

Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

herausgegeben von Prof. Dr. Rüdiger Breuer, Bonn – Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde, Rechtsanwalt, Stuttgart – Prof. Dr. Klaus Finkelnburg, Rechtsanwalt und Notar, Berlin – Prof. Dr. Alfons Gern, Stadtrechtsdirektor, Lahr/Schwarzwald – Prof. Dr. Klaus Hansmann, Ltd. Ministerialrat a.D., Düsseldorf – Dr. Jens Meyer-Ladewig, Ministerialdirigent a.D., Bonn – Prof. Dr. Gertrude Lübbe-Wolff, Richterin des BVerfG, Karlsruhe – Dr. Hubert Meyer, Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – Prof. Dr. Janbernd Oebbecke, Münster – Prof. Dr. Karsten-Michael Ortloff, Vors. Richter am VG, Berlin – Dr. Stefan Paetow, Vors. Richter am BVerwG, Leipzig – Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann, Heidelberg – Dr. Dieter Sellner, Rechtsanwalt, Bonn – Prof. Dr. Horst Sendler†, Präsident des BVerwG a. D., Berlin – Prof. Dr. Hermann Weber, Rechtsanwalt, Frankfurt a. M. – Hans Lothar Wehr, Richter am BVerwG a. D., München

Schriftleitung: Rechtsanwalt Dr. Achim Schunder und Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

3 2006
Seite 249–368
25. Jahrgang
15. März 2006

Aufsätze und Berichte

Professor Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer

Der gekaufte Abgeordnete – Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik*

Abgeordnete haben wie andere Amtsträger, die ihnen anvertraute Macht in den Dienst des Gemeinwohls zu stellen. Zuwendungen von finanziell potenten Interessenten können dies gefährden. Der Verfasser stellt anhand aktueller Fälle die Problematik der Abgeordnetenkorruption und die Möglichkeiten des Gesetzgebers, der Gerichte und der Öffentlichkeit, Nebeneinkünfte von Volksvertretern zu kontrollieren, dar.

I. Struktur des Abgeordnetenmandats

Das Dilemma der Macht beschäftigt Philosophen seit Jahrtausenden: Wie kann verhindert werden, dass die Repräsentanten des Volkes die ihnen anvertraute Macht für eigene Interessen nutzen statt für die Belange des ganzen Volkes, wie es heute bei uns das Grundgesetz und die Landesverfassungen verlangen? Die verfassungsrechtliche Pflicht ist nach Rechtsprechung und Staatsrechtslehre eindeutig. Alle Amtsträger haben dem Gemeinwohl zu dienen. Das gilt auch für Abgeordnete, die nach Art. 48 GG ebenfalls ein „Amt“ innehaben und nach Art. 38 GG das „ganze Volk“ repräsentieren¹. Die Einhaltung dieser Gemeinwohlverpflichtung wirklich zu sichern, erweist sich aber bei Abgeordneten als besonders schwierig². Das hat zwei Gründe, die in der Struktur des Abgeordnetenmandats wurzeln.

Der eine Grund liegt darin, dass das Parlament über den rechtlichen Status seiner Abgeordneten selbst entscheidet, hier also „in eigener Sache“ tätig wird, wie das BVerfG in seinem Diätenurteil von 1975³, das durch ein Rechtsgutachten aus meiner Feder vorbereitet worden war⁴, formuliert hat. Das Parlament müsste sich also selbst Schranken setzen. Es müsste sich wie einst Odysseus an den Mastbaum binden lassen, um zu verhindern, dass der eine oder andere Volksvertreter den Versuchungen des „großen Geldes“ erliegt. Kann man das wirklich erwarten?

Der andere Grund liegt in der Parlamentsgeschichte. Die Wirklichkeit des Abgeordnetenmandats hat in den vergangenen Jahrzehnten zwar einen grundlegenden Wandel erfahren, Art. 48 GG spiegelt aber noch einen früheren Zustand wider, der faktisch längst überholt ist. Ursprünglich war das Parlamentsmandat ein Ehrenamt, das ganz selbstverständlich neben einem Erwerbsberuf ausgeübt wurde. Diese Vorstellung spiegelt sich noch im Wortlaut des Art. 48 II GG, der erkennbar vom Bild eines Abgeordneten mit Erwerbsberuf ausgeht, indem er die Kündigung eines Arbeitsverhältnisses wegen der Übernahme des Mandats für unzulässig erklärt. Dementsprechend galt auch die Entschädigung, die Abgeordnete aus der Staatskasse erhielten, ursprünglich als reine Aufwandsentschädigung, die den Mehraufwand abdecken sollte, der Abgeordneten durch ihr Mandat entstand. Die Entschädigung war deshalb auch steuerfrei.

* Der Autor ist Sektionsleiter im Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer. – Der Beitrag beruht auf einem Vortrag vom 27. 10. 2005 auf der 8. Speyerer Demokratietagung, die dem Thema „Korruption“ gewidmet war. Er fußt auf Forschungen zum Gesamtthema „Korruption“ am genannten Forschungsinstitut. – Ich danke Assessorin Regina Heiny, Stefan Ittner, M. A., und Dr. Sebastian Wolf für die Unterstützung bei der Zusammenstellung des Materials und der Konzeption des Texts, dessen verschiedene Fassungen Christa Betz in bewährter Sorgfalt zu Papier brachte.

1) Josef Isensee, Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: v. Arnim/Sommermann (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, S. 95 (113). S. auch v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, S. 388 ff. m. w. Nachw.

2) Dietze, Nebeneinkommen von Parlamentsabgeordneten in Dtschld., unveröff. Speyerer Seminararbeit, Sommersemester 2004.

3) BVerfGE 40, 296 (327) = NJW 1975, 2331 (2335).

4) v. Arnim, Abgeordnetenentschädigung und GG, 1975, S. 73 (Entscheidung des Parlaments „in eigener Sache“). S. dazu auch die Würdigung durch Fromme, FAZ v. 31. 10. 1975, S. 5.

II. Wandel des Abgeordnetenamts vom Ehrenamt zum „Fulltime-Job“

1. Das Diätenurteil des BVerfG

Im Laufe der Zeit ist die Arbeit von Abgeordneten, zumindest auf Bundesebene, immer aufwändiger geworden. Zugleich sind die Diäten immer weiter gestiegen, so dass die Vorstellung vom Ehrenamt zur bloßen Fiktion wurde.

