtlich ausländischer Abgeordneter und über Art. 10 auch hinsichtlich Mitgliedern einer parlamentarischen Versammlung einer internationalen Organisation) nicht nur eine Bestrafung der aktiven, sondern auch der passiven Bestechung und beschränkt den Anwendungsbereich nicht mehr auf den internationalen geschäftlichen Verkehr. Allerdings fordert das Übereinkommen keine schematische Gleichstellung von Amtsträgern und Abgeordneten. Im Gegenteil ergibt sich aus den Sonderregelungen der Art. 4, 6 und 10, dass die Mitglieder einer öffentlich-rechtlichen Vertretungskörperschaft oder einer parlamentarischen Versammlung durchaus einen Sonderstatus genießen und die Strafbarkeit wegen einer der in Art. 2 und 3 genannten Handlungen eigenständig normiert werden kann.

Zu beachten ist allerdings die Regelung des Art. 37 Abs. 1 des Übereinkommens, der den Staaten das Recht gibt, zu einzelnen Artikeln (genannt werden hier insbesondere auch die Art. 4, 6, 10) „Vorbehalte“ zu erklären.⁴⁷ Nach Art. 37 Abs. 4 des Übereinkommens darf ein Staat jedoch „in Anwendung der Absätze 1, 2 und 3 nicht zu mehr als fünf der in jenen Absätzen erwähnten Bestimmungen Vorbehalte erklären. Weitere Vorbehalte sind nicht zulässig. Gleichartige Vorbehalte zu den Artikeln 4, 6 und 10 werden als ein einziger Vorbehalt betrachtet.“ Nach Art. 38 des Übereinkommens sind „[...] Vorbehalte nach Artikel 37 [...] vom Tag des Inkrafttretens dieses Übereinkommens für den betreffenden Staat an drei Jahre lang gültig. Diese [...] Vorbehalte können jedoch für Zeitabschnitte derselben Dauer erneuert werden.“ Infolge dieser durch das Übereinkommen selbst vorgesehenen Möglichkeit der Einlegung eines Vorbehalts wird teilweise davon ausgegangen, dass das Übereinkommen des Europarates trotz seiner vom Wortlaut her strengeren Voraussetzungen insgesamt in seinen zwingenden Vorgaben sogar hinter dem OECD-Übereinkommen zurückbleibt,⁴⁸ wobei es sicherlich politisch das falsche Signal gewesen wäre, durch die ausdrückliche Einlegung eines entsprechenden Vorbehalts die Abgeordnetenbestechung explizit auszunehmen⁴⁹ (zumal eine solche Herausnahme auch den nachfolgend skizzierten und insoweit zwingenden Regelungen des UN-Übereinkommens gegen Korruption nicht entsprechen würde).

⁴⁷ Die Norm des Art. 37 Abs. 1 lautet: „Jeder Staat kann sich bei der Unterzeichnung oder bei der Hinterlegung seiner Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde das Recht vorbehalten, die in den Artikeln 4, 6 bis 8, 10 und 12 genannten Handlungen oder die in Artikel 5 genannten Straftaten der Bestechlichkeit insgesamt oder teilweise nicht nach seinem innerstaatlichen Recht als Straftaten zu umschreiben“.

⁴⁸ Möhrenschrager (Fn. 6), S. 229.

⁴⁹ Möhrenschrager (Fn. 6), S. 230 f.

Schließlich enthält auch das eben genannte, von der Generalversammlung als Resolution 58/4 in ihrer Plenartagung am 31.10.2003 angenommene, auf der Konferenz von Merida vom 9.-11.12.2003 unterzeichnete und am 14.12.2005 in Kraft getretene „UN-Übereinkommen gegen Korruption“ Vorschriften über die Abgeordnetenbestechung.⁵⁰ Entscheidend ist es hierbei, dass in diesem Übereinkommen sowohl verbindliche als auch unverbindliche Vorschriften enthalten sind, wobei bei den verbindlichen Vorschriften der Staat bestimmte Maßnahmen „zu treffen hat“ („shall adopt“), während bei den unverbindlichen Vorgaben nur Maßnahmen „in Erwägung zu ziehen“ sind („shall consider“).

Nach Art. 2 lit. a (i) der Konvention wird der Begriff des Amtsträgers definiert als „jede Person, die in einem Vertragsstaat durch Ernennung oder Wahl, befristet oder unbefristet, bezahlt oder unbezahlt und unabhängig von ihrem Dienstrang ein Amt im Bereich der Gesetzgebung, Exekutive, Verwaltung oder Justiz innehat“.⁵¹ Durch diese weite Begriffsbestimmung sind auch Mandatsträger in jeder Form (d.h. auch Abgeordnete kommunaler Parlamente) vom Amtsträgerbegriff erfasst. In den folgenden Artikeln sind dann die Verpflichtungen der Staaten im Einzelnen aufgezählt. So regelt Art. 15 die „Bestechung inländischer Amtsträger“⁵² und Art. 16 die „Bestechung von ausländischen Amtsträgern und Amtsträgern internationaler Organisationen“⁵³. Diese Vor-

⁵⁰ United Nations Convention against Corruption (UNCAC), Doc. A/58/422; eine Übersetzung ins Deutsche findet sich in BGBl. II 2014, S. 762 (763 ff.); Deutschland hat das Übereinkommen am 9.12.2003 gezeichnet, aber ebenfalls lange Zeit nicht ratifiziert; eine Ratifizierung erfolgte erst am 12.11.2014, nach der Änderung des Straftatbestandes des § 108e StGB; das Übereinkommen ist in Deutschland am 12.12.2014 in Kraft getreten; vgl. BGBl. II 2014, S. 762; BGBl. II 2015, S. 140; zu diesem Übereinkommen auch Hofmann/Pfaff, Die Konvention der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Korruption, 2006.

⁵¹ Der Originaltext lautet: Art. 2 Use of Terms „For the purposes of this Convention: (a) “Public official” shall mean: (i) any person holding a legislative, executive, administrative or judicial office of a State Party, whether appointed or elected, whether permanent or temporary, whether paid or unpaid, irrespective of that person’s seniority“.

