

Genügt das deutsche Recht den Anforderungen der VN-Konvention gegen Korruption?

Eine rechtsvergleichende Studie zur politischen Korruption unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Deutschland

Anne van Aaken*

I. Einleitung	407
II. Korruptionsbekämpfung durch die VN-Konvention	409
III. Standards bei der Bekämpfung der politischen Korruption im internationalen Vergleich	413
1. Vereinigte Staaten von Amerika	416
2. Frankreich	419
3. Estland	421
IV. Genügt die deutsche Rechtslage den Anforderungen der VN-Konvention und internationalen Standards?	423
1. Änderungsbedarf im Strafrecht	423
2. Die Verhaltensregeln für Mitglieder des Bundestages: Transparenz statt Inkompatibilität	430
(a) Die Verhaltensregeln für Abgeordnete	432
(b) Sanktionen bei Verstößen gegen die Verhaltensregeln	437
(c) Verfassungsrechtliche Grenzen einer Verschärfung der Verhaltensregeln	439
V. Fazit	443
Summary	444

I. Einleitung

Korruption im politischen Bereich ist auch in Deutschland ein Problem. So halten die Deutschen politische Parteien und Legislativorgane an erster bzw. an dritter Stelle für die korruptesten Institutionen der Gesellschaft.¹ Inwieweit diese

* Dr. iur. lic. rer. pol., wissenschaftliche Referentin am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. Ich danke Dagmar Richter und Peter Conradi für wertvolle Anregungen sowie Leonie Guder und Stefan Voigt für die Durchsicht des Textes.

¹ Repräsentativumfrage von Transparency International "TI Global Corruption Barometer 2004", zu finden unter <http://www.transparency.org/surveys/barometer/dnld/barometer_report_8_12_2004.pdf> im Annex 4. Gemäß einer anderen Umfrage ist das Vertrauen der Bürger in den Bundestag und seine Abgeordneten ebenfalls auf einem verheerenden Stand: Parteien leiden unter einem besonderen Vertrauensverlust. Das schlechte Abschneiden der Parteien spiegelt sich auch im Ansehen des Bundestags bei der Bevölkerung wider. Nur sieben Prozent der Befragten sind mit seiner Arbeit zufrieden. 62 Prozent der Bürger wollen, dass die Abgeordneten Nebeneinkünfte und Interessenverflechtungen offen legen, und zwar wirkungsvoller als in der bestehenden Transparenzpflicht vorgesehen. So die repräsentativen Hauptergebnisse einer Online-Umfrage Perspektive-Deutschland, die durch die Unternehmensberatung McKinsey & Company, Stern, T-Online und das ZDF initiiert wurde. Daran haben sich von Oktober bis Dezember 2002 356.000 Menschen beteiligt. Er-

Wahrnehmung der Wirklichkeit entspricht, kann dahingestellt bleiben – jedenfalls ist es ein Signal dafür, dass das Vertrauen in die politischen Funktionsträger gestärkt werden muss, denn “die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes”, so das Bundesverfassungsgericht in dem *Diätenurteil* von 1975.² Nun ist die Diskussion um das Vertrauen in die politischen Organe in allen Demokratien eine alte, immer wiederkehrende. Und auch die Diskussion um die Fragen, ob Parlamentarier *homines oeconomici* oder *homines politici* sind, und wie mögliche Interessenkonflikte bei der Ausübung des politischen Mandats zu regeln sind, ist keine neue.³ Aber die Fragen gewinnen immer wieder an Aktualität und sind auch heute durchaus brisant. Durch die Unterzeichnung der VN-Konvention gegen Korruption⁴ im Dezember 2003 hat die Bundesrepublik Deutschland einen ersten juristischen Schritt für die Wiedergewinnung des Vertrauens getan. Eine Ratifikation fand bislang nicht statt. Dennoch liegt für Deutschland in der Implementierung der Konvention eine erhebliche Chance, die Korruptionsbekämpfung im politischen Bereich effektiver zu gestalten.

Mit der Resolution 55/61 vom 4. Dezember 2000 beschloss die Generalversammlung der Vereinten Nationen, ein effektives internationales rechtliches Instrument gegen Korruption zu schaffen, unabhängig von der VN-Konvention gegen transnationale organisierte Kriminalität (Palermo-Konvention⁵).⁶ Im Dezember 2003 wurde in Mexiko die Korruptions-Konvention⁷ von über 113 Staaten unterzeichnet, unter anderem der Bundesrepublik Deutschland. Die Konvention tritt in Kraft, sobald sie von 30 Staaten ratifiziert worden ist.⁸ Bislang haben fünfzehn Staaten ratifiziert (Stand 9. Februar 2005⁹); mit Ausnahme von Mexiko gehört zu dieser Gruppe kein OECD-Staat.

gebnisse sind erhältlich unter <http://www.perspektive-deutschland.de/files/presse_2003/EDIT_PM_allgemein.pdf>.

² BVerfGE 40, 296 (327).

³ So *Troltsch*, Der Verhaltenskodex von Abgeordneten in westlichen Demokratien, Aus Politik und Zeitgeschichte 1985, 3. Zu einem älteren Werk, siehe etwa *Büttner*, Wirtschaftliche Inkompatibilitäten, Berlin 1933.

⁴ United Nations Convention against Corruption. Die Konvention wurde von der Generalversammlung durch die Resolution A/Res/58/4 am 31.10.2003 angenommen. Sie ist zu finden unter: <http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html>.

⁵ A/55/383. Die Konvention trat am 29.09.2003 in Kraft; sie hat 94 Vertragsstaaten. Weitere regionale Abkommen über Korruption sind etwa das OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17.12.1997, OECD Doc. DAFFE/IME/BR(97)20, <<http://www.oecd.org>>; die Interamerikanische Konvention gegen Korruption vom 29.03.1996, OAS Doc. B-58, <<http://www.oas.org>>; die Strafrechtskonvention gegen die Korruption des Europarates vom 27.01.1999, ETS No. 173; und die Konvention zur Bekämpfung der Korruption der Afrikanischen Union vom 11.07.2003. <<http://www.africa-union.org>>.

⁶ Für die Ausarbeitung des Konventionstextes wurde ein Ad Hoc-Komitee gebildet, welches siebenmal zwischen dem 21.01.2002 und dem 01.10.2003 tagte.

⁷ Doc. A/58/422.

⁸ Gemäß Art. 68 der Konvention.

⁹ Siehe <http://www.unodc.org/unodc/en/crime_signatures_corruption.html>.

Dieser Aufsatz gibt eine kurze Übersicht über die VN-Konvention gegen Korruption (II). Sodann werden für den Bereich der politischen Korruption die Problemfelder der Abgeordnetenbestechung und der Verhaltensregeln für Parlamentarier herausgegriffen.¹⁰ Um einen Vergleich zwischen rechtlichen Regelungen verschiedener Länder zu ermöglichen, wird die Rechtslage in einigen ausgewählten Ländern vorgestellt (III). Sodann wird die geltende Rechtslage in Deutschland besprochen (IV), um im Anschluss daran den Transformationsbedarf in Deutschland im Bereich der politischen Korruption im Hinblick auf die Konvention und unter Hinweis auf die Rechtslage in anderen Ländern aufzuzeigen (V).

II. Korruptionsbekämpfung durch die VN-Konvention

Korruption, auch politische Korruption, wird seit längerem in der internationalen Diskussion als ein maßgebliches Hindernis für *“good governance”* angeführt, welches dringend der Bekämpfung bedarf.¹¹ Die VN-Konvention ist das erste globale, völkerrechtlich bindende Instrument zur Korruptionsbekämpfung. Sie ist in ihrer Zielsetzung umfassender als andere internationale Konventionen, die entweder nur bestimmte Delikte erfassen oder nur regional wirksam sind. Die Präambel der Konvention thematisiert eindrücklich die Gefahren der Korruption für die Sicherheit und Stabilität von Gesellschaften, für die Einrichtungen und Werte der Demokratie sowie für die nachhaltige Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit. Korruption wird nicht definiert; vielmehr behandelt die Konvention verschiedene Ausprägungen der Korruption in allen gesellschaftlichen Bereichen. Die Förderung und Stärkung von Maßnahmen zur wirksameren und effizienteren Prävention und Bekämpfung von Korruption steht dabei im Vordergrund.¹² Zusätzlich zu den Instrumenten, mit denen Korruption im privaten und im öffentlichen Sektor bekämpft werden soll, beinhaltet die Konvention als wichtige Neuerung zur Effektivierung der Korruptionsbekämpfung die internationale Kooperation und technische Hilfe bei der Rückholung und Einziehung der aus der Korruptionsstraftat erlangten Werte. Die Konvention gibt Personen, die durch Korruption einen Schaden erlitten haben, ein Klagerecht gegen den/die Verantwortlichen und nimmt damit Abschied von der Vorstellung, dass Korruption ein *“opferloses Delikt”* sei.

Die Inhalte der Konvention werden im Folgenden übersichtshalber dargestellt, wobei der Schwerpunkt auf den Regelungen liegt, die politische Korruption betreffen. Dabei ist zu beachten, dass die Konvention im Bereich der politischen Korruption Spielräume für die Implementierung durch die Vertragsstaaten schafft. Sie enthält sowohl Bestimmungen, die implementiert werden müssen (*“shall”*), als

¹⁰ Fragen der Parteienfinanzierung werden nicht behandelt. Diese ist auch in Art. 7 der Konvention nur kurz angesprochen mit der Anregung an die Vertragsstaaten die Transparenz der Finanzierung zu stärken.

¹¹ Vgl. die Literatur unter <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs.html>>.

¹² Art. 1 der VN-Konvention gegen Korruption.

auch Bestimmungen, die zwar nicht unmittelbar zur Umsetzung verpflichten, aber zumindest die Pflicht auferlegen, Erwägungen bezüglich einer angemessenen Umsetzung anzustellen (“*shall/may consider*” oder “*shall endeavour*”).

Die Konvention enthält acht Abschnitte, wobei der erste Abschnitt in Art. 2 mehrere Begriffe, u.a. den Begriff des Amtsträgers (Art. 2 (a) (i)) legaldefiniert. Der Begriff des Amtsträgers erfasst alle Personen, die eine legislative, exekutive oder judikative Funktion haben, unabhängig davon, ob sie gewählt oder ernannt wurden. Der Einschluss von Abgeordneten in den Amtsträgerbegriff folgt damit national und international üblichen Definitionen, weicht aber von dem Amtsträgerbegriff im deutschen Strafrecht, von dem Abgeordnete nicht erfasst werden, ab. Auch Amtsträger internationaler Organisationen und ausländische Amtsträger werden erfasst (Art. 2 (c) und (b)). Die Vertragsstaaten verpflichten sich, sowohl die Bestechung nationaler und ausländischer Amtsträger unter Strafe zu stellen als auch die korrupten Amtsträger selbst strafrechtlich zu belangen sowie für die Rückgabe von illegal ins Ausland transferierten Vermögenswerten zu sorgen (Art. 3 (1)). Die Konvention verzichtet grundsätzlich auf das Erfordernis der Schädigung staatlicher Vermögensgegenstände (Art. 3 (2)).