Daraus hat das BVerfG in seinem Diätenurteil die Konsequenz gezogen: Die Diäten seien inzwischen zu einer „Vollalimentation“ der Abgeordneten für einen „Fulltime-Job“ geworden, hat das Gericht erkannt, und deshalb zu versteuern. Die angemessene Entschädigung, auf die Bundestagsabgeordnete nach Art. 48 III GG zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit Anspruch haben, sei – bei den heutigen Gegebenheiten – eine volle Bezahlung für den Lebensunterhalt des Abgeordneten und seiner Familie geworden. Wir haben hier also den Fall eines Wandels des Inhalts der Verfassung ohne Änderung ihres Wortlauts, allein durch gerichtliche Auslegung. Mit einer solchen Vollalimentation erschien auch das Ruhegehalt von Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst unvereinbar und wurde deshalb vom Gericht für verfassungswidrig erklärt. Bis dahin hatten Abgeordnete aus dem öffentlichen Dienst ein Ruhegehalt bezogen, sozusagen als Ausgleich dafür, dass sie bei Eintritt ins Parlament – aus Gründen der Unvereinbarkeit von Amt und Mandat – nicht mehr weiter aktiven Dienst tun können. Das Gericht begründete die Verfassungswidrigkeit des Ruhegehalts damit, neben einer vollen staatlichen Alimentation sei der Bezug weiterer staatlicher Gelder, für die der Abgeordnete nichts tue, ein Privileg, für das es keine Rechtfertigung gebe. Analog dazu erklärte das Gericht auch Zahlungen von Unternehmen oder Verbänden an Abgeordnete für verfassungswidrig, wenn die Zahlungen lediglich dafür geleistet würden, den Einfluss des Abgeordneten zu kaufen. Das widerspreche dem Grundsatz der Unabhängigkeit von Abgeordneten und „ihrem Anspruch auf gleichmäßige finanzielle Ausstattung in ihrem Mandat“. Das Gericht verlangte deshalb von den Parlamenten gesetzliche Vorkehrungen, die solche Zahlungen unterbinden⁵.

Streitig blieb⁶, ob das Diätenurteil dahin zu interpretieren ist, dass nur solche Zahlungen verfassungswidrig seien, bei denen eine Beeinflussungsabsicht des Geldgebers nachweisbar sei⁷ und keinerlei Gegenleistung des Abgeordneten, also auch keine Teilleistung, vorliege, oder ob die Leistung „arbeitsloser“ Zahlungen, also von Zahlungen ohne volle normale Gegenleistung, grundsätzlich ausreiche. Ich interpretiere das Urteil von Anfang an im letzteren Sinne⁸, und eine ausführliche Stellungnahme des Bundesinnenministeriums vom Oktober 1977 folgte mir darin ausdrücklich⁹. Denn arbeitslose Zahlungen erhält der Abgeordnete typischerweise für die politische Wahrnehmung der Interessen des Geldgebers, was seine Unabhängigkeit beeinträchtigt und dem Gleichheitssatz widerspricht. Eine Beeinflussungsabsicht ist kaum je beweisbar. Und wenn eine teilweise Gegenleistung des Abgeordneten ausreichen würde, wäre der Nachweis erst recht unmöglich. Dagegen wollten die meisten Parlamente das Urteil im ersteren Sinn verstehen und entwerteten es insoweit praktisch.

2. Nebeneinander von Mandat und Beruf

Gleichzeitig bestätigte das Gericht, dass es für Abgeordnete weiterhin verfassungsrechtlich erlaubt ist, neben ihrem Mandat einen Beruf auszuüben und daraus ein Einkommen zu beziehen¹⁰. Denn davon geht Art. 48 II GG nach wie vor unübersehbar aus. Und dies für obsolet zu erklären, weil Abgeordnete nun voll aus der Staatskasse bezahlt und versorgt werden, dazu konnte das Gericht sich offenbar nicht durchringen. Das ausdrückliche Berufsverbot der Art. 55 und 66 GG gilt ja auch nur für den Bundespräsidenten und die Mitglieder der Bundesregierung. Das Nebeneinander von Abgeordnetenmandat und Beruf ist also von der historischen Entwicklung her zu verstehen.

Das Ergebnis dieser Entwicklung ist, dass Bundestags-, Europa- und Landtagsabgeordnete auch heute noch einen privaten Beruf ausüben dürfen. Das ist, bei Lichte betrachtet, ein großes Privileg, was man auch daran sieht, dass grund-

sätzlich kein anderer staatlich voll bezahlter Amtsträger in Deutschland zusätzlich noch einen Privatberuf voll ausüben darf. In den USA ist es den Mitgliedern des Repräsentantenhauses und des Senats grundsätzlich verboten, noch ein zusätzliches privates Berufseinkommen zu beziehen.

Das Nebeneinander von Mandat und Beruf kann zwei Probleme begründen:

1. Es wird zuviel Arbeitskraft für den privaten Beruf abgezweigt, so dass der Volksvertreter seine Mandatsaufgaben nicht mehr gehörig wahrnehmen kann. Das BVerfG hat zwar gemeint, Abgeordnete seien rechtlich völlig frei, wie sie ihr Mandat wahrnehmen¹¹; faktisch aber erwarten die Bürger vom Abgeordneten eine ordentliche Wahrnehmung seines Amtes.

2. Vor allem besteht die Gefahr, dass der Volksvertreter sich vom Geldgeber beeinflussen lässt. Das wäre dann Korruption, wenn man unter Korruption den Missbrauch einer anvertrauten Machtstellung zu privatem Vorteil versteht¹².

Gleichwohl plädiere ich nicht für eine Radikalkur nach US-Vorbild. Wir sollten in Deutschland vielmehr an der bestehenden Verfassungslage festhalten und den Abgeordneten auch weiterhin die Fortführung eines Berufs erlauben, solange das Mandat nicht darunter leidet. Denn das private Standbein verspricht drei positive Effekte:

- Es sichert ein Mindestmaß an Unabhängigkeit auch gegenüber der eigenen Partei,
- es bringt Berufserfahrung ins Parlament und
- es erleichtert auch Hochqualifizierten die Übernahme eines Mandats.

III. Unterbindung illegitimer Zahlungen an Abgeordnete

Umso nachdrücklicher müssen aber illegitime Zahlungen an Abgeordnete unterbunden werden. Das Mandat darf nicht dazu missbraucht werden, sich zu bereichern. Dabei geht es keineswegs nur um die direkte Beeinflussung parlamentarischer Entscheidungen durch Geldzuwendungen. Auch der Zugang zum Machthaber, den Abgeordnete entweder selbst darstellen oder vermitteln, ist Unternehmen und Verbänden oft viel Geld wert. Das Gleiche gilt für die frühzeitige Information, was politisch ansteht. Dürfte das „große Geld“ sich unbeschränkt politischen Einfluss kaufen, hätten wir Plutokratie statt Demokratie, also „Herrschaft des Geldes“ statt „Herrschaft des Volkes“.