⁵² Art. 15 lautet: „Jeder Vertragsstaat trifft die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen, um folgende Handlungen, wenn vorsätzlich begangen, als Straftaten zu umschreiben: a) das unmittelbare oder mittelbare Versprechen, Anbieten oder Gewähren eines ungerechtfertigten Vorteils an einen Amtsträger für diesen selbst oder für eine andere Person oder Stelle als Gegenleistung dafür, dass er in Ausübung seiner Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt; b) das unmittelbare oder mittelbare Fordern oder Annehmen eines ungerechtfertigten Vorteils durch einen Amtsträger für sich selbst oder für eine andere Person oder Stelle als Gegenleistung dafür, dass er in Ausübung seiner Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt“.

⁵³ Art. 16 lautet: „1. Jeder Vertragsstaat trifft die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen, um fol-

schriften sind nach der hier verwendeten Terminologie („trifft“/„shall adopt“ statt „zieht in Erwägung“/„shall consider“) mit Ausnahme des Art. 16 Nr. 2 des Abkommens für die Staaten verbindlich. Damit enthält das UN-Übereinkommen – was die zwingenden Verpflichtungen angeht – jedenfalls weitergehende Anforderungen als das Übereinkommen des Europarates, die das deutsche Recht auf Grund der restriktiven Fassung des § 108e StGB a.F. nicht erfüllen konnte. Im Hinblick auf die Mandatsträger fällt allerdings auf, dass in Art. 15 der Konvention stets davon die Rede ist, dass der Täter in Ausübung seiner „Dienstpflichten“ eine Handlung vorzunehmen oder zu unterlassen habe. Nach überwiegendem Verständnis in Deutschland übt aber ein Mandatsträger, insbesondere ein Abgeordneter, weder einen „Dienst“ aus (sondern nimmt vielmehr ein „freies Mandat“ wahr), noch hat er irgendwelche „Dienstpflichten“ zu erfüllen. Dennoch wurde überwiegend davon ausgegangen, dass die Regelung des § 108e StGB a.F. mit dem Übereinkommen nicht vereinbar war. Im Gegensatz zum Übereinkommen des Europarates besteht im Rahmen des UN-Übereinkommens im Übrigen auch nicht die Möglichkeit, einen entsprechenden Vorbehalt zu erklären, sodass das Übereinkommen nach der Ratifizierung nunmehr in vollem Umfang verbindlich ist.

IV. Notwendigkeit der Unterscheidung von Amtsträgern und Mandatsträgern

Wie bereits aufgezeigt – und aus der Darstellung der Entstehungsgeschichte des heutigen § 108e StGB ersichtlich –, stellt die nunmehr geltende Vorschrift einen Kompromiss dar zwischen den beiden Extrempositionen einer grundsätzlichen Gleichstellung von Amts- und Mandatsträgern und der völligen Straffreistellung Letzterer. Während die UN-Konvention von einer grundsätzlichen Gleichstellung der beiden Personengruppen auszugehen scheint, wird insbesondere aus deutscher Sicht immer wieder auf die unterschiedliche Stellung und die unterschiedlichen Funktionen hingewiesen, welche durch die beiden Personengruppen wahrgenommen werden.

gende Handlungen, wenn vorsätzlich begangen, als Straftat zu umschreiben: das unmittelbare oder mittelbare Versprechen, Anbieten oder Gewähren eines ungerechtfertigten Vorteils an einen ausländischen Amtsträger oder einen Amtsträger einer internationalen Organisation für diesen selbst oder für eine andere Person oder Stelle als Gegenleistung dafür, dass der Amtsträger in Ausübung seiner Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt, um im Zusammenhang mit Tätigkeiten im internationalen Geschäftsverkehr einen Auftrag oder einen sonstigen ungerechtfertigten Vorteil zu erlangen oder zu behalten. 2. Jeder Vertragsstaat zieht in Erwägung, die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen zu treffen, um folgende Handlungen, wenn vorsätzlich begangen, als Straftat zu umschreiben: die unmittelbare oder mittelbare Forderung oder Annahme eines ungerechtfertigten Vorteils durch einen ausländischen Amtsträger oder einen Amtsträger einer internationalen Organisation für sich selbst oder für eine andere Person oder Stelle als Gegenleistung dafür, dass der Amtsträger in Ausübung seiner Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt“.

Um das genannte Spannungsfeld aufzulösen, soll im folgenden Teil des Beitrags nun der Versuch unternommen werden, die rechtlichen und tatsächlichen Unterschiede dieser beiden Personengruppen herauszuarbeiten. Sofern wesentliche Unterschiede festgestellt werden, ist ferner zu untersuchen, ob eine Gleich- oder Ungleichbehandlung im Ermessen des Gesetzgebers liegt, dem hier ein gewisser Spielraum zukommt, oder ob aus verfassungsrechtlicher Sicht gewisse Vorgaben zwingend zu beachten sind. Sind Unterschiede feststellbar, die eine Ungleichbehandlung ermöglichen oder (aus verfassungsrechtlichen Gründen) erfordern, ist anschließend zu überlegen, ob diese im Hinblick auf die Mandatsträger zu einer Privilegierung oder möglicherweise sogar zu einer Erweiterung der Strafdrohung führen dürfen oder (wiederum aus verfassungsrechtlichen Gründen) führen müssen. Zudem ist auch stets zu beachten, ob nicht bei der Ausgestaltung des Tatbestandes oder hinsichtlich der Strafdrohung in Bezug auf die der verschiedenen Mandate Differenzierungen vorgenommen werden müssen oder ob solche zumindest denkbar sind. Dieser Aspekt ist insbesondere im Hinblick auf die Bundes- und Landtagsabgeordneten einerseits und die kommunalen Mandatsträger andererseits zu prüfen.