Abschnitt II der Konvention ist präventiven Maßnahmen gewidmet (Art. 5 bis 14). Art. 6 und 36 fordern die Einrichtung von Anti-Korruptionsbehörden. Art. 12 (4) sieht ein Verbot der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern vor (“*shall*”). Art. 13 verlangt geeignete Maßnahmen zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft (“*shall take appropriate measures*”) in die Korruptionsbekämpfung und normiert das Erfordernis eines effektiven Informationszugangs der Öffentlichkeit (Art. 13 (1) (b)). Von besonderer Bedeutung für Deutschland ist Art. 8, der Verhaltenskodizes für Amtsträger zur korrekten, redlichen und ordnungsgemäßen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben regelt.¹³ Dabei soll sich der Vertragsstaat bemühen, Regelungen vorzusehen (“*shall endeavour*”), die Amtsträgern aufgeben, den zuständigen Behörden gegenüber Erklärungen abzugeben, u.a. im Hinblick auf Beschäftigungsverhältnisse, Kapitalanlagen, Vermögenswerte und erhebliche Geschenke oder Vergünstigungen, die in Bezug auf die Aufgaben als Amtsträger einen Interessenkonflikt verursachen können (Art. 8 (5)). Jeder Vertragsstaat soll erwägen, in Übereinstimmung mit den Grundprinzipien seines innerstaatlichen Rechts Disziplinarmaßnahmen oder andere Maßnahmen gegen Amtsträger zu ergreifen, die gegen die nach Art. 8 vorgesehenen Kodizes oder Normen verstoßen.

¹³ Art. 8 (5 und 6):

“5. Each State Party shall endeavour, where appropriate and in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to establish measures and systems requiring public officials to make declarations to appropriate authorities regarding, inter alia, their outside activities, employment, investments, assets and substantial gifts or benefits from which a conflict of interest may result with respect to their functions as public officials.

6. Each State Party shall consider taking, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, disciplinary or other measures against public officials who violate the codes or standards established in accordance with this article.”

Auch dieser – nachgiebig formulierte – Artikel ist mit Blick auf die Verhaltensregeln für deutsche Abgeordnete relevant.

Abschnitt III der Konvention behandelt einzuführende Strafbestimmungen und Rechtsdurchsetzungsmechanismen (Art. 15 bis 42). Die Ausgestaltung der mit Korruption zusammenhängenden Strafvorschriften folgt bestehenden internationalen Regelungen.¹⁴ Insbesondere verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten, die Bestechung nationaler und ausländischer Amtsträger strafrechtlich zu sanktionieren. Die Konvention bezieht auch Abgeordnete in den Amtsträgerbegriff ein. Daher finden die weiten Strafvorschriften über Amtsträgerbestechung auch auf Abgeordnete Anwendung.

Art. 15 kriminalisiert die Bestechung inländischer Amtsträger und fordert von den Vertragsstaaten die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen, um folgende vorsätzliche Handlungen als Straftat zu erfassen: a) das unmittelbare oder mittelbare Versprechen, Anbieten oder Gewähren eines ungerechtfertigten Vorteils gegenüber einem inländischen Amtsträger für sich selbst oder für eine andere Person oder Stelle, damit der Amtsträger in Ausübung seiner Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt; b) das unmittelbare oder mittelbare Fordern oder Annehmen eines ungerechtfertigten Vorteils durch einen inländischen Amtsträger für diesen selbst oder für eine andere Person oder Stelle, damit der Amtsträger in Ausübung seiner Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt.¹⁵ Nach Art. 16 gilt Gleiches für ausländische Amtsträger sowie Amtsträger internationaler Organisationen. Gemäß Art. 17 trifft jeder Vertragsstaat die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen, um die Veruntreuung, Unterschlagung oder sonstige Abzweigung von Vermögensgegenständen durch einen Amtsträger strafrechtlich zu erfassen. Diese genannten drei Artikel im Bereich der politischen Korruption sind unmittelbar völkerrechtlich verpflichtend (*“shall”*) für die Vertragsstaaten und müssen daher in nationales Recht transformiert werden.

Die Konvention enthält darüber hinaus weitere Bestimmungen zur Kriminalisierung von Korruptionssachverhalten im politischen Bereich (*“shall consider”/“shall endeavour”*), die nicht unmittelbar zur Umsetzung verpflichten, aber den Staaten die Pflicht auferlegen, Erwägungen bezüglich einer angemessenen Umsetzung anzustellen. Darunter fallen die folgenden Artikel der Konvention: Art. 18 behandelt *“Handel mit Einfluss”* (*“trading in influence”*), wobei das Delikt sowohl als Aktiv-

¹⁴ Vgl. etwa die Art. 1 des OECD-Übereinkommens zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17.12.1997 sowie Art. 2 und 3 der Strafrechtskonvention gegen die Korruption von 1998 des Europarates vom 27.01.1999.

¹⁵ Art. 15: *“Bribery of national public officials: Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally: (a) The promise, offering or giving, to a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties; (b) The solicitation or acceptance by a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties.”*

als auch als Passivdelikt formuliert ist.¹⁶ Dieser Tatbestand umfasst Handlungen, die von Bestechungsdelikten nicht erfasst werden, da die Handlung, die erstrebt wird, vom Amtsträger selbst nicht vorgenommen werden kann. Verhindert werden soll, dass der Amtsträger oder eine andere Person ihren vermeintlichen oder bestehenden Einfluss nutzt, um von der Verwaltung oder öffentlichen Stellen der Vertragspartei einen unangemessenen Vorteil für einen Dritten zu erlangen (Art. 18 (b)). Der Tatbestand des Einflussmissbrauches stößt damit in ein Feld vor, das sonst fast völlig straflos bliebe. Er erfasst Konstellationen, in denen der Täter aufgrund seiner tatsächlichen Macht auf Personen Einfluss nehmen kann, die ihm nicht unterstellt und die von ihm nicht weisungsabhängig sind. Einflussmissbrauch ist bislang in Deutschland für Amtsträger wie auch für Abgeordnete straflos.

Art. 19 erfasst den Missbrauch von Funktionen oder Positionen. Die Vertragsstaaten sollen erwägen (*“shall consider”*), den Missbrauch der Funktion oder Position strafzubewehren, wenn eine Handlung oder Unterlassung im Amt gegen das Recht verstößt und der Funktionsträger mit der Absicht, einen unangemessenen Vorteil zu erlangen, handelt.¹⁷

Art. 20 erfasst die unerlaubte Bereicherung im weiteren Sinne.¹⁸ Die Vertragsstaaten sollen erwägen, unerlaubte Bereicherung als Straftat vorzusehen. Sie wird definiert als eine signifikante Erhöhung des Vermögens von Amtsträgern, bei der nicht dargelegt werden kann, dass die Erhöhung in einem vernünftigen Zusammenhang mit dem rechtmäßigen Einkommen des Amtsträgers steht. Allerdings wird durch das Erfordernis des Nachweises der Rechtmäßigkeit des Einkommens durch den potenziellen Täter eine Beweislastumkehr statuiert, die auch gemäß Art. 20 nur vorbehaltlich der jeweiligen nationalen Verfassung und den Grundprinzipien der Rechtsordnung zu erwägen ist – und daher in Deutschland wegen der Unschuldsvermutung gem. Art. 6 Abs. 2 EMRK nicht in Betracht zu ziehen ist.

¹⁶ Art. 18: “Trading in influence: Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally: (a) The promise, offering or giving to a public official or any other person, directly or indirectly, of an undue advantage in order that the public official or the person abuse his or her real or supposed influence with a view to obtaining from an administration or public authority of the State Party an undue advantage for the original instigator of the act or for any other person; (b) The solicitation or acceptance by a public official or any other person, directly or indirectly, of an undue advantage for himself or herself or for another person in order that the public official or the person abuse his or her real or supposed influence with a view to obtaining from an administration or public authority of the State Party an undue advantage.”

¹⁷ Art. 19: “Abuse of functions: Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally, the abuse of functions or position, that is, the performance of or failure to perform an act, in violation of laws, by a public official in the discharge of his or her functions, for the purpose of obtaining an undue advantage for himself or herself or for another person or entity.”

¹⁸ Art. 20: “Illicit enrichment: Subject to its constitution and the fundamental principles of its legal system, each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally, illicit enrichment, that is, a significant increase in the assets of a public official that he or she cannot reasonably explain in relation to his or her lawful income.”

Art. 31 sieht die Einfrierung, Einziehung und Konfiskation von Vermögen vor, wenn dieses aus Korruptionsstraftaten stammt. Um diese Bestimmung zu effektuieren, verlangt Art. 31 (7) eine entsprechende Ausgestaltung des Bankgeheimnisses (ebenso in Art. 40). Art. 31 (8) statuiert eine Beweislastumkehr bei der Frage des Nachweises der legalen Herkunft des Vermögens. Diese Bestimmung ist wiederum nicht obligatorisch (*“may consider”*).

Im Abschnitt IV über internationale Zusammenarbeit (Art. 43 bis 50) wurden die traditionellen Rechtsprinzipien bei der Auslieferung und der sonstigen Rechtshilfe durchweg aufrechterhalten.¹⁹ Das Prinzip der beiderseitigen Strafbarkeit bei Rechtshilfemaßnahmen ohne Zwangscharakter wurde jedoch gelockert. Zukünftig kann Rechtshilfe, die zu keinen Zwangsmaßnahmen führt, nur noch eingeschränkt mit der Begründung verweigert werden, dass das ersuchensgegenständliche Verhalten in Deutschland nicht strafbar sei (Art. 43 (2)).

Abschnitt V der Konvention befasst sich mit der Rückgabe von illegal ins Ausland transferierten Vermögenswerten (Art. 51 bis 59). Dies ist insbesondere für (nicht demokratische) Entwicklungsländer von Bedeutung.²⁰ Die Konvention erleichtert zukünftig die Rückgabe dieser Vermögenswerte. Es besteht nun auf der Basis eines rechtskräftigen Urteils im ersuchenden Staat grundsätzlich eine Rückgabepflicht, wobei der für die Rechtshilfe festgeschriebene Katalog von Verweigerungsgründen anwendbar ist.

Abschnitt VI betrifft technische Hilfe und Informationsaustausch und Abschnitt VII enthält Bestimmungen über die Implementierung und Überwachung der Konvention. Schließlich werden die Grundlagen für einen Überwachungsmechanismus zur Umsetzung und Anwendung des Übereinkommens (Art. 63 ff.) geschaffen.

III. Standards bei der Bekämpfung der politischen Korruption im internationalen Vergleich

*“We have to realise that public office is based on a conflict between duty and interest. We would be deluding ourselves if we did not start on the premise that politics is concerned about compromise, partiality and self interested behaviour. The problematic question is where on the spectrum does that behaviour become unacceptable?”*²¹ Diesem Konflikt versuchen Demokratien im politischen Bereich unterschiedlich zu begegnen, wobei allerdings gemeinsame Kategorien und Standards

¹⁹ Siehe dazu Hackner/Schomburg/Lagodny/Wolf, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, München 2003, Kapitel 1.