1. Fehlen gesetzlicher Regelungen in der Vergangenheit

Das Postulat, illegitime Zahlungen zu ächten, klingt einfach. Es wirklich durchzusetzen, ist aber das große Problem. Das liegt vor allem daran, dass die Parlamente die erforderlichen Regelungen in eigener Sache treffen müssen. Es liegt aber auch in Abgrenzungsproblemen begründet, die es den

5) BVerfGE 40, 296 (318 f.) = NJW 1975, 2331 (2333): „Art. 48 III 1 i. V. mit Art. 38 I 2 GG und der formalisierte Gleichheitssatz [...] verlangen [...] gesetzliche Vorschriften dagegen, dass Abgeordnete Bezüge aus einem Angestelltenverhältnis, aus einem so genannten Beratervertrag oder Ähnlichem, ohne die danach geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb erhalten, weil von ihnen im Hinblick auf ihr Mandat erwartet wird, sie würden im Parlament die Interessen des zahlenden Arbeitgebers, Unternehmers oder der zahlenden Großorganisation vertreten und nach Möglichkeit durchzusetzen versuchen. Einkünfte dieser Art sind mit dem unabhängigen Status der Abgeordneten und ihrem Anspruch auf gleichmäßige finanzielle Ausstattung in ihrem Mandat unvereinbar“.

6) Zum Streitstand: Braun/Jantsch/Klante, AbgeordnetenG des Bundes, 2002, S. 430.

7) So z. B. Henkel, DÖV 1977, 350 (355).

8) v. Arnim, Das Verbot von Interessentenzahlungen an Abgeordnete, 1976; ders., in: BK, 1980, Art. 48 Rdnnr. 146 ff. (150 f.).

9) Bundesministerium des Innern, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestags (BT-Dr 7/5525), hektografiertes Skript, Okt. 1977, S. 22.

10) BVerfGE 40, 296 (318 f.) = NJW 1975, 2331 (2333).

11) BVerfGE 40, 296 (312) = NJW 1975, 2331 (2332).

12) v. Arnim, in: v. Arnim (Hrsg.), Korruption, 2003, S. 18.

Parlamenten erleichtern, Einwände gegen durchgreifende Regelungen zu machen. Die Folge ist ein ausgesprochen einseitiges Vorgehen. Für die Abgeordneten günstige Regelungen, zu denen das Diätenurteil tatsächlich oder auch nur scheinbar ermächtigt (wie z. B. die Vollalimentation, hohe staatliche Versorgungsleistungen und hohe steuerfreie Kostenpauschalen), wurden rasch beschlossen. Einschränkungen wurden dagegen nur sehr zögerlich in Angriff genommen. Dazu gehören auch Regelungen, die den Einfluss des Geldes auf die Politik eindämmen sollen. Hier ist von der sonst viel kritisierten „Regelungswut“ des Gesetzgebers nicht viel zu spüren.

Wenn das Parlament in eigener Sache entscheidet, ist – neben der Kontrolle durch das Gericht selbst – Öffentlichkeit die einzige wirksame Kontrolle. Das hat das BVerfG klar ausgesprochen¹³, und das zeigt sich auch hier. Es bedurfte immer wieder öffentlicher Skandalfälle, um die Parlamente zumindest zu gewissen Regelungen zu bewegen.

Die vorerst letzte Skandalrunde drehte sich vor einem Jahr, als der Fall *Hermann-Josef Arentz* immer weitere Kreise zog und immer mehr Abgeordnete ins Fadenkreuz der öffentlichen Kritik gelangten. Es ging dabei um Zahlungen, für die die Abgeordneten keine normale Gegenleistung erbracht hatten, also um „arbeitslose“ Einkommen, welches das Gericht nach richtiger Interpretation (s. oben) schon 1975 für verfassungswidrig erklärt hatte. Der nordrhein-westfälische Landtagsabgeordnete und frühere Chef des CDU-Arbeitnehmerflügels, *Arentz*, hatte frank und frei eingeräumt, dass er für die jährlichen 60 000 Euro und das Stromdeputat, das er von RWE bekam, nichts tue. Andere Abgeordnete wie der Generalsekretär der CDU, *Laurenz Meyer*, der ebenfalls viel Geld von RWE bekommen hatte, behaupteten zwar, eine normale Gegenleistung erbracht zu haben. Das war aber wenig glaubhaft. Solche „arbeitslose“ Zahlungen begründen zumindest den bösen Schein, dass in Wahrheit politischer Einfluss oder Insiderwissen gekauft wird und dies durch den Abschluss eines scheinbar normalen Arbeitsvertrags oder Beratervertrags bloß verschleiert wird. Es ist ja auch kaum zu glauben, dass Unternehmen den bei ihnen beschäftigten Abgeordneten das Geld hinterherwerfen, ohne sich etwas von ihnen zu versprechen. Bei Beamten spräche man in ähnlicher Situation zumindest von einem strafbaren „Anfüttern“¹⁴: Der Empfänger wird für das Anliegen des Geldgebers geneigt gemacht. *Arentz* und *Meyer* mussten ihre Ämter schließlich niederlegen. Der öffentliche Druck war zu groß. An das Land abführen mussten sie die Gelder allerdings nicht, weil in Nordrhein-Westfalen eine dahin gehende Vorschrift fehlte.

2. Ausnahme: Niedersächsisches Abgeordnetengesetz

Im Gegensatz dazu verbietet das niedersächsische Abgeordnetengesetz seit langem „arbeitslose“ Zahlungen an Mitglieder des Landesparlaments ausdrücklich¹⁵. Zwei einschlägige Fälle wurden ebenfalls Anfang 2005 bekannt.