1. Internationale Vorgaben

Im Hinblick auf die internationalen Vorgaben lässt sich feststellen, dass jedenfalls das Übereinkommen des Europarates keine schematische Gleichstellung von Amtsträgern und Mandatsträgern fordert. Wie gesehen,⁵⁴ folgt aus der Tatsache, dass in Art. 4, 6 und 10 des Übereinkommens gerade Sonderregelungen für Mitglieder einer öffentlich-rechtlichen Vertretungskörperschaft oder einer parlamentarischen Versammlung getroffen wurden, dass diese sehr wohl einen Sonderstatus genießen können, woraus sich jedenfalls eine Regelung der Strafbarkeit in einer eigenen Strafnorm durchaus rechtfertigen lässt.⁵⁵ Durch die umfängliche Verweisung auf die Art. 2 und 3 in Art. 4 und 6 (sowie den Verweis auf Art. 4 in Art. 10) des Abkommens findet jedoch andererseits – jedenfalls was die Reichweite der Pflichten angeht – eine faktische Gleichstellung der beiden Personengruppen statt. Danach muss jede Vertragspartei – unabhängig davon, ob es sich um einen Amtsträger oder einen Mandatsträger handelt – die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen treffen, um die in Art. 2 und 3 genannten Handlungen, wenn sie vorsätzlich begangen werden, nach ihrem innerstaatlichen Recht als Straftaten zu umschreiben. Allerdings ist, wie oben ebenfalls bereits angesprochen wurde,⁵⁶ zu beachten, dass die Mitgliedstaaten im Hinblick auf diese Regelung einen Vorbehalt einlegen könnten, was aber politisch sicherlich das falsche Signal wäre.

Wesentlich strikter ist hingegen die Regelung des Art. 2 lit. a (i) des UN-Übereinkommens, wonach die Definition des Amtsträgers sämtliche Personen erfasst, die im Bereich der Gesetzgebung, Exekutive, Verwaltung oder Justiz tätig sind. Daraus könnte man nun folgern, dass eine schematische

⁵⁴ Vgl. oben III.

⁵⁵ So auch Möhrenschrager (Fn. 6), S. 231.

⁵⁶ Vgl. oben III.

Gleichstellung von Amtsträgern und Mandatsträgern zwingend erforderlich ist. Dennoch wird man auch hier zu dem Ergebnis gelangen können, dass die zu treffende nationale Regelung nicht notwendigerweise eine umfängliche und schematische Gleichstellung dieser beiden Personengruppen vorzusehen hat. Entscheidend ist vielmehr, dass der *ratio legis* des Übereinkommens gefolgt wird, die eine effektive Bekämpfung der Korruption auch im parlamentarischen Bereich – unter Berücksichtigung der hier bestehenden Besonderheiten – fordert.⁵⁷

2. Gesteigerte Einflussmöglichkeiten der Mandatsträger

Für eine weitgehende Gleichstellung der beiden Personengruppen (oder sogar: für eine schärfere Bestrafung der Mandatsträger) wurde angeführt, dass eine Privilegierung der Mandatsträger letztlich kriminalpolitisch untunlich sei.⁵⁸ Dies folge insbesondere unter der Berücksichtigung der Machtfülle der Mandatsträger, die insbesondere über die Schaffung generell-abstrakter Regelungen schließlich einen weitaus größeren Wirkungskreis hätten als die einzelnen Amtsträger, da letztere meist nur mit Einzelfällen befasst seien. Insoweit müsse gerade an die Integrität des Zustandekommens von Gesetzen ein mindestens ebenso strenger Maßstab angelegt werden, wie an deren spätere Anwendung. So wird im Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke aus dem Jahre 2008 ausgeführt: „Die Gemeinwohlbindung, die gleichermaßen Grundlage der Arbeit der Legislative wie der Exekutive ist, führt zu der Notwendigkeit einer grundsätzlichen Gleichbehandlung der Vertreterinnen und Vertreter beider Staatsgewalten: Wenn bereits die Bestechlichkeit eines Amtsträgers bestraft wird, die ‚nur‘ eine widerrechtliche Bevorzugung Einzelner zum Gegenstand hat, so muss erst recht die Bestechlichkeit eines Abgeordneten bestraft werden, bei der das Interesse der Allgemeinheit zugunsten der Sonderinteressen einer Gruppe bei der für eine Vielzahl von Fällen und auf Dauer angelegten Rechtsetzung unmittelbar geschädigt wird.“⁵⁹ Insbesondere mit Blick auf die internationalen Entwicklungen werde deutlich, dass andere Länder diesen Schritt längst vollzogen hätten und es sei unangebracht, wenn sich Deutschland dieser Gleichstellung verweigere.⁶⁰

⁵⁷ Vgl. Möhrenschrager (Fn. 6), S. 231.

⁵⁸ In diese Richtung argumentieren Deiters (Fn. 6), S. 425 f.; Heisz (Fn. 6), S. 113, 128 ff., 145; Monsau (Fn. 25), S. 46 Fn. 168; Sanchez-Hermisolla, Kriminalistik 2003, 74 (77); Schaubenstein (Fn. 16), S. 88 ff.; Vahlenkamp/Knauf (Fn. 16), S. 397.

⁵⁹ BT-Drs. 16/8979, S. 5 und 17/1412, S. 5 (Gesetzentwürfe der Fraktion Die Linke); ferner Heisz (Fn. 6), S. 129.

⁶⁰ In der Tat kann rechtsvergleichend festgestellt werden, dass in den meisten Ländern eine Gleichstellung von Amtsträgern und Abgeordneten erfolgt ist, vgl. Eser/Überhofen/Huber, Korruptionsbekämpfung durch Strafrecht, 1997; Möhrenschrager (Fn. 6), S. 223 ff.; Schmitz (Fn. 25), S. 372 f.; vgl. auch Überhofen (Fn. 18), S. 1 ff.