²⁰ Gerade in Entwicklungsländern ist politische Korruption ein Problem. Dies liefert auch eine Erklärung dafür, warum bislang vornehmlich diese die Konvention ratifiziert haben. Zur Diskussion der Rückgabe von “Potentatengeldern”, vgl. Richter, “Potentatengelder” in der Schweiz: Rechtshilfe im Spannungsfeld der Menschenrechte von Tätern und Opfern, ZaöRV 58 (1998), 541.

²¹ P. Finn, zitiert aus Carney, Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials, Working Paper, erhältlich unter <http://www.transparency.org/working_papers/carney/index.html>, 2004.

gefunden werden können. Alle im Folgenden untersuchten Länder trennen zwischen Präventivmaßnahmen, mithin Verhaltenskodizes, und Repressivmaßnahmen, also Strafrecht.

Bezüglich der Verhaltenspflichten für Abgeordnete und politische Mandatsträger erscheinen die Regelungen auf den ersten Blick als sehr vielfältig, aber auch hier gibt es zwei grundlegende Paradigmen, denen die meisten Regelungen zuzuordnen sind: zum einen gibt es Inkompatibilitätsregelungen, d.h. Abgeordnete dürfen neben ihrem Mandat keine oder nur eingeschränkt andere Tätigkeiten ausüben; zum anderen unterliegen die politischen Mandatsträger Anzeige- bzw. Veröffentlichungspflichten.

Unter "Inkompatibilitäten im Rechtssinne (sind) Unvereinbarkeitsnormen des öffentlichen Rechts zu verstehen, welche die Vereinigung bestimmter öffentlicher Funktionen mit anderen Ämtern, Betätigungen oder Berufen für unzulässig erklären".²² Dadurch wird während der Zeit des parlamentarischen Mandats Unvereinbarkeit mit einem anderen Mandat (etwa in einer anderen gesetzgebenden Körperschaft), einem anderen Amt (etwa eines Richters) oder einer "normalen" Berufstätigkeit (etwa einem Aufsichtsratsmandat) statuiert.²³ Letztgenannte Inkompatibilität wird als wirtschaftliche Inkompatibilität bezeichnet, die das Mandat von wirtschaftlichen Interessen frei halten soll.²⁴ Bestimmungen zu wirtschaftlichen Inkompatibilitäten haben einige OECD-Länder;²⁵ sie sind aber mit dem in Deutschland verbreiteten Verständnis eines Bürgerparlaments,²⁶ welches nicht nur aus Berufspolitikern besteht bzw. bestehen soll, nicht kompatibel.

Anstatt den Mandatsträger von potenziellen Interessenkonflikten durch Inkompatibilitätsvorschriften freizuhalten, kann auch der Weg über die Offenlegung²⁷ privater Interessen beschritten werden. Diesem Weg liegt der Gedanke zugrunde, dass weder die Abstimmungsentscheidung im Parlament kontrolliert wird (hier

²² So W. Weber, *Parlamentarische Unvereinbarkeiten*, 164 f., zitiert aus Büttner (Anm. 3), 2.

²³ Zu den verschiedenen Inkompatibilitätsbegriffen im Staatsrecht, siehe Sturm, *Die Inkompatibilität: Eine Studie zum Problem der Unvereinbarkeiten im geltenden deutschen Staatsrecht*, München 1967, 2 f.

²⁴ Vgl. zu dem Begriff Schmitt, *Verfassungslehre*, München 1928, 191, 255. Zu der Zielrichtung, siehe auch Sturm (Anm. 23), 9 und zu einem rechtsvergleichenden Überblick, siehe Schuppisser, *Wirtschaftliche Interessenvertretung im Parlament? Das Rechtsinstitut der wirtschaftlichen Inkompatibilität; eine rechtsvergleichende und rechtspolitische Untersuchung mit besonderer Berücksichtigung der neueren französischen Inkompatibilitätsregelung*, Zürich 1977.

²⁵ So etwa in Frankreich, Italien, Österreich, Australien und Griechenland, vgl. Troltsch (Anm. 3), 8 f. und Schuppisser (Anm. 24), 50 f. Die Regelungen sind jeweils unterschiedlich streng ausgestaltet und zielen entweder auf staatliche oder staatlich unterstützte Unternehmen, auf leitende Tätigkeiten in Wirtschaftsunternehmen, auf Tätigkeiten mit Werbefunktionen für ein Unternehmen oder auf pekuniäre Interessen des Abgeordneten. Unter letztere fallen auch die Verbote, Geschenke oder Zuwendungen anzunehmen.

²⁶ Vgl. dazu umfassend Meessen, *Beraterverträge und freies Mandat*, in: Ehmke/Kaiser/Kewenig/Meessen/Rüfner (Hrsg.), *FS Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag*, Berlin 1973, 431, insbes. 439 f.

²⁷ Zu Begriff und Zweck der Offenlegung, siehe Freund, *Abgeordnetenverhalten: Ausübung des Mandats und persönliche Interessen*, Frankfurt am Main 1986, 206 ff.

wäre Strafrecht einschlägig) noch *ex ante* Interessenkonflikte durch Inkompatibilitäten verhindert werden, sondern die der Entscheidung des Mandatsträgers zugrunde liegende Motivation aufgedeckt wird. Dieser Weg wird von Deutschland und den hier untersuchten Ländern eingeschlagen. Dabei gehen jedoch die Offenlegungspflichten in vielen Ländern weiter als in Deutschland; bisweilen sind die Offenlegungspflichten so streng, dass auch die Vermögensverhältnisse von Ehegatten und minderjährigen Kindern angezeigt oder offen gelegt werden müssen.²⁸

Bei der repressiven Bekämpfung der politischen Korruption durch Strafrecht kann zwischen den Ländern unterschieden werden, die Abgeordnete anderen Amtsträgern gleichstellen, und solchen, die besondere Strafbestimmungen für Abgeordnete haben. In den meisten Ländern werden die Abgeordneten den Amtsträgern bzgl. der Bestechungsstraftaten gleichgestellt: so in der Schweiz,²⁹ Frankreich, Belgien, Estland, Spanien, Italien, den Niederlanden und den USA.³⁰ Deutschland hat sich für die gesonderte Behandlung der Abgeordneten im Strafrecht entschieden.³¹

Näher untersucht werden im Folgenden Länder, die der Bundesrepublik vergleichbar sind. Als Referenzländer wurden die USA und Frankreich als Länder mit einer alten Demokratie und enger Bindung zu Deutschland sowie Estland als ein als vorbildlich beurteiltes neues EU-Mitglied ausgewählt.³²

²⁸ So in den USA, siehe Roll, Verhaltensregeln, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989, 607, 609; in Bulgarien, in der Tschechischen Republik, vgl. Open Society Institute, Monitoring the EU Accession Process. Corruption and Anti-Corruption Policy, Budapest 2002.

²⁹ Die Abgeordnetenbestechung etwa in der Schweiz ist nicht gesondert von den Amtsträgerdelikten geregelt. Art. 110 StGB-CH enthält nur eine Legaldefinition von Beamten, keine weiteren Definitionen, die hilfreich sein könnten, um festzustellen, ob Abgeordnete den Bestechungsparagrafen unterfallen. Abgeordnete unterfallen aber als "Mitglieder einer Behörde" nach der ganz herrschenden Meinung der Strafbarkeit der Bestechungsdelikte, vgl. Überhofen, Korruption und Bestechungsdelikte im staatlichen Bereich: ein Rechtsvergleich und Reformüberlegungen zum deutschen Recht, Freiburg i.B. 1999, 315 m.w.N. Diese sind so weit gefasst, dass sie auch die verwerfliche Bestechung oder Vorteilsannahme erfassen können, vgl. Art. 322^{quater} und Art. 322^{sexies} StGB-CH. Es ist kein strenger Konnex zwischen Zuwendungen und Amtshandlung gefordert und die Strafbarkeit gilt sowohl für vergangene als auch für zukünftige Zuwendungen oder Vorteile.

³⁰ Becker, Korruptionsbekämpfung im parlamentarischen Bereich unter besonderer Berücksichtigung des 108e StGB sowie der Verhaltensregeln des Bundestages, Bonn Univ. Diss. 1998, 60 f.; Überhofen (Anm. 29), 475 m.w.N. und Heisz, Die Abgeordnetenbestechung nach § 108e StGB – Schließung einer Regelungslücke?, Aachen 1998, Teil 7, geben ausführliche Darstellungen zu der Abgeordnetenbestechung in den genannten Ländern.

³¹ So auch Griechenland und Großbritannien, vgl. Heisz (Anm. 30), 68 f., 70 f.

³² Eine umfassende Rechtsvergleichung zur Erarbeitung von internationalen Standards würde den Rahmen dieses Artikels sprengen. Die untersuchten Länder bieten aber Anhaltspunkte.

1. Vereinigte Staaten von Amerika

Die Vereinigten Staaten stehen in Bezug auf die gesetzliche Statuierung von Veröffentlichungspflichten von Abgeordneten mit an der Weltspitze.³³ Als Reaktion auf den Watergate-Skandal³⁴ schufen der “Ethics in Government Act” von 1978 (geändert 1989) sowie das “Ethics Manual for Members, Officers, and Employees of the U.S. House of Representatives”³⁵ ein sehr detailliertes System von Offenlegungsvorschriften für Kongressabgeordnete und Senatoren³⁶ sowie unter bestimmten Umständen auch für deren Ehegatten und Kinder. Alle Tätigkeiten von Abgeordneten in Unternehmen und Organisationen müssen angegeben werden. Anzeigepflichtig sind auch persönliche finanzielle Transaktionen,³⁷ wenn bestimmte Mindestbeträge (wobei diese variieren, aber um 200 US\$ liegen) überschritten werden. Alle Einkünfte (auch Kapitaleinkünfte und Honorare, unentgeltliche Zuwendung von Reisen, Unterkunft, Mahlzeiten und Unterhaltung, andere Geschenke, Kauf und Verkauf von Grund- und Kapitalvermögen (über 1.000 US\$), Absprachen über eine Beurlaubung oder die Weiterzahlung des Gehaltes während der Mitgliedschaft im Kongress oder Senat sowie über Einstellungszusagen für die Zeit danach) müssen offen gelegt werden. Auch Schulden (über 10.000 US\$) und Kredite ab einer bestimmten Höhe und Laufzeit müssen genannt werden, wobei der Kreditgeber, aber nicht die Höhe des Kredits angegeben werden muss.³⁸ Die Annahme von Geschenken, deren Wert eine Bagatellgrenze überschreitet, ist anzeige-

³³ Auch Großbritannien geht sehr weit, vgl. die Angaben der Abgeordneten dort, erhältlich unter: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmregmem/041203/memi03.htm>>.

³⁴ Clark, The Supreme Court’s Indecent Proposal: Repealing the Honoraria Prohibition of the Ethics in Government Act of 1978, Cornell Law Review 87 (2002), 1475, 1482.

³⁵ Erhältlich unter: <<http://www.house.gov/ethics/Ethicforward.html>>.