Die beiden niedersächsischen Landtagsabgeordneten *Ingolf Vierck* und *Hans-Herrmann Wendhausen* (beide SPD) hatten jahrelang von VW Zahlungen erhalten, die sich insgesamt auf über 750 000 Euro summierten, ohne eine entsprechende Gegenleistung belegen zu können. Landtagspräsident *Gansäuer* forderte diesen Betrag von den Abgeordneten heraus. Dazu ist er nach dem niedersächsischen Abgeordnetengesetz verpflichtet. Dass dort auf Grund des Diätenurteils ein solches Gesetz geschaffen wurde, hängt auch damit zusammen, dass der niedersächsische Landtag einen wirklich unabhängigen wissenschaftlichen Dienst besitzt, der darauf drang, das richtig interpretierte Verfassungsgebot zu vollziehen und eine entsprechende Vorschrift ins Abgeordnetengesetz einzufügen. Da die beiden Abgeordneten die Zahlung verweigerten, erhob der Landtagspräsident Klage beim VG Braunschweig, das die Abgeordneten mit Urteilen vom 16. 11. 2005 zur Zahlung von 766 000 Euro verurteilte, allerdings die Berufung zum OVG Lüneburg zuließ¹⁶. Die niedersächsischen Regelungen seien verfassungsgemäß und „vom Diätenurteil des BVerfG aus dem Jahre 1975 getragen“¹⁷. Arbeitslose Zahlungen eines Unternehmens seien grundsätzlich unzulässig, es sei

denn, der Abgeordnete könne nachweisen, dass das Unternehmen „ausschließlich andere Motive verfolgt hat als die Beeinflussung der parlamentarischen Arbeit“¹⁸. Auch eine teilweise Gegenleistung des Abgeordneten könne die Abführungspflicht hinsichtlich des überschüssigen Teils der Zahlung nicht beseitigen.

Damit übernimmt das Gericht die meines Erachtens richtige Interpretation des Diätenurteils. Anderenfalls bleibe das Gebot des Verfassungsgerichts, *wirksame* Vorkehrungen gegen Interessentenzahlungen zu treffen, unerfüllt¹⁹. Das Urteil des VG dürfte, wenn es Bestand hat, auch andere Parlamente unter erheblichen Druck setzen, endlich auch ihre Vorschriften anzupassen.

Denn die meisten anderen Landtage und bis vor kurzem auch der Bundestag haben bisher keine wirksamen gesetzlichen Vorkehrungen gegen arbeitslose Einkünfte von Abgeordneten getroffen. Verboten sind – jedenfalls nach der bisherigen Auslegung der Vorschriften durch die Parlamente – meist nur Zahlungen, die mit Beeinflussungsabsicht des Finanziers gegeben werden²⁰. Auch die Abführungspflicht an das Parlament und die Durchsetzungsbefugnis des Präsidenten fehlen regelmäßig. Deshalb waren Bundestagspräsident *Wolfgang Thierse* – ebenfalls Anfang 2005 – bei den Abgeordneten *Hans-Jürgen Uhl* (SPD) und *Ulrike Flach* (FDP) die Hände gebunden, obwohl dort gleichfalls der Verdacht nahe lag, dass sie arbeitslose Einkommen von VW bzw. von Siemens bezogen hatten. Ermittlungen konnte *Thierse* nicht anstellen, schon gar nicht arbeitslose Zahlungen einkassieren.

3. Neuerungen im Abgeordnetengesetz, Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete und Kontrolle durch die Öffentlichkeit

Die monatelange öffentliche Kritik zu Anfang des Jahres hat die Bundestagsmehrheit aber schließlich dazu gebracht, mit Wirkung für den am 18. 9. 2005 neu gewählten Bundestag Art. 44 a AbgG zu erweitern, „arbeitslose“ Zahlungen ausdrücklich zu verbieten und vom Bundestagspräsidenten einziehen zu lassen²¹. Der Präsident ist dabei allerdings an

13) BVerfGE 40, 296 (327) = NJW 1975, 2331 (2340).

14) *Heinrichs*, NStZ 2005, 197 (198).

15) § 27 III NdsAbgG: „Abgeordnete dürfen mit Rücksicht auf ihr Mandat keine anderen als die in diesem Gesetz vorgesehenen Zuwendungen gemacht werden. Insbesondere darf einem Abgeordneten eine Vergütung aus einem Dienst- oder Werkverhältnis nur gewährt werden, soweit sie den Wert einer vom Abgeordneten tatsächlich erbrachten und mit seinem Mandat nicht zusammenhängenden Tätigkeit entspricht“. § 27 IV NdsAbgG: „Wer eine... nach Absatz 3 verbotene Zuwendung empfängt, hat sie oder, falls dies nicht möglich ist, ihren Wert an das Land abzuführen. Der Präsident des Landtags macht den Anspruch geltend“.

16) VG Braunschweig, Urt. v. 16. 11. 2005 – 1 A 162/05, BeckRS 2006, 20 101, und Urt. v. 16. 11. 2005 – 1 A 163/05, BeckRS 2006, 20 102.

17) So laut AP-Meldung v. 16. 11. 2005 der Vorsitzende der 1. Kammer des Gerichts, *Christian Büschen*, bei der mündlichen Urteilsbegr.

18) Presseerklärung des VG Braunschweig v. 16. 11. 2005.

19) VG Braunschweig, BeckRS 2006, 20 102 (Umdruck S. 11, 16).

20) S. z. B. Nr. V der Verhaltensregeln für die Mitglieder des Bayerischen Landtags: „Die Abgeordneten dürfen kein Rechtsverhältnis eingehen, auf Grund dessen sie Bezüge erhalten, die sie, ohne die danach geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb bekommen, weil von ihnen im Hinblick auf ihr Mandat erwartet wird, dass sie im Landtag die Interessen des Zahlenden vertreten werden“.

21) § 44 a II 2–4 AbgG i. d. F. des 26. Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes v. 22. 8. 2005 (BGBl I, 2482): „Unzulässig ist insbesondere die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen, die nur deshalb gewährt werden, weil dafür die Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden im Bundestag erwartet wird. Unzulässig ist ferner die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen, wenn diese Leistung ohne angemessene Gegenleistung des Mitglieds des Bundestags gewährt wird. Die Entgegennahme von Spenden bleibt unberührt“. § 44 a III 1 u. 2 AbgG: „Nach Absatz 2 unzulässige Zuwendungen oder Vermögensvorteile oder ihr Gegenwert sind dem Haushalt des Bundes zuzuführen. Der Präsident macht den Anspruch durch Verwaltungsakt geltend, soweit der Erhalt der Zuwendung oder des Vermögensvorteils nicht länger als drei Jahre zurückliegt“.

die Zustimmung des Bundestagspräsidiums gebunden, in dem normalerweise alle Fraktionen vertreten sind²². Das verspricht nicht gerade ein rigides Vorgehen.