3. Das „freie“ Mandat, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG

Gegen eine solche Gleichstellung lässt sich jedoch eine Vielzahl von Gründen anführen. Als Erstes ist dabei auf Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG zu verweisen. Hiernach sind jedenfalls die Bundestagsabgeordneten „Vertreter des ganzen Volkes“.⁶¹ Sie sind „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“.⁶² Aus dieser Vorschrift ergibt sich der verfassungsrechtlich anerkannte Grundsatz des „freien Mandats“, welches dem Abgeordneten Weisungsfreiheit und Unabhängigkeit garantiert und ihn vor jeglichem Versuch der Fremdbestimmung schützen will. Zwar gilt Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ausdrücklich nur für Bundestagsabgeordnete, die meisten Landesverfassungen enthalten jedoch vergleichbare Vorschriften. Daher wird man Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG zu den Grundnormen der parlamentarischen Demokratie zu zählen haben. Dies hat zur Folge, dass die hier getroffenen Regelungen auch auf andere Volksvertretungen, insbesondere auch auf kommunale Parlamente, übertragbar sind. Dies ist allerdings nicht unbestritten, da kommunale Vertretungen eben gerade keine Parlamente im Rechtssinne darstellen würden.⁶³ So führte das BVerwG aus:⁶⁴ „[...] dass Art. 38 I 2 GG allein die Abgeordnetenstellung im Bundestag regelt und nicht für sonstige Mandate, etwa der Kommunalvertretungen, gilt. Für die Rechtsstellung des gewählten Kommunalvertreters ist eine dem Art. 38 I 2 GG entsprechende Vorschrift gerade nicht anzutreffen (BVerfGE 78, 344 (348) [...]). Deshalb kann im Streitfall auf die in der Rechtsprechung des BVerfG (vgl. insbes. BVerfGE 80, 188 [...]) zu Art. 38 I 2 GG entwickelten Grundsätze des Parlamentsrechts nicht ohne weiteres zurückgegriffen werden. Abgesehen davon [sind] kommunale Vertretungskörperschaften als Verwaltungsorgane keine Parlamente im Rechtssinne und [...] kommunale Mandatsträger zugleich Amtsträger der Exekutive [...], so daß die Regeln des Parlamentsrechts (z.B. die über den Immunitätsschutz) nicht unmittelbar auf Kommunalvertretungen übertragen werden können [...]“. Abgesehen davon, dass die Ansicht des BVerwG im Hinblick auf die neueste Rechtsprechung des BGH zur Amtsträgereigenschaft kommunaler Mandatsträger überholt ist,⁶⁵ hatte diese Entscheidung eine ganz spezielle Thematik im Rahmen des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG zum Gegenstand (nämlich das Recht, Anträge im Ausschuss mündlich statt schriftlich begründen zu dürfen). Die Entscheidung befasste sich daher nicht mit der Grundfrage, ob der in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG niedergelegte Grundsatz des „freien Mandats“ als solcher zu den Grundelementen der parlamentarischen Demokratie gehört und daher auch für kommunale Mandatsträger (möglicherweise mit anderen Ausprägungen im Einzelnen) gilt.

⁶¹ Grundlegend hierzu BVerfGE 112, 118 (134); 118, 277 (324 ff.).

⁶² Grundlegend hierzu BVerfGE 40, 296 (314, 316); 76, 256 (341); 118, 277 (324).

⁶³ BVerwG NVwZ-RR 1991, 157 (158); so auch Schnell, ZRP 2011, 4 (5 f.).

⁶⁴ BVerwG NVwZ-RR 1991, 157 (158).

⁶⁵ BGHSt 51, 44 (49 ff.); BGH NSTz 2007, 36.

Andererseits muss jedoch Folgendes beachtet werden: Zwar verbietet die Formulierung „Vertreter des ganzen Volkes“ nicht eine einseitige Wahrnehmung von Interessen bestimmter Bevölkerungsgruppen, da auf Grund der unterschiedlichen Zusammensetzung der Parlamente idealtypisch vorausgesetzt wird, dass im Parlament auf diese Weise das gesamte Volk repräsentiert wird, die Mandatsträger als Gesamtheit also „das ganze Volk vertreten“. Es wäre mit dem Grundsatz des freien Mandats aber unvereinbar, wenn die Mandatsträger einseitig die Interessen derer vertreten würden, von denen sie finanzielle oder sonstige Vorteile erhalten oder wenn sie gar zu diesen Interessengruppen in einer (finanziellen) Abhängigkeit stünden. Insoweit soll das „freie Mandat“ gerade auch die Unabhängigkeit des Mandatsträgers von Interessengruppen und deren finanzieller Einflussnahme sichern.⁶⁶ Zudem ist fraglich, ob man noch von einer Gewissensentscheidung des Mandatsträgers sprechen kann, wenn er sich durch die vorherige Annahme oder das Versprechen von Vorteilen dazu verpflichtet fühlt, seine Stimme in einem bestimmten Sinne abzugeben. Mit der Formulierung „nur ihrem Gewissen unterworfen“ soll vielmehr gerade die Unabhängigkeit der Entscheidung des Mandatsträgers gewährleistet werden. Dieser Entscheidung soll eine politische Meinungsbildung zu Grunde liegen, die der Mandatsträger frei vollziehen können muss. Dem würde es widersprechen, wenn er sich infolge einer einmal abgegebenen Zusage (möglicherweise sogar verbunden mit einer gewissen finanziellen Abhängigkeit) in der Folgezeit verpflichtet fühlt, seine Entscheidung nach den Vorgaben seines „Geldgebers“ zu fällen. Insoweit ist das „freie Mandat“ durchaus zweischneidig: Es soll dem Mandatsträger eine gewisse Unabhängigkeit sichern, die gerade darin besteht, Partikularinteressen wahrnehmen zu dürfen, aber nicht zu müssen. Damit wäre es einerseits nicht vereinbar, ihm zu verbieten, gerade diese Partikularinteressen wahrzunehmen, andererseits wäre es aber mit dem genannten Grundsatz unvereinbar, wenn der Mandatsträger von den Vertretern dieser Partikularinteressen abhängig wäre. Letzteres ist aber der Fall, wenn er sich durch eine abgeschlossene (Unrechts-)Vereinbarung dazu verpflichtet (fühlt), im Sinne seines „Geldgebers“ tätig zu werden. Er wäre dann jedenfalls faktisch „an Aufträge und Weisungen“ gebunden, was dem Grundgedanken des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG widersprechen würde. Der allgemeine Grundsatz des freien Mandats kann also den Mandatsträger nicht dazu berechtigen, sich in „freier“ Entscheidung (und unter dem Eindruck zu erwartender Vorteile) in die Abhängigkeit von Vertretern von Partikularinteressen zu begeben, die ihn durch (zumeist: finanzielle) Zuwendungen an sich binden.