³⁶ Art. I Sec. 5 (2) der US-Verfassung legt die Grundlage für die Selbstregulierungsvorschriften der Abgeordneten: “(e)ach House may determine the Rules of its Proceedings, punish its Members for disorderly Behavior, and, with the concurrence of two thirds, expel a Member.” Rule XXXIV der “Standing Rules of the Senate” beziehen sich auf den “Ethics in Government Act” bezüglich der Offenlegungspflichten.

³⁷ Siehe § 102 Ethics in Government Act zu den angabepflichtigen Tatsachen. Zu einer Übersicht, siehe Roll (Anm. 28), 609 f.; Becker (Anm. 30), 156 ff.; Troitsch (Anm. 3), 12 f. sowie Bauer, Corporate Gift-Giving and other Ethics, in: Practising Law Institute, Corporate Law and Practice Course Handbook Series 1994. Die Webseite des Repräsentantenhauses enthält eine Zusammenfassung der Pflichten: <<http://www.house.gov/ethics/Highlights2003.htm#HonorariaBan>>.

³⁸ Becker (Anm. 30), 156 sowie Troitsch (Anm. 3), 12.

pflichtig.³⁹ Es ist generalklauselartig verboten, sein Mandat zu nutzen, um persönliche Gewinne zu machen.⁴⁰

Mitglieder des Repräsentantenhauses und des Senats unterliegen Einkommensbeschränkungen aus der an sich erlaubten privaten Berufstätigkeit neben dem Mandat. Das Einkommen aus Nebentätigkeiten darf nicht mehr als 15 % der Diäten betragen.⁴¹ Mit der Reform des "Ethics of Government Act" 1989 wurde ein generelles Verbot der Annahme von Honoraren für Vorträge und Artikel eingeführt, während diese zuvor nur anzeigepflichtig waren.⁴² Zudem gibt es für die Ausübung bestimmter Tätigkeiten generelle Einkommensverbote: Seit der Reform von 1989 dürfen die Mitglieder des Repräsentantenhauses und des Senats (sowie andere höhere Mandatsträger) kein Einkommen für Tätigkeiten, die ein Treueverhältnis beinhalten ("*fiduciary relationship*"), beziehen.⁴³ Gemäß dem Memorandum des "Committee on Standards of Official Conduct" vom 23. Februar 1998⁴⁴ fallen darunter u.a. Dienstleistungen von Ärzten und rechtsberatenden Berufen sowie Immobilien- und Versicherungsdienstleistungen. Zudem ist Einkommen aufgrund einer geschäftlichen Verbindung mit einer Unternehmung, die professionell Dienstleistungen solcher Art erbringt, verboten. Weiterhin besteht auch ein Werbeverbot in dem Sinne, dass der Name des Abgeordneten von diesen Unternehmen nicht verwendet werden darf.⁴⁵ Dieselben Vorschriften verbieten es auch, dass ein Abgeordneter Einkommen als Vorstand oder Aufsichtsrat einer Unternehmung ohne vorherige Zustimmung des Komitees erhält.

Die diesbezüglichen Angaben der Abgeordneten müssen jährlich zum 15. Mai erfolgen und werden durch den "Clerk of the House" und den "Secretary of the Senate" öffentlich gemacht.⁴⁶ Nicht- oder Falschangaben werden vom Justizminis-

³⁹ Vgl. § 102 Ethics in Government Act, Rule XXXV der "Standing Rules of the Senate" und Art. 4 des "Ethics Manuals" des Repräsentantenhauses: "A Member, officer, or employee of the House of Representatives shall not accept gifts (other than personal hospitality of an individual or with a fair market value of \$100 or less) in any calendar year aggregating more than \$250, directly or indirectly, from any person (other than from a relative) except to the extent permitted by written waiver granted in exceptional circumstances by the Committee on Standards of Official Conduct pursuant to clause 4(e)(1)(E) of rule X."

⁴⁰ Vgl. etwa Rule XXXV (4) der "Standing Rules of the Senate".

⁴¹ Bauer, New House and Senate Gift Rules and the New Lobbying Disclosure Act: Basics and Some Interpretation, in: Practising Law Institute (Hrsg.), Corporate Law and Practice Course Handbook Series, 1996, 13. Diese Beschränkung liegt für das Jahr 2003 bei \$ 23,205, vgl. das Memorandum für Mitglieder des Repräsentantenhauses vom Januar 2003, erhältlich unter <http://www.house.gov/ethics/m_salary03.htm>.

⁴² Clark (Anm. 34), 1484 f. Der US-Supreme Court hat diese Bestimmung für bestimmte Staatsangestellte, aber nicht für Legislativmitglieder, für verfassungswidrig erklärt; *United States v. National Treasury Employees Union*, 513 U.S. 454 (1995). Vgl. das Verbot in Art. 5 des "Ethics Manuals" des Repräsentantenhauses.

⁴³ 5 U.S.C. app. 4 § 502 (a) (3); House Rule 47, cl. 2(3).

⁴⁴ Erhältlich unter: <http://www.house.gov/ethics/m_earned_income_022398.htm>.

⁴⁵ 5 U.S.C. app. 4 § 502 (a); House Rule 47, cl. 2.

⁴⁶ Siehe § 104 Ethics in Government Act.

ter mit einer Zivilklage geahndet, wobei die Zivilstrafe nicht mehr als 5.000 US\$ betragen darf.⁴⁷

Für Fragen, die mit den Verhaltensregeln in Zusammenhang stehen, sind Ausschüsse des Kongresses (Committee on Standards of Official Conduct) und des Senats (Select Committee on Ethics) zuständig. Sie prüfen die Angaben, die aufgrund des "Ethics in Government Act" gemacht wurden, führen Untersuchungen durch, erstatten Berichte und interpretieren die einschlägigen Vorschriften. Ein Verstoß gegen die Verhaltenspflichten kann parlamentarische Sanktionen bis hin zu einem gänzlichen Ausschluss des Abgeordneten wegen eines der Würde des Hauses abträglichen Verhaltens auslösen, da dem Kongress die Disziplinargewalt über seine Mitglieder zusteht.⁴⁸

Strafrechtlich sind die Abgeordneten anderen Amtsträgern gleichgestellt und unterliegen damit den normalen Bestechungstatbeständen von Amtsträgern, die in den Vereinigten Staaten sehr weit gefasst sind. Der Tatbestand wird – kurz gefasst – als Annahme von Vorteilen für sich oder einen Dritten, die den Amtsträger in seiner Amtsausübung beeinflussen, definiert.⁴⁹

⁴⁷ Siehe § 106 Ethics in Government Act.

⁴⁸ Vgl. dazu auch Becker (Anm. 30), 156 f. und Troltsch (Anm. 3), 12.

⁴⁹ 18 U.S.C.A. § 201. Zu der Amtsträgereigenschaft, siehe § 201 (a), zu dem Delikt, siehe § 201 (b). "Bribery of public officials and witnesses:

(a) For the purpose of this section –

(1) the term "public official" means Member of Congress, Delegate, or Resident Commissioner, either before or after such official has qualified, or an officer or employee or person acting for or on behalf of the United States, or any department, agency or branch of Government thereof, including the District of Columbia, in any official function, under or by authority of any such department, agency, or branch of Government, or a juror; ... (3) the term "official act" means any decision or action on any question, matter, cause, suit, proceeding or controversy, which may at any time be pending, or which may by law be brought before any public official, in such official's official capacity, or in such official's place of trust or profit.

(b) Whoever –

(1) directly or indirectly, corruptly gives, offers or promises anything of value to any public official or person who has been selected to be a public official, or offers or promises any public official or any person who has been selected to be a public official to give anything of value to any other person or entity, with intent – (A) to influence any official act; or ... (C) to induce such public official or such person who has been selected to be a public official to do or omit to do any act in violation of the lawful duty of such official or person;

(2) being a public official or person selected to be a public official, directly or indirectly, corruptly demands, seeks, receives, accepts, or agrees to receive or accept anything of value personally or for any other person or entity, in return for: (A) being influenced in the performance of any official act; ... or (C) being induced to do or omit to do any act in violation of the official duty of such official or person

... shall be fined under this title or not more than three times the monetary equivalent of the thing of value, whichever is greater, or imprisoned for not more than fifteen years, or both, and may be disqualified from holding any office of honor, trust, or profit under the United States." Ausführlich zu dem Tatbestand, siehe Heisz (Anm. 30), 78 f.

Die Vereinigten Staaten haben die VN-Konvention unterzeichnet. Sie bedürfen dem ersten Anschein nach keiner weiteren Regelung, um die VN-Konvention im Bereich der inländischen politischen Korruption zu implementieren, denn der weit gefasste Straftatbestand umfasst alle Tatbestandsmerkmale des Art. 15 der VN-Konvention. Auch die Anzeige- und Veröffentlichungspflichten der Kongressmitglieder erfüllen die Erfordernisse des Art. 8 der VN-Konvention.

2. Frankreich

Auch Frankreich gehört zu den Ländern, die die Korruptionsbekämpfung im politischen Bereich umfassend geregelt haben. Allerdings liegt der Schwerpunkt in Frankreich im Strafrecht und in wirtschaftlichen Inkompatibilitätsregelungen.

Die Verhaltensregeln für Abgeordnete beruhen primär auf dem Prinzip der Inkompatibilität, jedoch wurden diese mit der Zeit eingeschränkt.⁵⁰ Interessant sind hier nur die wirtschaftlichen Inkompatibilitäten.⁵¹ Führende Positionen Abgeordneter in staatlichen Unternehmen sind verboten.⁵² Dieses Verbot gilt auch für führende Positionen in Unternehmen, die Subventionen oder sonstige Vorteile von der öffentlichen Hand erhalten und/oder überwiegend für die öffentliche Hand tätig sind. Mit dieser Regelung sollen sachfremde Entscheidungen im Falle eines potenziellen Interessenkonflikts zwischen Mandat und wirtschaftlicher Tätigkeit vermieden werden.⁵³ Hinzu kommt eine weitere Inkompatibilität für rein privatwirtschaftliche Unternehmen, die früher umfassend alle leitenden Positionen umfasste und nun auf das Verbot der Annahme einer neuen Beratertätigkeit reduziert wurde.⁵⁴ Ausgenommen hiervon sind die freien geschützten Berufe, wie etwa Rechtsanwälte.⁵⁵ Verzichtet der Abgeordnete nicht auf den inkompatiblen Beruf, so kann der Verfassungsrat von Amts wegen den Verlust des Mandats erklären.⁵⁶

Zudem darf ein Abgeordneter sein Mandat nicht zur Werbung für ein Finanzindustrie- oder Handelsunternehmen benutzen.⁵⁷ Auch hier soll die Vermischung

⁵⁰ Grundlegend ist die Verordnung mit Organgesetzeskraft über die Bedingungen der Wählbarkeit und über die parlamentarischen Inkompatibilitäten vom 24.10.1958 in der Fassung vom 12.04.1996 (Loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires; als Anlage dem französischen Wahlgesetz hinzugefügt). Das Gesetz beruht auf Art. 25 der Französischen Verfassung, vgl. auch die Entscheidung 71-46 DC des Verfassungsrates vom 24.12.1971. Zur Entwicklung der Inkompatibilitätsregelungen, vgl. Schuppisser (Anm. 24), Kapitel VI.