Deshalb bleibt die öffentliche Kontrolle wichtig. Bei *Vier-eck* und *Wendhausen* begann die niedersächsische Landtagsverwaltung mit ihren Ermittlungen auch erst, als herausgekommen war, wie viel Geld beide Abgeordnete von VW bekamen. Deshalb sollten Abgeordnete durch Gesetz zusätzlich gezwungen werden, ihre Nebeneinnahmen nicht nur dem Bundestagspräsidenten mitzuteilen, sondern sie auch zu publizieren, ihrer Art, aber auch ihrer Höhe nach. Dann kann man die Spreu vom Weizen trennen. Dann lässt sich in etwa abschätzen, ob der Abgeordnete – in Anbetracht seiner Aufgaben als Abgeordneter – noch eine normale Gegenleistung erbringen kann oder ob er seine parlamentarische Stellung versilbert. Verfassungsrechtlich ist eine solche Publikationspflicht meines Erachtens durchaus zulässig. Dem Zweiberufe-Privileg entspricht als Kehrseite die Zumutung der Öffentlichkeit. Abgeordnete müssen deshalb – im Hinblick auf ihren voll bezahlten Abgeordnetenstatus und dessen Sauberkeit – eine deutlich stärkere Einschränkung der Grundrechte, die sie in ihrer Rolle als private Berufstätige genießen, hinnehmen als normale Berufstätige, insbesondere der Berufsfreiheit und des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.

Auch hier hat der Bundestag auf die öffentliche Kritik reagiert und auf der Basis einer neu eingefügten Ermächtigung im Abgeordnetengesetz²³ die Verhaltensregeln für Abgeordnete ergänzt. Statt dass nun aber der Betrag der Nebeneinnahmen zu veröffentlichen ist, muss seit Beginn der neuen Legislaturperiode im Handbuch und im Internet nur die ungefähre Größenordnung mitgeteilt werden. Damit ist der Bundestag auf halbem Wege stehen geblieben.

Es werden drei Einkommensstufen gebildet: zwischen 1000 und 3500 Euro monatlich, zwischen 3501 und 7000 Euro und über 7000 Euro monatlich. Zu veröffentlichen ist nur, ob die Nebeneinnahmen der Stufe 1, 2 oder 3 angehören²⁴. Die in § 1 IV der Verhaltensregeln vorgesehenen Ausführungsbestimmungen hat der Bundestagspräsident am 30. 12. 2005 mit Wirkung vom selben Tag erlassen. Die in § 1 VI der Verhaltensregeln vorgeschriebene Frist für das Anzeigen der erforderlichen Angaben an den Präsidenten (drei Monate nach Erwerb der Mitgliedschaft im Bundestag) soll nach Nr. 13 der Ausführungsbestimmungen hinausgeschoben werden und erst drei Monate nach deren Erlass enden, also am 30. 3. 2006.

IV. Spenden an Abgeordnete

Ein anderer Fall von Einflussnahme erfolgt durch *einmalige* Geldgeschenke an Abgeordnete, so genannte Spenden. Hier geht es nicht um Geld, das der Abgeordnete an seine Partei weiterleitet, also um „Durchlaufspenden“, sondern um Geldgeschenke, die beim Abgeordneten selbst verbleiben. Warum solche „Direktspenden“ – auch nach der Neuregelung des Bundestags²⁵ – anders behandelt werden als *laufendes* „arbeitsloses“ Einkommen, ist eigentlich nicht recht einzusehen. Deshalb hatte schon die von Bundespräsident *Richard v. Weizsäcker* eingesetzte Parteienfinanzierungskommission (in der auch ich Mitglied war) in ihrem Bericht von 1993 empfohlen, solche Direktspenden an Abgeordnete gesetzlich zu verbieten.

Spenden an Abgeordnete sollten aber zumindest publiziert werden, und zwar nicht erst ab 10 000 Euro im Jahr²⁶, wie dies – in Anlehnung an das Parteienrecht – bisher schon vom *BVerfG* durchgesetzt wurde²⁷. Abgeordnete kann man bereits mit niedrigeren Beträgen illegitim beeinflussen. Zugleich sollte man wirksame Sanktionen schaffen, die bisher ebenfalls fehlen. Seit Anfang der neunziger Jahre hat es angeblich noch keine einzige veröffentlichungspflichtige Spende an Abgeordnete gegeben.

V. § 108 e StGB (Abgeordnetenbestechung)

Genauso lückenhaft ist der strafrechtliche Tatbestand der Abgeordnetenbestechung. In Deutschland kann man theoretisch einem Abgeordneten einen ganzen Sack Geld auf den Tisch stellen, ohne mehr zu riskieren, als dass er einen rauswirft. Nimmt der Abgeordnete aber das Geld an, handeln beide, der Abgeordnete und der Geldgeber, völlig legal. Der Abgeordnete braucht das Geschenk nicht einmal der Einkommensteuer zu unterwerfen, sondern nur der meist sehr viel niedrigeren Schenkungsteuer. Zwar gibt es seit 1994 einen § 108 e StGB²⁸, doch der ist nur symbolische Gesetzgebung, weil er lediglich den Kauf einer Abgeordnetenstimme bei Wahlen oder Abstimmungen im Plenum des Parlaments bestraft²⁹. Die Begrenzung auf den Stimmenkauf ist viel zu eng. Zudem weiß jeder, dass die eigentlichen Entscheidungen der Parlamente meist nicht im Plenum, sondern in den Fraktionen und Ausschüssen fallen, wo die Weichen für die Entscheidungen gestellt werden. Schließlich werden auch nachträgliche „Dankeschön“-Spenden von der Vorschrift nicht erfasst. Es hat denn auch noch nie eine Verurteilung nach § 108 e StGB gegeben. Während man schon mit einem Bein im Gefängnis steht, wenn man einem Beamten auch nur ein paar Flaschen Wein anbietet, kann man einen Abgeordneten also straflos bestechen. Das Defizit ist umso offensichtlicher, als seit 1998 die Bestechung von *ausländischen* Abgeordneten und von deutschen Abgeordneten des *Europäischen* Parlaments³⁰ – weit über § 108 a StGB hinaus – unter Strafe gestellt ist³¹.