Dagegen ist ein solches „freies Mandat“ dem Status der Amtsträger grundsätzlich fremd. So wurde bereits in BT-Drs. 12/5927, S. 5 ausgeführt: „In dem 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 unsachlichen Einflüssen treffen. Beim Träger eines Abgeordnetenmandats fehlt es hingegen bereits an einem genau umgrenzten Pflichtenkreis, wie er für den Amtsträger existiert. Bei der Ausübung von Stimmrechten im Parlament spielen 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 Gruppen hinauslaufen. Die Interessenwahrnehmung auch innerhalb des Parlaments ist Bestandteil des politischen Kräftespiels.“⁶⁷

4. Grundsätzliche Unterschiede der beiden Rechtsverhältnisse

Während das Beamtenverhältnis – als Idealtypus des Amtswalters – gekennzeichnet ist durch die Begründung eines meist lebenslangen öffentlichen Dienst- und Treueverhältnisses, ist das Abgeordnetenverhältnis in aller Regel auf Zeit angelegt und begründet – unter Rückgriff auf Art. 38 Abs. 1 GG – ein solches Dienst- und Treueverhältnis gerade nicht. Während die Mandatsträger (wofür hier stellvertretend die Bundestagsabgeordneten, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, zu nennen sind) als Vertreter des ganzen Volkes an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind, schuldet der Beamte (außer in denjenigen Fällen, in denen kraft Gesetz eine Weisungsfreiheit besteht) Treue und Gehorsam und hat die von seinem Vorgesetzten getroffenen Anweisungen zu befolgen (= Weisungsgebundenheit).

5. Recht zur parteiischen Interessenswahrnehmung

Mandatsträger haben zwar (so wiederum Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) als „Vertreter des ganzen Volkes“ den Auftrag, sich bei ihrer Entscheidung am Gemeinwohl zu orientieren. Dies schließt aber nicht aus (und soll es auch nicht ausschließen), dass sie (so unstreitig jedenfalls bei den Bundestags- und Landtagsabgeordneten) insbesondere auch die Interessen ihres Wahlkreises vertreten. Auch ist es zulässig, dass Mandatsträger die Partikularinteressen derjenigen Interessengruppen vertreten, aus denen sich ihre Wählerschicht hauptsächlich zusammensetzt. Berücksichtigt man diese beiden Elemente, dann ist eine gewisse Form von Lobbyismus sogar durchaus erwünscht.⁶⁸ Gerade durch die unterschiedliche politische Zusammensetzung der Parlamente, die auch unter-

⁶⁶ BVerfGE 118, 277; in diese Richtung auch *Stünker* (Fn. 6), S. 605.

⁶⁷ Vgl. zu dieser Argumentation auch BT-Drs. 12/5927, S. 5.

⁶⁸ Vgl. hierzu *Schmitz* (Fn. 25), S. 374 f.; *Zieschang*, NJW 1999, 105 (107).

schiedliche Interessengruppen vertreten, wird ein repräsentativer Querschnitt der Gesamtinteressen der Bevölkerung hergestellt und garantiert. Dies unterscheidet den Mandatsträger grundsätzlich vom Amtsträger, der sein Amt in aller Regel alleine ausübt und bei Vollzug der Gesetze stets Einzelfallentscheidungen zu treffen hat, die nicht erst mit Entscheidungen anderer Amtsträger zusammen einen repräsentativen Querschnitt für den jeweils betreffenden Fall ergeben.

6. Unterschiedlichkeit der Arbeitsweisen

Insofern unterscheiden sich auch die Arbeitsweisen von Amtsträgern und Mandatsträgern grundsätzlich. Die Mandatsträger müssen zur Erfüllung ihrer Aufgaben den Dialog mit anderen Mandatsträgern, Politikern der eigenen aber auch fremden Parteien, vor allem aber auch den Interessensgruppen und Einzelpersonen in ihrem Wahlkreis suchen.⁶⁹ Eben dieser Dialog und Interessensausgleich ist dem Amtsträger, insbesondere demjenigen, der in der Leistungsverwaltung tätig ist, gerade untersagt. Auch umgekehrt ist es gerade ein Recht des Bürgers, in seinem Wahlkreis Einfluss auf „seinen“ Abgeordneten zu nehmen, um zu versuchen, seine Anliegen und Interessen, vermittelt durch „seinen“ Repräsentanten, durchzusetzen. Insofern sind auch Einladungen zu Vereins-sitzungen oder öffentlichen Veranstaltungen möglich und erwünscht. Gegenüber einem Amtsträger, der dem Betroffenen gegenüber eine Entscheidung zu treffen hat (z.B. den Erlass eines Leistungsbescheides oder einer Untersagungsverfügung) ist eine solche Einflussnahme hingegen unzulässig.

7. Begründung des Statusverhältnisses

Ein Beamter wird regelmäßig durch einen öffentlich-rechtlichen Hoheitsakt in ein zumeist lebenslanges Beamtenverhältnis berufen. Die sonstigen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes werden auf der Grundlage eines Arbeitsvertrages tätig, wobei beide Personengruppen bei ihrer Tätigkeit in ein Dienst- und Treueverhältnis eingebunden sind. Die Tätigkeit eines Mandatsträgers wird hingegen geprägt durch das „freie Mandat“, welches ihm durch den Willen des Volkes mittels Wahlen auf Zeit übertragen wird.

8. Zulässigkeit der Entgegennahme finanzieller Zuwendungen

Der Mandatsträger ist grundsätzlich berechtigt, finanzielle Zuwendungen von außen entgegenzunehmen, wenn dabei bestimmte Spielregeln eingehalten werden. Dies folgt schon daraus, dass die Entgegennahme von Parteispenden grundsätzlich zulässig (und umgekehrt die Abgabe von Spenden erwünscht) ist.⁷⁰ Ein Amtsträger hingegen ist in aller Regel⁷¹

nicht berechtigt, Spenden für sich bzw. für die Behörde oder öffentlich-rechtliche Institution, in der er tätig ist, entgegenzunehmen. Gerade der Charakter des öffentlichen Dienstes duldet es nicht, dass den dort beschäftigten Amtsträgern oder den jeweiligen Behörden besondere Vorteile aus dem Anlass ihrer Amtstätigkeit zufließen.