⁵¹ Vgl. ausführlich zu den französischen Regelungen, Schuppisser, *ibid.*

⁵² L.O. 145. Eine Ausnahme gilt nur, wenn Abgeordnete in der Eigenschaft als Mandatsträger auf der Grundlage einschlägiger Gesetze zu Mitgliedern des Verwaltungsrates bestimmt werden.

⁵³ Becker (Anm. 30), 137.

⁵⁴ L.O. 146-1 sowie Becker (Anm. 30), 137.

⁵⁵ Für Rechtsanwälte gelten nochmals gesonderte Bestimmungen, vgl. L.O. 149.

⁵⁶ L.O. 151. Bei Zweifelsfällen über Kompatibilität entscheidet ebenfalls der Verfassungsrat.

⁵⁷ L.O. 150: "Il est interdit à tout député de faire ou de laisser figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale. Seront punis d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 3.750 €, ou de l'une de ces deux pei-

rein privater Interessen mit denen der Allgemeinheit bei der Mandatsausübung verhindert werden.⁵⁸ Ein Verstoß hiergegen kann zu einer Freiheits- oder Geldstrafe für die jeweils verantwortlichen Geschäftsleute, nicht aber für die Abgeordneten, führen.

Mit der Reduzierung der Inkompatibilitäten ging die Ausweitung der Offenbarungspflichten einher.⁵⁹ Innerhalb von zwei Monaten nach Amtsübernahme müssen Abgeordnete eine schriftliche Erklärung über ihre gesamten Vermögensverhältnisse vor einer hierfür vorgesehenen Kommission (Commission pour la transparence financière de la vie politique) abgeben. Wesentliche Änderungen der Vermögensverhältnisse, die während des Mandats erfolgen, müssen ebenfalls mitgeteilt werden. Jedoch werden diese Erklärungen nicht gegen den Willen des jeweiligen Amtsträgers veröffentlicht, was zu einer sehr restriktiven Veröffentlichungspraxis führt.

Die französische Rechtsordnung kennt keinen eigenständigen Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung, vielmehr wird diese von der Amtsträgerbestechung mit umfasst.⁶⁰ Passive Korruption wird definiert als das vorsätzliche rechtswidrige Annehmen oder sich Versprechenlassen von Zuwendungen, wenn dadurch die Mandatsführung beeinflusst wird. Dies schließt nicht nur die Stimmabgabe, sondern jegliches Verhalten im Zusammenhang mit dem Mandat ein.

In Frankreich existiert der Straftatbestand des *“trafic d’influence”*,⁶¹ des Einflussmissbrauches, wie er auch in Art. 18 der VN-Konvention statuiert ist, seit 1889. Seine Wurzeln gehen auf das römische Recht zurück.⁶² Dieser Tatbestand soll der Machtentfaltung von öffentlichen Funktionsträgern, auch Abgeordneten,

nes seulement, les fondateurs, les directeurs ou gérants de sociétés ou d'établissements à objet commercial, industriel ou financier qui auront fait ou laissé figurer le nom d'un député avec mention de sa qualité dans toute publicité faite dans l'intérêt de l'entreprise qu'ils dirigent ou qu'ils se proposent de fonder. En cas de récidive, les peines ci-dessus prévues pourront être portées à un an d'emprisonnement et 7.500 € d'amende.”

⁵⁸ Becker (Anm. 30), 138.

⁵⁹ L.O. 135-1 und 135-2.

⁶⁰ Art. 432-11 Code Penal: “Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150.000 euros d'amende le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques: ... 1. Soit pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ...” (Loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 art. 1 Journal Officiel du 1er juillet 2000), (Ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 art. 3 Journal Officiel du 22 septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002). Siehe dazu auch Becker (Anm. 30), 72 f. sowie Heisz (Anm. 30), 73 f.

⁶¹ Art. 432-11 Code Penal: “Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150.000 euros d'amende le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques: ... 2. Soit pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.”

⁶² Überhofen (Anm. 29), 387 ff. dazu und dem folgenden Becker (Anm. 30), 136 ff.

entgegenwirken, die ihren Einfluss auf Dritte kommerzialisieren.⁶³ Der Tatbestand ist dadurch gekennzeichnet, dass die Täter ihre Stellung im Staatsapparat dafür einsetzen, an anderer Stelle des staatlichen Apparats eine Entscheidung zu beeinflussen, die einen Dritten, der dem Amtsträger den Vorteil zuwendet, begünstigen. Tatbestandlich ist ein solches Verhalten, wenn ohne Befugnis Vorteile im Sinne der Bestechungstatbestände geleistet werden. Dies kann direkt oder indirekt geschehen. Die Zuwendung muss mit der Absicht des Amtsträgers angenommen werden, seinen tatsächlichen oder vermeintlichen Einfluss zu missbrauchen, um eine Begünstigung durch eine Behörde zu erreichen. Die Begünstigung kann z.B. in Auszeichnungen, Beschäftigungsverhältnissen oder Vertragsabschlüssen liegen.

Frankreich gehört zu den Unterzeichnerstaaten der VN-Konvention, hat aber dem ersten Anschein nach keinen weiteren Umsetzungsbedarf im Bereich der politischen Korruption. Der französische Straftatbestand umfasst alle Tatbestandsmerkmale des Art. 15 der VN-Konvention. Die Anzeigepflichten der Abgeordneten erfüllen die Erfordernisse des Art. 8 der VN-Konvention, allerdings könnte eine weiter gehende Veröffentlichungspflicht vorgesehen werden.

3. Estland

Estland gehört zu den neuen EU-Staaten, deren Rechtsordnung einen sehr hohen Standard bezüglich der Korruptionsbekämpfung aufweist.⁶⁴ Ein Anti-Korruptionsgesetz aus dem Jahre 1995 (1999 modifiziert) legt die Grundlagen für präventive Maßnahmen und strafrechtliche Verfolgung korruptiver Praktiken.⁶⁵ Es beinhaltet auch einen Ethikkode für Amtsträger, wobei der Amtsträgerbegriff weit gefasst ist und auch Minister, Abgeordnete sowie Justizangehörige umfasst.⁶⁶

Estland kombiniert Inkompatibilitätsregelungen mit weit reichenden Publikationspflichten. Durch eine Generalklausel wird es auch politischen Mandatsträgern verboten, Tätigkeiten auszuüben, die die Gefahr eines Interessenkonfliktes bergen.⁶⁷ Interessenkonflikte treten auf, wenn Amtsträger bei ihrer Amtstätigkeit Entscheidungen treffen müssen, die ihre eigenen wirtschaftlichen Interessen oder diejenigen ihrer engen Verwandtschaft oder diejenigen einer juristischen Person, mit der sie in enger Beziehung stehen, erheblich berühren.⁶⁸ Allerdings werden Ent-

⁶³ Dieser Tatbestand ist auch in anderen Ländern zu finden, etwa Griechenland, Kolumbien, Polen, Spanien, Slowenien, vgl. *Überhofen* (Anm. 29), 387 f., Fn. 82.

⁶⁴ Die Information über Estland stammt aus Open Society Institute (Anm. 28), 192 ff. sowie dem Anti-Corruption Act, zu finden unter: <www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?tyyp=SITE_ALL&ptyyp=I&m=000&query=anti-corruption+act&nups.x=26&nups.y=10>.

⁶⁵ § 2 Anti-Corruption Act.

⁶⁶ § 3 und 4 Anti-Corruption Act.

⁶⁷ § 6 Anti-Corruption Act: “§ 6. Prohibition on relationships involving risk of corruption: (1) Officials are prohibited from committing acts of corruption, entering into relationships involving risk of corruption with natural or legal persons and from receiving income derived from corrupt practices.”

⁶⁸ § 25 (1) Anti-Corruption Act.

scheidungen, die allgemeine Gesetze betreffen, mithin die legislative Tätigkeit, ausgenommen.⁶⁹ Die Annahme von Geschenken ist grundsätzlich verboten.⁷⁰

Zudem werden weit reichende Erklärungen der Amtsträger zu ihren Vermögensverhältnissen verlangt.⁷¹ Auch Abgeordnete müssen jährlich, einen Monat, nachdem die Frist für die Steuererklärung abgelaufen ist, bzw. einen Monat nach Amtsantritt ihre Vermögensverhältnisse deklarieren.⁷² Vermögensverhältnisse von Verwandten (außer bei Gemeinschaftseigentum⁷³) sind nicht anzeigepflichtig. Die Erklärung muss Informationen über immobilies Vermögen, Kraftfahrzeuge, Aktien, andere Wertpapiere und Dividenden, Bankkonten, versteuerbares Einkommen, Schulden, die die Höhe von sechs Monatsgehältern aus dem Amt bzw. Mandat überschreiten und Extraprodukte, welches 10 % der Höhe von sechs Monatsgehältern überschreitet, enthalten.⁷⁴ Ändert sich das Vermögen um mehr als 30 % oder 100.000 estnische Kronen (ca. 6.333 €), muss eine neue Erklärung innerhalb eines Monats abgegeben werden.⁷⁵ Die Erklärungen der Abgeordneten und anderer Politiker müssen gegenüber dem parlamentarischen Antikorruptions-Komitee abgegeben werden.⁷⁶ Dieses ist auch für die Überwachung der Richtigkeit der Angaben und die Einhaltung der Regelungen zu den Beschäftigungsverhältnissen verantwortlich. Die Angaben werden in einem Annex zum Amtsblatt (*Riigi Teataja Lisa*) veröffentlicht⁷⁷ und sind auch vollständig elektronisch verfügbar. Werden die Erklärungen nicht oder unrichtig abgegeben, so wird auch dies im Amtsblatt veröffentlicht.⁷⁸ Weiterhin sind dafür Geldbußen in Höhe von ca. 1.200 € vorgesehen.⁷⁹ Wird die Anzeige einer Beziehung, die das Risiko der Korruption enthält, nicht gemacht, so droht eine Buße von 50-100 Tagesätzen der jeweiligen Gehaltshöhe oder eine Gefängnisstrafe bis zu einem Jahr.⁸⁰

Im strafrechtlichen Teil des Anti-Korruptionsgesetzes wird Bestechung definiert als *“the use of official position for self-serving purposes by an official who makes undue or unlawful decisions or performs such acts, or fails to make lawful decisions or perform such acts”*.⁸¹ Damit werden sowohl Handeln und Unterlassen, als auch alle zeitlichen, d.h. vor und nach Vornahme einer Handlung liegenden, Praktiken

⁶⁹ § 25 (4) Anti-Corruption Act.

⁷⁰ § 26 Anti-Corruption Act.

⁷¹ § 8 und 9 Anti-Corruption Act.

⁷² § 13 (1) Anti-Corruption Act.

⁷³ § 10 Anti-Corruption Act. Eheverträge müssen gem. § 10 (2) offen gelegt werden.

⁷⁴ § 9 Anti-Corruption Act.

⁷⁵ § 13 (2) Anti-Corruption Act.

⁷⁶ Insgesamt geben ca. 15.000 Politiker und andere Amtsträger diese Erklärungen ab, Open Society Institute (Anm. 28), 206.

⁷⁷ § 15 (2) und 18 (3) Anti-Corruption Act.