Dabei wäre ein umfassender strafrechtlicher Tatbestand der Abgeordnetenbestechung, wie er auch in den meisten anderen Demokratien besteht³², zur wirksamen Bekämpfung von Korruption besonders wichtig, weil Gerichte und Staatsanwälte ihre schneidigen Instrumente zur Sachverhaltsaufklärung nur dann einsetzen können, wenn strafrechtliche Verbote verletzt sein können: die Erzwingung von Zeugenaussa-

22) § 8 V der Verhaltensregeln für Bundestagsmitglieder i. d. F. der Bekanntmachung einer Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags v. 12. 7. 2005 (BGBl I, 2512).

23) § 44 IV AbgG n. F.

24) § 3 der Verhaltensregeln für Bundestagsmitglieder in neuer Fassung. Die von dem hessischen FDP-Bundestagsabgeordneten *Heinrich Kolb* angekündigte Klage beim *BVerfG* gegen die Veröffentlichungspflicht (*Claudia Nauth*, Wiesbadener Kurier v. 12. 1. 2006) halte ich aus den im Text genannten Gründen nicht für erfolgversprechend.

25) S. § 44 a II 4 AbgG (o. Fußn. 20).

26) So § 4 III der Verhaltensregeln des Bundestags.

27) *BVerfGE* 85, 264 (323 ff.) = NJW 1992, 2545 (2555).

28) § 108 e I StGB lautet: „Wer es unternimmt, für eine Wahl oder Abstimmung im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände eine Stimme zu kaufen oder zu verkaufen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.“

29) Näheres bei *v. Armin*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Dtschld., 2. Aufl. (1996), S. 295 ff. m. w. Nachw. S. auch *Möhrenschlager*, in: Festschr. f. Ulrich Weber, 2004, S. 217 (222 f.) m. w. Nachw.

30) *Schubert*, in: *Wabnitz/Janovsky*, Hdb. d. Wirtschafts- und SteuerstrafR, 2. Aufl. (2004), S. 719.

31) Art. 2 § 2 des Gesetzes zu dem Übereinkommen v. 17. 12. 1997 über die Bekämpfung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung – IntBekG v. 10. 9. 1998, BGBl II 1980, 2327). Die Vorschrift lautet:

Art. 2 § 2. (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.

32) *Möhrenschlager*, in: Festschr. f. Ulrich Weber (o. Fußn. 28), S. 223 ff. m. w. Nachw.

gen, Beschlagnahmen und sonstige Zwangsmaßnahmen zur Ermittlung des wahren Sachverhalts. Diese Instrumente sind angesichts der scheinbaren „Opferlosigkeit“ von Korruption doppelt wichtig.

Durch den Konkurs des Medienunternehmens *Kirch* kam heraus, dass *Helmut Kohl* und mehrere seiner früheren Minister nach 1998, als sie nur noch einfache Abgeordnete waren, jahrelang bis zu 600 000 DM pro Jahr und pro Mann von *Kirch* bekommen hatten, als „Berater“. Manche vermuteten zwar, dass es sich dabei um Dankeschön-Spenden für die frühere *Kirch*-freundliche Medienpolitik der *Kohl*-Regierung gehandelt habe. Das wäre dann als Bestechung strafbar, denn Minister sind – anders als Abgeordnete – Amtsträger im Sinne des Strafgesetzbuches, allerdings kaum nachweisbar. Die Zahlung hoher Geldsummen an Abgeordnete fällt dagegen bisher unter kein Strafgesetz. Ermittlungen der Staatsanwaltschaft blieben deshalb aus.

Die tatbestandliche Enge des § 108 e StGB reißt eine noch sehr viel größere Lücke, wenn und soweit auch die Mitglieder von Gemeinderäten und Kreistagen wie Abgeordnete behandelt, sie von den Straftatbeständen der Amtsträgerbestechung (§§ 331 ff. StGB) ausgenommen und nur dem § 108 e StGB unterstellt werden, wie dies die Rechtslehre überwiegend propagiert³³. Dagegen hat das *LG Köln* in einer Entscheidung vom 28. 5. 2003 auch gemeindliche Mandatsträger uneingeschränkt den §§ 331 ff. StGB unterstellt³⁴.

VI. Abgeordnete als Lobbyisten

Es geht aber nicht nur um *verdeckte* Einflussnahme des „großen Geldes“. Geradezu zynisch erscheint es mir, wenn Volksvertreter *offen* als bezahlte Lobbyisten von Großunternehmen, als Geschäftsführer von Interessenverbänden oder als Vorstandsmitglieder von Gewerkschaften fungieren. Sie verkaufen dann ganz ungeniert ihre Unabhängigkeit, obwohl der Steuerzahler sie doch gerade „zur Sicherung“ eben dieser Unabhängigkeit alimentiert (s. für Bundestagsabgeordnete Art. 48 III GG). Hier wird – anders als bei der verdeckten Form der „arbeitslosen“ Einkommen – politischer Einfluss offen honoriert: legalisierte Korruption.

Ein Beispiel ist *Elmar Brok*. Er ist CDU-Europaparlamentarier sowie Mitglied des Bundesvorstands der Partei und außerdem hochbezahlter Leiter des Lobbybüros von Bertelsmann in Brüssel. Das ist, gelinde gesagt, ein Unding. Doch der Einfluss *Broks* reicht so weit, dass Journalisten, die darüber kritisch schreiben, ihren Job riskieren. In der neuesten Ausgabe des Mediendienstes „Message“ wird ausführlich beschrieben, wie *Brok* Redakteure, die über seine Doppelrolle berichten wollen, einzuschüchtern und ihre Chefs gegen sie einzunehmen versucht³⁵.

Ein anderer „Diener zweier Herren“ ist der CDU-Abgeordnete *Reinhard Göhner*, der Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. Anfang des Jahres 2005 wurde berichtet, er werde bei der nächsten Wahl nicht mehr antreten, um die öffentliche Kritik an seiner Doppelrolle zu beschwichtigen³⁶. Dennoch findet man ihn nach der Wahl vom 18. 9. 2005 wieder im Bundestag.

Die Betroffenen verteidigen die Praxis als „ganz legal“ und „für jedermann sichtbar“. Jeder Einfluss auf konkrete Entscheidungen des Parlaments wird vehement in Abrede gestellt, auch wenn es darauf gar nicht ankommt (s. oben). Von *Brok* liegen übrigens Arbeitsberichte für die Konzernleitung vor, in denen er sich der direkten politischen Einflussnahme in zahlreichen für den Medienkonzern Bertelsmann wichtigen Fällen brüstet.