9. Zulässigkeit der Ausübung von Nebentätigkeiten

Der Mandatsträger ist grundsätzlich berechtigt, eine Nebentätigkeit auszuüben, was regelmäßig damit verbunden ist, dass er hierdurch auch finanzielle Zuwendungen erhält.⁷² Schon von daher kommt es bei ihm notwendigerweise zu einer gewissen Verknüpfung zwischen seiner Mandatsausübung und seiner (sonstigen) Berufstätigkeit. Dies wird besonders deutlich, wenn man die Personengruppe der kommunalen Mandatsträger betrachtet, bei denen die Mandatsausübung zumeist ehrenamtlich und gerade neben der eigentlichen Berufstätigkeit ausgeübt wird (und auch werden muss). Die Möglichkeit der Ausübung einer weiteren Tätigkeit ist aber auch bei den Mitgliedern der anderen Vertretungskörperschaften (Bundestag, Landtage, Europäisches Parlament) zu beachten. Dagegen stellt bei den Amtsträgern die Ausübung einer Nebentätigkeit meist die Ausnahme dar. Eine solche ist zudem regelmäßig anzeige-, in manchen Fällen sogar genehmigungspflichtig.

10. Erlass und Vollzug von Gesetzen

Zu den wesentlichen Aufgaben des Amtsträgers zählt der Vollzug von Gesetzen oder die Aufrechterhaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Dagegen werden die Mandatsträger in aller Regel rechtssetzend tätig, d.h. sie sind im politischen System gestaltend tätig, indem sie Impulse aus gesellschaftlichen Veränderungen aufnehmen und hierfür Lösungen erarbeiten oder aber indem sie auf der Grundlage ihrer persönlichen politischen Überzeugung selbst Veränderungen anstreben.⁷³

11. Gesetzesbindung

Der Amtsträger unterliegt bei der Anwendung von Gesetzen einer strikten Gesetzesbindung. Er hat grundsätzlich nur im Rahmen dieser Gesetze einen gewissen Entscheidungsspielraum. Dabei muss er seine Entscheidungen frei von politischem und medialem Druck und auch frei von Einflussnahmen Dritter und von privaten Verpflichtungen, insbesondere aber auch frei von finanziellen Erwägungen treffen. Der Mandatsträger hingegen unterliegt einer solchen strikten Gesetzesbindung gerade nicht. So sind die Bundestagsabgeordneten, wie bereits mehrfach betont, auf der Grundlage des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG an Aufträge und Weisungen gerade nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Bei den von ihnen zu treffenden Entscheidungen spielen vielmehr oft politische Gesichtspunkte eine wesentliche Rolle, wobei

falls dann (aber auch nur insoweit) zulässig, als das hierfür vorgesehene Verfahren eingehalten wurde.

⁶⁹ Vgl. hierzu *Schmitz* (Fn. 25), S. 375.

⁷⁰ BVerfGE 8, 51 (68); 20, 56 (102); 52, 63 (89); 85, 264 (287 ff.).

⁷¹ Vgl. hierzu aber die seit geraumer Zeit diskutierte Problematik der Einwerbung von Drittmitteln im Hochschulbereich durch verbeamtete Professoren. Diese Drittmiteleinwerbung, die teilweise nach Landesrecht sogar zu den Pflichtaufgaben des Hochschullehrers gehört, ist nach BGHSt 47, 295 jeden-

⁷² BVerfGE 40, 296 (318 f.); 118, 277 (323).

⁷³ Vgl. hierzu auch *Schmitz* (Fn. 25), S. 367.

die Mandatsträger zur Interessenvertretung ausdrücklich berechtigt sind.

12. Austauschbarkeit des Handelnden

Die strenge Gesetzesbindung und die Pflicht zur Unparteilichkeit machen die Tätigkeit des Amtsträgers (oder auch des Richters) durch jeden anderen Amtsträger (oder Richter) „ersetzbar“. Diese Austauschbarkeit des Amtsträgers kommt gerade auch im Begriff des „Amtes“ zum Ausdruck, welches unabhängig vom jeweiligen Amtsträger ausgeführt werden muss und welches dementsprechend eine eigene Identität aufweist. So existieren für Amtsgeschäfte auch regelmäßige Vertretungsregeln, da davon ausgegangen werden kann und muss, dass jeder Amtsträger beim Vollzug der Gesetze die gleichen Maßstäbe anzulegen hat und daher – bis auf wenige Fälle, in denen dem Betreffenden ein weiter Ermessensspielraum zukommt – im Hinblick auf die zu treffende Einzelfallregelung auch zu denselben Entscheidungen gelangen wird. Eben diese Austauschbarkeit ist dem politischen Mandat fremd. So kann sich ein Mandatsträger bei der Wahrnehmung seines Mandats gerade nicht vertreten lassen. Vielmehr gilt hier der Grundsatz der Höchstpersönlichkeit, der einer Austauschbarkeit gerade entgegensteht.

13. Zeitliche Dauer des Verhältnisses

Im Gegensatz zu den Amtsträgern, die zumeist auch auf Grund ihres Beamtenstatus ihren Beruf dauerhaft ausüben und insoweit auch nicht auf eine (Wieder-)Wahl angewiesen sind, steht der Mandatsträger stets im Blickfeld politischer Interessen. Dies macht es möglich, wenn nicht gar wahrscheinlich, dass Strafanzeigen und Ermittlungsverfahren auch zu politischen Zwecken gegen einen Mandatsträger missbraucht werden. Ein Mandatsträger, der kurz vor der Wahl mit dem Vorwurf korrupten Verhaltens konfrontiert und gegen den ein Ermittlungsverfahren durchgeführt wird, wird es bei einer Wahl ungleich schwerer haben, als ein Kandidat, der sich einem solchen Vorwurf nicht ausgesetzt sieht. Da zur Aufnahme eines Ermittlungsverfahrens bereits ein Anfangsverdacht ausreicht, der bei einer sehr weitgehenden Strafvorschrift schnell konstruiert werden kann, besteht durchaus die Gefahr, dass ein Strafverfahren insbesondere von politischen Gegnern in Wahlkampfzeiten zu politischen Zwecken instrumentalisiert wird. Diese Gefahr besteht bei Amtsträgern in weit geringerem Umfang. Auch bei ihnen können eine Strafanzeige und ein im Anschluss stattfindendes Ermittlungsverfahren zwar Wirkungen zeigen, diese betreffen aber jedenfalls nicht die zeitliche Dauer ihres Dienstverhältnisses. Auch kommt es infolge einer rechtskräftig festgestellten Verfehlung nur selten zu einer Entfernung aus dem Dienstverhältnis.