⁷⁸ § 18 (3) Anti-Corruption Act.

⁷⁹ § 26 (2) Anti-Corruption Act. In dem Text heißt es “300 *‘fine units’*”. Eine *“fine unit”* beträgt ca. 60 estländische Kronen, d.h. ungefähr 4 Euro.

⁸⁰ § 158 Anti-Corruption Act.

⁸¹ § Art. 5 (1) Anti-Corruption Act.

erfasst und es wird keine konkrete Unrechtsvereinbarung verlangt. Diese weite Definition umfasst alle Handlungen von Parlamentariern im Zusammenhang mit ihrem Mandat; sie beschränkt sich nicht, wie im deutschen Recht, auf Wahlen und Abstimmungen. Auch Einflussmissbrauch, der in der VN-Konvention in Art. 18 definiert wird, ist in Estland geltendes Strafrecht.⁸²

Estland hat die VN-Konvention bislang nicht unterzeichnet, hätte aber bezüglich der inländischen politischen Korruption dem ersten Anschein nach keinen Umsetzungsbedarf, da sowohl das Strafrecht den Anforderungen des Art. 15 der VN-Konvention als auch die Anzeige- und Veröffentlichungspflichten Art. 8 der VN-Konvention genügen.

IV. Genügt die deutsche Rechtslage den Anforderungen der VN-Konvention und internationalen Standards?

Im Bereich der politischen Korruption sind in Deutschland, soll die VN-Konvention ratifiziert werden, Änderungen notwendig. Dies betrifft insbesondere eine Neugestaltung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung. Da Strafrecht immer nur *“ultima ratio”* sein kann, erscheint es als angebracht, auch den Verhaltenskodex für Abgeordnete in die Analyse mit einzubeziehen. Zwar enthält Art. 8 der VN-Konvention Bestimmungen zu Verhaltenskodizes für Amtsträger, diese verpflichten aber nicht unmittelbar zur Umsetzung. Da die Konvention aber die Pflicht auferlegt, Erwägungen bezüglich einer angemessenen Umsetzung anzustellen (*“shall endeavour”*), und Deutschland vergleichsweise niedrige Standards bei den Verhaltensregeln für Abgeordnete hat, sind Möglichkeiten zu deren Verschärfung zu prüfen.

1. Änderungsbedarf im Strafrecht

In Deutschland gibt es keine strafrechtliche Gleichstellung von Amtsträgern und Abgeordneten. Dies bedeutet auch, dass die §§ 331 ff. StGB, d.h. Bestechungsdelikte und Vorteilsannahme bzw. -gewährung, die durch ihre weit gefassten Tatbestände der VN-Konvention genügen, Delikte der Abgeordneten nicht erfassen.⁸³

⁸² § 164 Anti-Corruption Act.

⁸³ Der Begriff des Amtsträgers ist in § 11 Nr. 2 und 3 StGB legaldefiniert. Amtsträgern ist gemeinsam, dass sie in einem bestimmten Dienst- oder Auftragsverhältnis zu einer öffentlichen Stelle stehen und diese Bestellung auf deutschem Recht beruht. Dabei ist es gleichgültig, ob der Amtsträger im Dienst des Bundes, eines Landes, einer Gemeinde oder Gemeindeverbandes, einer Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts tätig ist. Der Funktion der Tätigkeit nach muss es sich um die Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung handeln, weshalb nach herrschender Meinung sonstige staatliche Funktionen, wie insbes. die der Gesetzgebung oder Rechtsprechung, eine Amtsträgereigenschaft i.S.v. § 11 Nr. 2c StGB nicht zu begründen vermögen. Vielmehr bedarf es der besonderen Einbeziehung. Da es für Abgeordnete eine solche besondere Einbeziehung nicht gibt, sind sie grundsätzlich keine Amtsträger im vorliegenden Sinne. Dies gilt auch insoweit, als ein Abgeordne-

Für die Abgeordnetenbestechung besteht daher Implementierungsbedarf, da der Bestechungstatbestand für Abgeordnete (§ 108e StGB) sowohl an Art. 15 der VN-Konvention gemessen als auch im internationalen Vergleich zu eng gefasst ist. Diesem Problem kann in zweierlei Hinsicht begegnet werden: a) durch eine Ausweitung des Amtsträgerbegriffes; b) durch eine Änderung des § 108e StGB. Eine Ausweitung des Amtsträgerbegriffes erscheint nach derzeitiger herrschender Meinung in Rechtsprechung und Schrifttum weniger chancenreich als die Änderung des Tatbestandes der Abgeordnetenbestechung,⁸⁴ weshalb hier der Änderungsbedarf des § 108e StGB analysiert wird.

Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung beruht – wie sich aus der Entstehungsgeschichte ergibt – auf der Erwägung, dass der Gesetzgeber die interessengeleitete Beeinflussung des demokratischen Willensbildungsprozesses von Volksvertretern in staatlichen Organen – abgesehen von der Konstellation des Stimmenkaufes – nicht für strafwürdig hielt.⁸⁵ Gerade die gegenüber den §§ 331 ff. StGB restriktivere Fassung des § 108e StGB wurde damit begründet, dass die Interessenwahrnehmung auch innerhalb des Parlaments Bestandteil des politischen Kräftefeldes sei und man vom Abgeordneten nicht verlangen könne, dass er – wie Beamte und Richter – stets unparteiisch und frei von unsachlichen Einflüssen sein Mandat ausübe.⁸⁶ Der Abgeordnete müsse auf bestimmte gesellschaftliche Gruppen schon deshalb Rücksicht nehmen, weil seine Zugehörigkeit zu denselben nicht selten für seine Aufstellung als Kandidat maßgeblich war. Es sei deshalb nicht zu beanstanden, wenn bei der Stimmabgabe politische Zwecke mit verfolgt würden, die den Interessen des Stimmberechtigten entgegenkämen.⁸⁷ Es geht mithin um die schwierige Frage der Abgrenzung von Bestechlichkeit und “politischer Adäquanz” von Zuwendungen.

Seit dem 14. Januar 1994 steht die aktive und passive Abgeordnetenbestechung in § 108e StGB⁸⁸ wieder unter Strafe, nachdem die Strafbarkeit 1953 durch das 3.

ter innerhalb der gesetzgebenden Körperschaft, z.B. als Bundes- oder Landtagspräsident, Funktionsträger ist, Eser, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch Kommentar, München 2001, § 11 Rdnr. 22 f. m.w.N.

⁸⁴ Vgl. den Beschluss des 61. Deutschen Juristentages 1996, NJW 1996, 2994 ff., Abteilung Strafrecht, Punkt 16 a: “Wegen der besonderen Stellung der Abgeordneten empfiehlt es sich nicht, sie den Amtsträgern nach § 11 I Nr. 2 StGB gleichzustellen und die §§ 331 ff. StGB uneingeschränkt auf sie anzuwenden.” Allerdings hat die I. Unterkommission der Großen Strafrechtskommission über die Einbeziehung der Abgeordneten in den Amtsträgerbegriff diskutiert, vgl. Ndschf., Bd. 5, 287, 277. Siehe dazu statt vieler Überhoben (Anm. 29), 83 f., 183 f.

⁸⁵ Dies war seitdem immer wieder Gegenstand z.T. heftiger Kritik v. Arnim, Abgeordnetenkorruption, JZ 1990, 1014; Eser (Anm. 83), § 108e, Rdnr. 1 m.w.N.; Tröndle/Fischer, Strafgesetzbuch und Nebengesetze 2001, § 108e Rdnr. 1, 3. Dennoch konnte eine vom Ältestenrat eingesetzte Expertenkommission noch 1992 empfehlen, die Abgeordnetenbestechung weiterhin straflos zu lassen, um Missbrauch zu verhindern und weil die Abgrenzung zur erlaubten Spendenentgegennahme zu schwierig sei, BT-Drs. 12/5020, 23 rechte Spalte.

⁸⁶ BT-Drs. 12/5927, 5 linke Spalte.

⁸⁷ Deiters, Zur Frage der Strafbarkeit von Gemeinderäten wegen Vorteilsannahme und Bestechlichkeit, NSTZ 2003, 453, 457 f. Kritisch dazu Tröndle/Fischer (Anm. 85), § 108e Rdnr. 10.

⁸⁸ Eingefügt durch das 28. StÄG vom 13.01.1994, BGBl. I, 84.

StÄG beseitigt worden war.⁸⁹ Geschütztes Rechtsgut ist das öffentliche Interesse an der Integrität parlamentarischer Prozesse, an der Unabhängigkeit der Mandatsträger sowie an der Sachbezogenheit ihrer Entscheidungen.⁹⁰

Problematisch im Hinblick auf Art. 15 der VN-Konvention ist zunächst der enge Anwendungsbereich der Norm, der nur Wahlen oder Abstimmungen innerhalb bestimmter, inländischer Volksvertretungen⁹¹ erfasst.⁹² Durch die Gleichstellung von Wahlen und Abstimmungen ist klargestellt, dass sich der Tatbestand nicht auf personenbezogene Entscheidungen des betreffenden Gremiums beschränkt, sondern auch Sach- und Verfahrensentscheidungen jeder Art (wie etwa Einführung von Fördermaßnahmen für bestimmte Regionen) Gegenstand einer Abgeordnetenbestechung sein können. Bei der vom Wortlaut offen gelassenen Frage, ob nur Entscheidungen der jeweiligen Volksvertretung insgesamt oder auch solche von bloßen Teileinheiten umfasst werden,⁹³ ist zu unterscheiden: Soweit es um Ausschüsse, Kommissionen der betreffenden Volksvertretung geht, sind sie tatbestandlich erfasst; denn in solchen Gremien fallen in der Regel die wesentlichen politischen Vorentscheidungen und daher ist gerade hier der Schutz vor Korruption besonders dringlich geboten. Weiterhin stellen Entscheidungen in derartigen organisatorischen Untergliederungen sich zugleich auch als eine Wahl oder Abstimmung "in" der betreffenden Volksvertretung dar. Hingegen werden Abstimmungen in Fraktionen – ungeachtet ihrer ausdrücklichen Erwähnung in verschiedenen Geschäftsordnungen des Bundes und der Länder (etwa §§ 10 ff. GO-BT) – aufgrund ihrer Zwitterstellung zwischen parteipolitischer und gesamtparlamentarischer Willensbildung – nicht dazu gerechnet, da der Tatbestand auf parlamentarische Gremien beschränkt ist.⁹⁴ Da nach der Arbeitsweise des Parlaments aber die Würfel für Abstimmungen nicht erst im Plenum, sondern bereits in den Fraktionen bzw. in Verhandlungen zwischen den Fraktionen fallen, diese aber keine Abstimmung in einer Volksvertretung darstellen, bedeutet dies, dass dort, wo die eigentliche Meinungsbildung erfolgt, wo also der parlamentarische Prozess am ehesten korruptiv

⁸⁹ Barton, Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB), NJW 1994, 1098, 1098. Zur Entstehungsgeschichte, siehe Schaller, Strafrechtliche Probleme der Abgeordnetenbestechung, Tübingen 2002, 4 f.

⁹⁰ Tröndle/Fischer (Anm. 85), § 108e Rdnr. 9.