Zusätzlich sollten Unternehmen gesetzlich verpflichtet werden, alle politischen Mandatsträger (einschließlich der Kommunalvertreter), die bei ihnen beschäftigt sind, öffentlich bekannt zu geben. Bei VW sollen es rund 100 sein, bei RWE bis zu 240, bei der BASF rund 235. Auch die entsprechenden unternehmensinternen Regelungen sollten veröffent-

licht werden. Viele Großunternehmen garantieren nämlich in Betriebsvereinbarungen die Weiterbezahlung von Mandatsträgern, unabhängig davon, ob diese ihre volle Arbeitsleistung noch erbringen oder nicht. Hier ist die mögliche Leistung (zumindest teilweise) „arbeitsloser“ Zahlungen sogar kollektivvertraglich niedergelegt³⁷. Auch diese Regelungen müssen, wenn man der Interpretation des Diätenurteils durch das *VG Braunschweig* folgt, in Zukunft geändert oder zumindest neu interpretiert werden. RWE hat hier mit einem im September 2005 ergangenen „Verhaltenskodex“ einen Anfang gemacht³⁸. Der Konzern reagierte damit auf die Skandale um *Hermann-Josef Arentz* und *Laurenz Meyer*³⁹.

Solche „arbeitslosen“ Zahlungen können Unternehmensvorstände in eine richtiggehende „Zwickmühle“ bringen: Entweder wollen sie die Volksvertreter damit zumindest „anfüttern“ – das wäre Korruption – oder sie verschenken Gelder ihres Unternehmens, was bekanntlich als Untreue strafbar ist.

33) Zum Streitstand: *Fischer*, in: *Tröndle/Fischer*, StGB, 53. Aufl. (2006), § 11 StGB Rdnrn. 12 a und 23; *Kühl*, in: *Lackner/Kühl*, StGB, 25. Aufl. (2004), § 11 Rdnr. 11; *Eser*, in: *Schönke/Schröder*, StGB, 26. Aufl. (2001), § 11 Rdnr. 23.

34) *LG Köln*, StV 2003, 507. Diese Entscheidung wird, soweit ersichtlich, vom gesamten Schrifttum abgelehnt. S. z. B. *Marel*, StraFo 2003, 259; *Deiters*, NStZ 2003, 453; *Nolte*, DVBl 2005, 870; *Heinrichs*, NStZ 2005, 197 (202).

35) *Mücke*, Der Parlaments-Broker, Message 4/2005, S. 34 ff.

36) Handelsblatt v. 20. 1. 2005 („Doppelter Job ist nicht mehr salonfähig. Abgeordnete Göhner und Repnik konzentrieren sich auf ihr Kerngeschäft“).

37) S. z. B. die einschlägige Betriebsvereinbarung der BASF AG („BV 39 Mitarbeiter mit politischen Mandaten und ehrenamtlichen Tätigkeiten“ i. d. F. v. 1. 12. 1970, die mir von der BASF AG am 27. 1. 2005 zur Verfügung gestellt wurde), Nr. 3.1: „Träger von Mandaten i. S. der Nr. 1.1, die einer im Bundestag vertretenen Partei oder einer Wählergemeinschaft auf kommunaler Ebene angehören, die für unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung eintritt, erhalten für die Dauer ihrer Mandatsausübung von der BASF einen finanziellen Ausgleich für den Fall, dass ihre Bezüge durch die Übernahme des Mandats hinter ihrer Mandatsausübung von der BASF einen finanziellen Ausgleich für den Fall, dass ihre Bezüge durch die Übernahme des Mandats hinter ihrer BASF-Einkommensentwicklung zurückbleiben und öffentlich-rechtliche Vorschriften, insbesondere solche des Beamtenrechts, der Ausgleichszahlung nicht entgegenstehen“.

Nr. 3.2: „Die für ehrenamtliche Tätigkeit gem. Nr. 1.2 ausfallende Arbeitszeit wird so vergütet, als ob regelmäßig gearbeitet worden wäre“.

Nr. 1: „Diese Betriebsvereinbarung gilt für Mitarbeiter, die

1.1 Mandate als

- Mitglieder des Europaparlamentes,
- Bundestagsabgeordnete,
- Landtagsabgeordnete,
- hauptamtliche Bürgermeister oder
- in vergleichbaren hauptamtlichen Funktionen wahrnehmen und Parteien angehören, die für unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung eintreten.

1.2 ehrenamtliche Tätigkeiten

- in Ständes-, Berufs- und Versichertenorganisationen, soweit diese ihnen gesetzlich zugewiesene Aufgaben erfüllen;
- in Verwaltungs- und Selbstverwaltungskörperschaften des Bundes und der Länder, insbesondere in Gemeinden als Organ (z. B. Ortsbürgermeister) oder in Organen (z. B. Mitglieder des Kreistags, Stadt- und Gemeinderäten;

- als Laienrichter bei staatlichen Gerichten aller Instanzenzüge;
- auf Grund zwingender gesetzlicher Bestimmungen ausüben“.

38) Danach beschäftigt RWE, d. h. „die RWE AG sowie alle ihr unmittelbar oder mittelbar verbundenen in- und ausländischen Unternehmen [...], um bereits den Anschein einer unangemessenen Einflussnahme zu vermeiden, [...] keine Mitarbeiter, die hauptberuflich öffentliche Ämter ausüben oder hauptberuflich öffentliche Mandate innehaben. Mit Vertretern dieses Personenkreises werden auch keine Beraterverträge oder ähnliche entgeltliche Vereinbarungen abgeschlossen“. „Öffentliche Mandate“ nehmen nach einer erläuternden Mail von RWE vom 4. 1. 2006 „Mitglieder des Bundestags, eines Landtags, des Europäischen Parlaments oder damit vergleichbare Abgeordnete wahr“. Nach dem Verhaltenskodex gibt RWE auch „keine Spenden an politische Parteien sowie an Organisationen oder Stiftungen, die in einer engen Beziehung zu politischen Parteien stehen“.

39) An der „Erarbeitung der Grundsätze“ des Verhaltenskodexes haben prominente Persönlichkeiten „mitgewirkt“ (FAZ v. 15. 12. 2005): Prof. *Paul Kirchhof*, Lord *Ralf Dahrendorf*, Weihbischof *Grave* (Essen), der Münchener Professor für Wirtschaftsethik *Karl Homann* und der Vorsitzende des BASF-Aufsichtsrats *Dr. Jürgen F. Strube*.