14. Persönliche Haftung für Verfehlungen

Der Amtsträger trägt für die Rechtmäßigkeit der Diensthandlung die volle persönliche Verantwortung, die durch umfassende gesetzliche Regelungen strafrechtlich (§§ 331 ff. StGB), disziplinarrechtlich (§ 77 Abs. 1, 3 BBG in Verbindung mit dem Bundesdisziplinalgesetz sowie durch entspre-

chende landesrechtliche Regelungen) und haftungsrechtlich (§ 48 BeamStG, § 75 BBG u.a.) abgesichert ist. Vergleichbare Regelungen und Pflichten sind den Mandatsträgern fremd. Die wenigen normierten und sanktionsbewehrten Pflichten (vgl. § 108e StGB, §§ 44a, 44b AbgG, Verhaltensregeln der Mitglieder des deutschen Bundestages⁷⁴) betreffen in der Regel nur die Pflicht zur Wahrnehmung des Mandats, die Teilnahme an Sitzungen, die Pflicht zur Anzeige von Nebentätigkeiten, gewisse Verschwiegenheitspflichten und die Pflicht zur Wahrung der Ordnung im Deutschen Bundestag. Diese Regelungen sind aber mit dem klassischen Disziplinarrecht der Beamten nicht zu vergleichen.⁷⁵ Es bleibt dem Gesetzgeber zwar unbenommen, entsprechend strengere Regelungen für die Mandatsträger einzuführen. Die Tatsache, dass dies jedoch bisher nicht geschehen ist, zeigt nachdrücklich, dass jedenfalls derzeit von einem unterschiedlichen Pflichtenkreis der beiden Personengruppen ausgegangen wird. Aus den zuvor genannten Gründen wird deutlich, dass diese unterschiedlichen Regelungen durchaus auch sachlich begründet werden können.

V. Notwendigkeit der Differenzierung zwischen verschiedenen Mandatsträgern

Nachdem aufgezeigt wurde, dass es durchaus beträchtliche Unterschiede zwischen den Personengruppen der Amts- und der Mandatsträger gibt, die für eine unterschiedliche Behandlung jedenfalls einen sachlichen Grund liefern würden, soll nun noch ein Blick darauf geworfen werden, ob nicht auch Unterschiede innerhalb der Gruppe der Mandatsträger festzustellen sind, die es erforderlich machen, weitergehend zu differenzieren. Dabei lässt sich als erstes feststellen, dass die oben⁷⁶ angeführten Unterschiede zwischen den Amts- und den Mandatsträgern grundsätzlich für alle Mandatsträger gelten, gleichgültig ob es sich um Abgeordnete des Europäischen Parlaments, des Bundestages, der Landtage oder um Mandatsträger in den Gemeinden oder Gemeindeverbänden handelt. Auch gilt der (für Bundestagsabgeordnete in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG normierte) Grundsatz des „freien Mandats“, als wesentliches Element unserer repräsentativen Demokratie, nach der hier vertretenen (allerdings umstrittenen) Ansicht für sämtliche Mandatsträger, unabhängig davon, ob es sich um Bundes- oder Landtagsabgeordnete oder kommunale Mandatsträger handelt.⁷⁷

Dennoch sind im Einzelnen Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen der Mandatsträger auszumachen. Als wesentlicher Unterschied lässt sich zunächst feststellen, dass es sich bei den kommunalen Mandatsträgern regelmäßig um ehrenamtlich tätige Personen handeln wird, die neben der Mandatstätigkeit anderweitig berufstätig sind, die also ihren Lebensunterhalt nicht ausschließlich durch Einkünfte, die aus

⁷⁴ Vgl. zu diesen Verhaltensregeln ausführlich *Herbertz*, Verhaltensregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages, 1998.

⁷⁵ Vgl. hierzu auch BVerfGE 118, 277 (375 f.).

⁷⁶ Vgl. oben IV.

⁷⁷ Vgl. hierzu oben IV. 3.; anders wohl *Schnell*, ZRP 2011, 4 (5).

ihrem Mandat fließen, bestreiten können.⁷⁸ Als weiterer Unterschied sind die „örtliche Nähe“ und die sich dadurch ergebenden besonderen Konfliktlagen zu nennen. So wird sich ein kommunaler Abgeordneter, der im Rahmen seiner Tätigkeit eher mit lokalen Projekten zu tun haben wird, ganz anderen Situationen, Ansprüchen und Forderungen ausgesetzt sehen als ein Bundestagsabgeordneter oder gar ein Abgeordneter des Europäischen Parlaments. Trotz dieser Unterschiede, die bei der Auslegung von Straftatbeständen im Einzelfall zu berücksichtigen sind, erscheint die Rechtsposition allerdings nicht als derart gravierend unterschiedlich, dass von einem grundsätzlich unterschiedlichen Kreis von Rechten und Pflichten ausgegangen werden muss.

VI. Folgen aus der unterschiedlichen Rechtsstellung der beiden Personengruppen

Da somit wesentliche Unterschiede zwischen den beiden Personengruppen der Amtsträger und der Mandatsträger festgestellt wurden, muss als Nächstes untersucht werden, ob eine rechtliche Gleich- oder Ungleichbehandlung, insbesondere auch – aber nicht nur – im Hinblick auf die Strafbarkeit wegen Korruptionstaten im Ermessen des Gesetzgebers liegt, dem hier ein gewisser Spielraum zukommt, oder ob aus verfassungsrechtlicher Sicht gewisse Vorgaben zwingend zu beachten sind. Können Unterschiede im Rechtsverhältnis der Amts- und der Mandatsträger festgestellt werden, die eine Ungleichbehandlung ermöglichen oder sogar erfordern, so ist weiter zu prüfen, ob diese im Hinblick auf die Mandatsträger zu einer Privilegierung oder zu einer Erweiterung der Strafdrohung führen dürfen oder – aus verfassungsrechtlichen Gründen – sogar führen müssen.