⁹¹ Im Sinne einer abschließenden Aufzählung sind das Europäische Parlament sowie die Volksvertretungen des Bundes, der Länder, der Gemeinden oder der Gemeindeverbände genannt. Bei Gemeinderäten wird Bestechung nur dann erfasst, wenn es sich bei der fraglichen Entscheidung nicht nur um den Bereich kommunaler Verwaltungstätigkeit handelt, sondern um legislative Akte, so Eser (Anm. 83), § 108e Rdnr. 6 sowie zur Abgrenzung vgl. § 11 Rdnr. 23. Vgl. zu der Diskussion Deiters (Anm. 87) sowie Schaller (Anm. 89), 48 f.

⁹² Schaller (Anm. 89), 29 f.

⁹³ Barton (Anm. 89), Roll (Anm. 28) und Eser (Anm. 83), § 108e Rdnr. 4.

⁹⁴ Eser (Anm. 83), § 108e Rdnr. 4; Barton (Anm. 89), 1099 f. und Tröndle/Fischer (Anm. 85), § 108e Rdnr. 7. Siehe auch BT-Drs. 12/5927, 6.

onsanfällig ist, das Strafrecht nicht greift.⁹⁵ Auch die Weitergabe von Insiderinformationen an Außenstehende kann nicht erfasst werden.⁹⁶ Das gesamte Verhalten außerhalb der Volksvertretung, auch wenn es in Ausübung des Mandats erfolgt, ist nicht strafrechtsrelevant. Daraus ergibt sich insgesamt für § 108e StGB eine extrem reduzierte Strafbarkeit.⁹⁷ Da aber nach Art. 15 der VN-Konvention künftig das verwerfliche Beeinflussen eines Abgeordneten auch bei der sonstigen Wahrnehmung seines Mandats erfasst werden muss, ist eine diesbezügliche Änderung des § 108e StGB unumgänglich, soll die Konvention ratifiziert werden.

Tathandlung nach § 108e StGB ist das Unternehmen (d.h. Versuch und Vollendung), eine Stimme zu kaufen oder zu verkaufen. Diese Worte des “Kaufs” bzw. “Verkaufs” sind umgangssprachlich zu verstehen. Nicht die Käuflichkeit eines Abgeordneten als solche, sondern nur der (Ver-)Kauf einer Stimme eines Abgeordneten für eine Wahl oder Abstimmung in einer Volksvertretung begründet die Strafbarkeit. Auf deskriptive Merkmale wie “in verwerflicher Weise” oder “den Gepflogenheiten eines ehrenhaften Abgeordneten unangemessen”⁹⁸ wurde verzichtet, da auch die Verhaltensregeln für Abgeordnete für reformbedürftig gehalten wurden.⁹⁹

Die Zuwendung muss bezwecken, den Abgeordneten zu einem bestimmten Wahl- oder Abstimmungsverhalten zu veranlassen;¹⁰⁰ erforderlich ist also eine über die allgemeine Kontaktpflege hinausgehende Absprache über den unsachlichen Gebrauch des Stimmrechts in einer hinreichend konkretisierten Angelegenheit.¹⁰¹ Nur dort, wo eine konkrete Unrechtsvereinbarung zwischen dem Abgeordneten und dem Dritten vorliegt, die Stimme bei einer konkreten Abstimmung in bestimmter Art und Weise zu missbrauchen, kann der Tatbestand verwirklicht sein. Dies führt zu schwerwiegenden Konsequenzen für die Zugriffsweite der Norm: Nur sehr simple Formen der Bestechung bzw. Bestechlichkeit können erfasst werden, wie etwa das direkte Ansinnen eines Lobbyisten an einen Abgeordneten, dieser möge für Geld im Plenum gegen sein Gewissen stimmen, oder umgekehrt ein direktes Angebot eines Abgeordneten hierzu. Die subtileren, stilleren

⁹⁵ Da es in den Fraktionen das Instrument der namentlichen Abstimmung nicht gibt, ist die Stimmabgabe schwer nachzuweisen. Hier wäre daher über eine Änderung nachzudenken. Ich danke P. Conradi für diesen Hinweis.

⁹⁶ Schaller (Anm. 89), 57.

⁹⁷ Siehe zu der Einschätzung Barton (Anm. 89).

⁹⁸ Ähnlich aber Art. 15 der VN-Konvention, unter Verwendung des Begriffes “*undue*”.

⁹⁹ Tröndle/Fischer (Anm. 85), § 108e Rdnr. 10. Gemäß Barton (Anm. 89), 1099, betonen die Gesetzesbegründungen dabei, “dass keinesfalls jede Leistung, die einem Abgeordneten außerhalb seiner Abgeordnetenbezüge zuteil wird, tatbestandsmäßig ist: An den Abgeordneten gerichtete Versprechungen widersprechen nicht schon deshalb den Spielregeln der Demokratie, “weil sie zugleich auf eine Verbesserung der Lebensverhältnisse des Abstimmenden ... hinausliefen”. Nicht jede Ausrichtung des Abstimmungsverhaltens an eigennützigem Interessen des Abgeordneten ist also verboten, sondern nur eine solche, die auch verwerflich ist und nicht “politisch übliche und sozial adäquate Verhaltensweisen” betrifft.

¹⁰⁰ BT-Drs. 12/5927, 5, 6; Barton (Anm. 89), 1099.

¹⁰¹ Eser (Anm. 83), § 108e Rdnr. 9.

Formen politischer Korruption und die problematischen Abhängigkeitsverhältnisse von Abgeordneten zu Interessengruppen unterfallen dem Tatbestand grundsätzlich nicht.¹⁰² Verbindungen zwischen Abgeordneten und Dritten, die durch langjährige, beständige Existenz dazu führen, dass der Abgeordnete gar nicht mehr frei sein kann, in Abstimmungen gegen die Interessen des Dritten zu votieren, oder Beeinflussungen des Abgeordneten, die sich nicht auf eine konkrete Stimmabgabe, sondern nur auf die "Pflege der politischen Landschaft" beziehen, fallen aus dem Bereich der Strafbarkeit heraus.¹⁰³ Auch beratende Tätigkeiten eines Abgeordneten, die sich eine Interessengruppe etwa durch Geldzuwendungen an diesen sichert, bleiben außer Betracht. Dasselbe gilt für Geschenke und andere Vorteile, die nur in der allgemeinen Erwartung dem Abgeordneten zukommen, er werde sich den Interessen des Zuwendenden geneigter erweisen.¹⁰⁴

Das Tatbestandsmerkmal des (Ver-)Kaufes einer Stimme dient zum einen dazu, das eigentlich strafbare Unrecht zu umreißen (die Käuflichkeit), und es soll zum anderen die sozial üblichen und politisch adäquaten Verhaltensweisen aus dem Bereich der Strafbarkeit ausfiltern. Beides gelingt aber nicht, denn es ergeben sich weiterhin erhebliche Abgrenzungsprobleme bei der Frage, ob beispielsweise bei Nebentätigkeiten von Abgeordneten, bei Vortragshonoraren, bei politischen Spenden und selbst bei Drohungen, nicht wieder als Kandidat aufgestellt zu werden, ein verwerflicher Stimmen-(Ver-)Kauf vorliegt.¹⁰⁵ So wird man z.B. beim "Zuschancen" lukrativer Nebentätigkeiten oder bei Beratungsverträgen Strafbarkeit allenfalls dann annehmen können, wenn der Abgeordnete, abgesehen vom gewünschten Stimmverhalten, *de facto* keine adäquate Gegenleistung erbringen muss.¹⁰⁶

Bislang wird nur die zukünftige Stimmabgabe bzw. das Versprechen vor Stimmabgabe von § 108e StGB umfasst. Nicht erfasst sind damit – anders als bei den §§ 332, 334 StGB – Zuwendungen, die sich als nachträgliche "Belohnung" auf ein zurückliegendes Stimmverhalten beziehen, auch wenn sie zugleich in der Erwartung erfolgen, der Abgeordnete werde bei künftigen, allerdings noch nicht hinreichend konkretisierten Stimmabgaben ebenfalls den Interessen des Gebers entsprechend votieren (sog. "Danke-Schön-Zuwendungen"). Auch dies stellt eine nicht nachvollziehbare Einengung des Tatbestandes dar,¹⁰⁷ denn unangemessene Beeinflussung kann auch durch das nachträgliche "Zufüttern" entstehen. Soll die Integrität parlamentarischer Prozesse sowie die Unabhängigkeit der Mandatsträger geschützt

¹⁰² Daher auch der Beschluss des 61. Deutschen Juristentages (Anm. 84), Punkt 16 b: "Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung sollte auf den Kauf und Verkauf aller Handlungen eines Abgeordneten in Ausübung seines Mandats ausgedehnt werden," angenommen: 103:6:15.

¹⁰³ *Ibid.* sowie Tröndle/Fischer (Anm. 85), § 108e Rdnr. 7 ff., 14.

¹⁰⁴ Tröndle/Fischer (Anm. 85), § 108e Rdnr. 7 f.

¹⁰⁵ Barton (Anm. 89), 1099.

¹⁰⁶ Eser (Anm. 83), § 108e Rdnr. 8. So wohl auch Tröndle/Fischer (Anm. 85), § 108e Rdnr. 14.

¹⁰⁷ Dies wird in der Literatur seit längerem kritisiert, vgl. Barton (Anm. 89), 1099; Schaller (Anm. 89), 88.

werden, sind – wie bei den Amtsträgerdelikten auch – ebenfalls nachträgliche Zuwendungen strafrechtlich zu erfassen.

Der Wortlaut des § 108e StGB verbietet es, im Gegensatz zu den 1997 reformierten §§ 331 ff. StGB, immaterielle Vergünstigungen für die Tatbestandsverwirklichung ausreichen zu lassen.¹⁰⁸ Dies genügt Art. 8 der VN-Konvention nicht, ist im internationalen Vergleich sehr eng gefasst und begünstigt Abgeordnete gegenüber Amtsträgern, bei denen immaterielle Vorteile erfasst werden. Drittzuwendungen, d.h. beispielsweise auch Zuwendungen an Personenvereinigungen, deren Mitglied der Amtsträger ist, werden, auch im Gegensatz zu den Amtsträgerdelikten, nicht erfasst; ihre Berücksichtigung wird jedoch von Art. 15 der VN-Konvention gefordert.