Vor diesem Dilemma stand offenbar auch das BASF-Vorstandsmitglied *Eggert Voscherau*, als er am 16. 1. 2005 bei *Sabine Christiansen* erklären sollte, warum *Jürgen Creutzmann*, Vizepräsident des rheinlandpfälzischen Landtags, gleichzeitig noch als Prokurist der BASF bezahlt wird. *Creutzmann* arbeite, so argumentierte *Voscherau* vor einem Millionenpublikum, von den 260 Arbeitstagen im Jahr 210 für die BASF und nur 50 für den Landtag – eine Aussage, die die Behauptung der meisten Landesparlamente, Landtagsmandate seien „Fulltime-Jobs“, allerdings in einem merkwürdigen Licht erscheinen lässt.

Die gesamte, immer noch vielfach anfechtbare Praxis der finanziellen Einflussnahme auf Abgeordnete konnte sich nur deshalb etablieren, weil die Abgeordneten die Regeln selbst beschließen und diese deshalb immer noch lückenhaft sind. An die laxen Regelungen gewöhnt, hat die politische Klasse eine Ideologie entwickelt, die an solchem Dienen für zwei Herren nichts Anstößiges mehr findet. Das Unrechtsbewusstsein fehlt oft völlig.

Schon *Helmut Kohl* stand in seiner Zeit als Fraktionsvorsitzender der CDU im rheinland-pfälzischen Landtag auf der Gehaltsliste eines Chemieunternehmens. Deshalb fand der spätere Bundeskanzler *Kohl* auch nichts dabei, dass seine Parlamentarische Staatssekretärin *Cornelia Yzer* Hauptgeschäftsführerin des Verbandes forschender Arzneimittelhersteller, eines Lobbyverbandes, wurde und gleichwohl ihr Bundestagsmandat behielt. Sein damaliger Forschungsminister *Jürgen Rüttgers* gratulierte Frau *Yzer* sogar zur neuen Aufgabe.

Solche Diener zweier Herren werden intern nicht geächtet. Der Korpsgeist hat umgekehrt dazu geführt, dass solche Abgeordnete fatalerweise oft besondere Wertschätzung genießen und als politische Schwergewichte gelten: Die Wirtschaft honoriert den politischen Einfluss ihrer Partner, die Politik honoriert die Verbindung der Abgeordneten mit der Wirtschaft. Diese Immunisierung gegen die Anforderungen der allgemeinen Moral entfernt die politische Klasse aber immer weiter von den Bürgern, die sich in ihrem Gefühl von richtig und falsch nicht irre machen lassen.

Damit soll nichts gegen Politiker aus der Wirtschaft gesagt sein. Im Gegenteil, wirtschaftliche Erfahrung und wirtschaftlicher Sachverstand gehören auch in die Politik. Doch etwas völlig anderes ist es, wenn Geld zur Erhöhung des Einflusses der Wirtschaft an Politiker gezahlt wird.

Die große Mehrzahl unserer Abgeordneten ist keineswegs korrupt, aber dass die Mehrheit der Minderheit nicht endlich das Handwerk legt, dafür ist die Gesamtheit der politischen Klasse verantwortlich. Oder sollten deutsche Parlamente wirklich die Blamage riskieren, dass sie erst durch das Strafrechtsübereinkommen des Europarats von 1999 oder durch die UN-Konvention zur Bekämpfung von Korruption von 2003, die eigentlich für Entwicklungsländer, besonders für Bananenrepubliken, gedacht war, zu wirksamen Regelungen gegen Abgeordnetenkorruption gezwungen werden⁴⁰? Der rechtspolitische Einwand des Bundestags, Abgeordnete seien Interessenvertreter, deshalb könne kein schneidiger strafrechtlicher Tatbestand geschaffen werden⁴¹, überzeugt nicht. Wenn Abgeordnete Interessen zu vertreten haben, sind das die Interessen ihrer Wähler, nicht die von möglichen Geldgebern.

Und was das Schlimmste ist: Die Gesetzeslücken und der Korpsgeist der Berufspolitiker haben vermutlich enorme negative Auswirkungen auch auf die Bekämpfung von Korruption im Allgemeinen. Wenn Volksvertreter an der Spitze des Staates sich straflos korrumpieren lassen können, wer will es dann „kleinen Beamten“ noch verargen, Korruption ebenfalls als ein bloßes Kavaliersdelikt anzusehen? Darin dürfte auch ein Grund für die – oft kritisierte – mangelnde Bereitschaft

der Politik liegen, Korruption wirklich mit aller Kraft zu bekämpfen⁴².

Welche demoralisierende Wirkung die Permissivität des Gesetzgebers gegenüber Abgeordnetenkorruption haben kann, zeigt der Fall des Leiters der Kriminalpolizei Konstanz *Rainer Magulski*⁴³. *Magulski* quittierte unter ausdrücklichem Hinweis auf den Flick-Skandal und das Fehlen wirksamer rechtlicher Regelungen gegen Abgeordnetenkorruption den öffentlichen Dienst, weil er, wie er in einer Petition an den Bundestag schrieb, nicht mehr „Erfüllungsgehilfe eines Gesetzgebers“ sein könnte, der sein „Vertrauen“ verloren habe. Mögen nur wenige wie *Magulski* bereit sein, um ihrer rechtsstaatlich-demokratischen Überzeugung willen ihre berufliche Existenz aufs Spiel zu setzen, so bleibt doch die Feststellung, dass die unangemessene Großzügigkeit der Parlamente gegenüber sich selbst unerhörte Auswirkungen auf die innere Einstellung der Verwaltung (und der Bürger) zu Staat und Recht haben kann. Der Fall *Magulski* dürfte nur die Spitze eines Eisbergs sein⁴⁴.

40) Zu beiden Konventionen *Möhrenschlager*, in: Festschr. f. Ulrich Weber (o. Fußn. 29), S. 229 f.

41) So die Begr. für die derzeitige laxe Fassung des § 108 e StGB (BT-Dr 12/5927, S. 5).

42) Die laxen Korruptionsbekämpfung rügt zum Beispiel *Zachert*, *Korruptes Dtschld.*, FÄZ v. 30. 7. 2001. *Zachert* war früher Präsident des Bundeskriminalamts. S. auch *Bannenber*, *Korruption in Dtschld.* und ihre strafrechtliche Kontrolle, 2002, S. 445, 460 ff. Ähnliche Kritik äußert zum Beispiel der Frankfurter Oberstaatsanwalt *Wolfgang J. Schauptensteiner*.

43) „Zur Person: *Rainer Magulski*“, FR v. 28. 1. 1987.

44) v. *Arnim* (o. Fußn. 29), S. 300 f.