Bereits mehrfach wurde für die Begründung des unterschiedlichen Status und der unterschiedlichen Aufgabenbereiche von Mandatsträgern im Vergleich zu Amtsträgern auf die Vorschrift des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG abgestellt. Das „freie Mandat“, welches nach der hier vertretenen Ansicht⁷⁹ als allgemeiner Grundsatz der parlamentarischen Demokratie für alle Parlamentarier – also auch für die kommunalen Mandatsträger – gilt, soll den Mandatsträger in erster Linie davor schützen, in eine Pflichtenstellung zu geraten, die ihm eine freie politische Entscheidung unmöglich macht. Darüber hinaus soll durch diesen Grundsatz aber auch klargestellt werden, dass jede Form der Einflussnahme zu verhindern ist, die dazu führen könnte, dass der Mandatsträger nunmehr in erster Linie nach Aufträgen und infolge Weisungen anderer entscheidet. Ein solches „freies Mandat“ hat der in aller Regel (und aus guten Gründen) weisungsgebundene Amtsträger hingegen gerade nicht. Daraus folgt, dass Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG – als eine der Grundnormen der parlamentarischen Demokratie – eine unterschiedliche Behandlung der beiden Personengruppen nicht nur ermöglicht, sondern eine solche geradezu fordert. Insbesondere wird deutlich, dass bei der Auferlegung gerade auch strafrechtlich sanktionierter Pflichten stets mit Blick auf Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG geprüft werden muss, ob der Grundsatz des freien Mandats gewahrt bleibt.

⁷⁸ Vgl. hierzu bereits oben IV. 8.

⁷⁹ Vgl. oben IV. 3.

Zwar kann sich aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG durchaus auch die Notwendigkeit ergeben, Einflussnahmen auf einen Mandatsträger, die das freie Mandat beeinträchtigen können, im Notfall mit strafrechtlichen Mitteln zu sanktionieren. Dennoch gebietet Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG letztlich, aus den genannten Gründen, jedenfalls eine Privilegierung der Mandatsträger im Vergleich zu den Amtsträgern, die beim Vollzug der Gesetze zumeist keinen eigenen (zumal keinen politischen) Spielraum besitzen, weisungsgebunden sind und insofern gerade kein „freies Mandat“ ausüben.

VII. Fazit

Die vorstehende Untersuchung hat gezeigt, dass es auch im Lichte des Korruptionsstrafrechts aus mehreren Gründen erforderlich ist, zwischen Amtsträgern und Mandatsträgern zu differenzieren. Während sich die Letztgenannten auf den Grundsatz des freien Mandats nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG berufen können, aus welchem folgt, dass sie „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden“ sind, ist eine solche Weisungsgebundenheit der Amtsträger, deren Aufgabe es ist, in zumeist hierarchisch strukturierten Behörden Gesetze lediglich zu vollziehen, gerade wesentlicher Inhalt ihrer Tätigkeit. Aufgabe der Mandatsträger ist es dabei, bei der Gestaltung der Gesetze mitzuwirken, insoweit also „kreativ“ tätig zu sein. Da es dabei in aller Regel nicht nur eine „richtige Lösung“ gibt, sondern sich die Gesetzgebung gerade dadurch auszeichnet, dass meist auch politische Richtungsentscheidungen getroffen werden, die – je nach Zusammensetzung des Parlaments – auch durchaus unterschiedlich ausfallen können, wird den Mandatsträgern bei ihrer Entscheidung ein gewisser Gestaltungsspielraum zugewillt. Interessensgruppen und Einzelpersonen sollen hierauf auch gerade Einfluss ausüben können, die Mandatsträger können und sollen bei ihren Entscheidungen die Interessen der verschiedenen Akteure berücksichtigen. Dabei sollte zwar nicht so weit gegangen werden, den Mandatsträgern zu gestatten, sich die zu treffenden Entscheidungen „abkaufen“ zu lassen. Denn auch in diesem Fall wäre allenfalls noch die Entscheidung „frei“, an wen der jeweilige Abgeordnete seine Entscheidung „verkauft“, nicht aber das sich daran anschließende Wirken (wer sich gleichsam vertraglich verpflichtet, bei der Entscheidung im Parlament in einer bestimmten Weise abzustimmen, ist bei dieser Abstimmung nicht mehr „frei“ und insoweit an Aufträge und Weisungen seines Vertragspartners jedenfalls faktisch gebunden). Eine demokratische Willensbildung erfordert indes, dass der Mandatsträger als Repräsentant seiner Wähler – und insoweit auch als Repräsentant derjenigen Interessensgruppe, die im Wesentlichen seine Wählerschaft ausmacht – auch eine gewisse Interessenspolitik betreiben kann. Dies unterscheidet ihn grundsätzlich vom Amtsträger, dessen Aufgabe es ist, Gesetze auszuführen und der dabei in aller Regel gerade keinen eigenen Entscheidungsspielraum besitzt. Da es insoweit für ihn meist nur eine „richtige“ Entscheidung gibt, ist er als Amtsträger auch ersetzbar. Eine Einflussnahme auf seine Entscheidung hat ebenso zu unterbleiben wie sein passives Gestatten der Einflussnahme durch Dritte. Werden ihm Vorteile, die im Zusammenhang mit seiner Diensthandlung stehen, angeboten oder gewährt oder

richten sich diese Vorteile gerade auf die Vornahme oder das Unterlassen einer Diensthandlung, liegt daher eine unzulässige Einflussnahme vor oder wird eine solche zumindest vermutet, sodass eine Strafbarkeit nach §§ 331 ff. StGB angezeigt erscheint. Anders ist dies beim Mandatsträger, dem nicht nur zulässigerweise – im Wege der Partei- und Wahlkampfspenden – Vorteile unmittelbar oder mittelbar zukommen dürfen, sondern dessen Verhalten durch Einzelne oder Interessengruppen gerade beeinflusst werden soll. Dies darf zwar nicht dazu führen, dass politische Entscheidungen schlicht „gekauft“ werden dürfen, die Grenzziehung vom (gerade noch) Zulässigen zur (strafbaren) Korruption hat beim Mandatsträger im Vergleich zum Amtsträger infolge dieser gravierenden Unterschiede in der Rechtsstellung jedoch anders zu erfolgen. Dies rechtfertigt jedenfalls eine unterschiedliche Fassung des § 108e StGB im Vergleich zu den §§ 331 ff. StGB.