Um den subjektiven Tatbestand zu erfüllen, ist Vorsatz erforderlich. So muss z.B. der Abgeordnete zumindest bedingt vorsätzlich davon ausgehen, dass ihm die materielle Vergünstigung für ein bestimmtes künftiges Abstimmungsverhalten gewährt wird und nicht allein, um sein allgemeines Wohlwollen zu gewinnen.¹⁰⁹

Die Sanktion des § 108e StGB besteht in Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe und liegt damit im Mindeststrafmaß unter dem, was die §§ 332 I, 334 I StGB vorsehen. Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten kann das Gericht nach § 108e II StGB das aktive und passive Wahlrecht aberkennen, wobei im Falle der Verurteilung eines Abgeordneten des Bundestages § 47 I Nr. 3 BWahlG anzuwenden ist, der vorsieht, dass der Ältestenrat durch Beschluss über den Verlust der Mitgliedschaft im Bundestag entscheidet, nachdem der Verlust der Wählbarkeit durch rechtskräftigen Richterspruch eingetreten ist.¹¹⁰

Problematisch ist weiterhin die *de lege lata* bestehende strafrechtliche Ungleichbehandlung ausländischer und inländischer Abgeordneter. Diese kam aufgrund deutscher Vertragsgesetze zu internationalen Übereinkommen, die nur ausländische Amtsträger erfassen, zustande. Das OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17. Dezember 1997 nimmt eine autonome Definition des Amtsträgerbegriffs vor¹¹¹ und wurde in Deutschland durch das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG) vom 10. September 1998¹¹² umgesetzt. Da der Amtsträgerbegriff des Übereinkommens – anders als im deutschen Recht – insbesondere auch Parlamentarier erfasst,¹¹³ wurde durch Art. 2 § 2 IntBestG der neue Tatbestand „Bestechung ausländischer Abgeordneter im Zusammenhang mit in-

¹⁰⁸ Eser (Anm. 83), § 108e Rdnr. 8; Tröndle/Fischer (Anm. 85), § 108e Rdnr. 10.

¹⁰⁹ Eser (Anm. 83), § 108e Rdnr. 11.

¹¹⁰ *Ibid.*, § 108e Rdnr. 14.

¹¹¹ Vgl. Art. 1 Abs. 4 a OECD-Übereinkommen.

¹¹² BGBl. II, 2327, Gesetz zu dem Übereinkommen vom 17.12.1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr in der Fassung vom 10.09.1998 in Umsetzung des OECD-Übereinkommens zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17.12.1997 (abgedr. m. aml. Übers. in BT-Drs. 13/10428, 9 ff.).

¹¹³ Art. 2 § 2 IntBestG sowie Art. 1 Abs. 4 a OECD-Übereinkommen.

ternationalem geschäftlichen Verkehr" geschaffen, der ähnlich weit gefasst ist wie Art. 15 der VN-Konvention.¹¹⁴ Die Einführung eines eigenständigen Tatbestands erachtete der deutsche Gesetzgeber zur Umsetzung seiner Verpflichtung aus dem Übereinkommen für notwendig, da § 108e StGB zu eng definiert sei, da er nur den Stimmen-(Ver-)Kauf umfasse, keine immateriellen Vorteile einschließe und keine Drittzuwendungen vorsehe.¹¹⁵ Damit weisen § 108e StGB und Art. 2 § 2 IntBestG einen unterschiedlichen Regelungsgehalt auf.¹¹⁶

Das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarates vom 27. Januar 1999 sieht ebenfalls in Art. 2 und 3 i.V.m. Art. 4 einen ähnlich weit gefassten Tatbestand für Abgeordnetenbestechung vor. Deutschland hat das in Kraft getretene Abkommen zwar unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Auch im Zuge der Ratifikation dieses Übereinkommens müsste der deutsche Straftatbestand geändert werden.

Die Gleichstellung von in- und ausländischen Abgeordneten kann daher nur eine Mindestforderung darstellen, da ein Rechtszustand, der bestimmte korruptive Praktiken für ausländische, aber nicht für inländische Abgeordnete unter Strafe stellt, rechtspolitisch unhaltbar ist.

Über den Änderungsbedarf des § 108e StGB besteht weit gehend Einigkeit: Um mit dem Bundesministerium der Justiz zu sprechen: "Nach der (VN-; Anm. d. Verf.) Konvention muss künftig das verwerfliche Beeinflussen eines Abgeordneten auch bei der sonstigen Wahrnehmung seines Mandats erfasst werden."¹¹⁷ Der Tatbestand, wie er jetzt gefasst ist, begegnet großer Kritik in der Literatur, ist im Hinblick auf Art. 15 der VN-Konvention, in rechtsvergleichender Perspektive und mit Blick auf die Strafbarkeit der Bestechung ausländischer Abgeordneter unhaltbar. Er ist zudem weit gehend wirkungslos. Bislang sind keine Verurteilungen bekannt geworden.¹¹⁸ Angesichts des mühelos zu umgehenden Anwendungsbereiches wird im Schrifttum von einem literarischem Leben der Norm,¹¹⁹ einem "kodifizierten 'Fanal' symbolischer Gesetzgebung mit einem hohen Maß an Täuschungselementen"¹²⁰ gesprochen.

¹¹⁴ Art. 1 Abs. 1 OECD-Übereinkommen: "Each Party shall take such measures as may be necessary to establish that it is a criminal offence under its law for any person intentionally to offer, promise or give any undue pecuniary or other advantage, whether directly or through intermediaries, to a foreign public official, for that official or for a third party, in order that the official act or refrain from acting in relation to the performance of official duties, in order to obtain or retain business or other improper advantage in the conduct of international business."

¹¹⁵ Zieschang, Das EU-Bestechungsgesetz und das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung, NJW 1999, 105. Er steht allerdings dem neuen Tatbestand eher kritisch gegenüber, da ein mit Amtsträgern vergleichbares "do ut des"-Verbot, wonach Amtsträger ihr Handeln nicht von persönlichen Vorteilen leiten lassen dürfen, für die Sphäre der Politik nicht gelte.

¹¹⁶ Ausführlich dazu Schaller (Anm. 89), 41 f.

¹¹⁷ Pressemitteilung des Bundesministeriums der Justiz 100/03 vom 11.12.2003.

¹¹⁸ Tröndle/Fischer (Anm. 85), § 108e Rdnr. 1.

¹¹⁹ *Ibid.*, § 108e Rdnr. 9.

¹²⁰ Barton (Anm. 89), 1100.

Zusammengefasst bedeutet dies, dass im Hinblick auf die Implementierung von Art. 15 der VN-Konvention der § 108e StGB folgendermaßen geändert werden muss: Die Tathandlung muss ausgedehnt werden auf alle Handlungen und Unterlassungen, die bei Wahrnehmung des Mandats erfolgen. Auch Drittzuwendungen müssen einbezogen werden. Sowohl das mittelbare, als auch das unmittelbare Versprechen eines Vorteils muss in den Tatbestand einbezogen werden. Materielle und immaterielle Vorteile müssen von dem Tatbestand umfasst werden. Weiterhin ist zu überlegen, ob nicht auch eine Ausweitung der Strafbarkeit auf Vorteile, die nach der Handlung zugewendet werden (sog. "Danke-Schön-Zuwendungen") erfolgen sollte, zumal diese auch in den Vorschriften zur Amtsträgerbestechung einbezogen sind. Der Einschluss nachträglicher Zuwendungen wird zwar von den internationalen Abkommen nicht ausdrücklich gefordert, nur so kann jedoch unbilliger Einflussnahme vorgebeugt werden, zumal sich nicht leugnen lässt, dass dem freien Mandat und dem politisch-parlamentarischen System durch übergroße berufliche Nähe von Abgeordneten zu Interessengruppen, durch massiven Lobbyismus sowie sonstige korruptionsfördernde Zustände Gefahren drohen.¹²¹ Dennoch würde eine solche Ausdehnung des Straftatbestandes die potenziellen Interessenkollisionen der Abgeordneten nur zum Teil erfassen. Oftmals können nämlich auch Geschäftsbeziehungen oder etwa die Zahlung von Vortragshonoraren, auf die ein rechtlich begründeter Anspruch besteht, die Abhängigkeiten begründen, die gerade unterbunden werden sollen. Für diese Problematik bietet das Strafrecht keine angemessene Lösung; vielmehr kann hier nur der Weg über die Transparenz durch Verhaltenspflichten beschritten werden.

2. Die Verhaltensregeln für Mitglieder des Bundestages: Transparenz statt Inkompatibilität

Abgeordnete sind Inhaber eines ihnen anvertrauten Amtes. Daraus erwachsen ihnen Aufgaben und Pflichten, die mit ihren privaten Interessen im beruflichen oder finanziellen Bereich kollidieren können. Der Abgeordnete ist, so die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Inhaber eines öffentlichen Amtes, Träger des freien Mandats und Vertreter des ganzen Volkes.¹²² Er ist an Aufträge und Weisungen nicht gebunden, sondern nur seinem Gewissen unterworfen (Art. 38 I 2 GG). Als Inhaber eines öffentlichen Amtes (Art. 48 II GG) ist der Abgeordnete auch Träger eigener Wahrnehmungszuständigkeiten. Dieser Begriff des öffentlichen Amtes bringt auch die Bindung des Abgeordneten zum Ausdruck, die ihm übertragenen Zuständigkeiten nicht in seinem persönlichen Interesse, sondern als Dienst am Gemeinwohl wahrzunehmen.¹²³ Damit obliegen den Abgeordneten auch Pflichten. Diese sind allerdings nicht mit rechtlichen Sanktionen bewehrt –

¹²¹ *Ibid.*, 1098.

¹²² BVerfGE 40, 294 (314).

¹²³ Klein, Status des Abgeordneten, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II 1998, § 41, Rn. 1.

die Art und Weise der Amtsführung bleibt seiner individuellen, nicht justiziablen Gewissensentscheidung überlassen –,¹²⁴ soweit die Bindung an Gesetze und Verfassung sowie die Verhaltenspflichten für Abgeordnete eingehalten werden.¹²⁵

Damit ist die Frage nach der Ausgestaltung der Verhaltenspflichten zur Regelung von potenziellen oder realen Interessenkonflikten aber noch nicht beantwortet. Solche Konflikte können insbesondere dann auftauchen, wenn wirtschaftliche Tätigkeiten neben dem Mandat zugelassen werden. Die Beurteilung von Verhaltenspflichten muss daher anders ausfallen, abhängig davon, ob Abgeordnete ihr Mandat primär neben einem Beruf ausüben oder ob sie ihrem Mandat als Hauptbeschäftigung nachgehen. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu eindeutig Stellung bezogen: Vollalimentation des Abgeordneten ist deshalb notwendig, weil der Typ des unabhängigen, als Einzelpersonlichkeit gewählten Honorarabgeordneten, dessen wirtschaftliche Existenz *qua* eigenem Beruf gesichert ist, nicht mehr der Wirklichkeit entspricht und durch die faktische Inanspruchnahme des Abgeordneten mit voller Wochenarbeitszeit auch nicht mehr möglich ist.¹²⁶

In Deutschland sind Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art neben dem Mandat, soweit keine parlamentsrechtlichen Inkompatibilitäten bestehen,¹²⁷ grundsätzlich erlaubt: Es gibt keine wirtschaftlichen Inkompatibilitäten,¹²⁸ wie andere Länder sie kennen.¹²⁹ Damit stellt sich aber erst recht die Frage, wie mit Nebentätigkeiten, die wirtschaftliche Interessenkonflikte generieren können, umgegangen wird. Denn Tätigkeiten, die wirtschaftlich oder ideell relevant sind, können Dritten, für die der Abgeordnete tätig ist, besondere Einflussmöglichkeiten eröffnen und damit sein Verhalten in der Ausübung des Mandats beeinflussen. Die Verbundenheit mit besonderen Interessen kann zwar in einer pluralistischen Demokratie durchaus legitim und sogar erwünscht sein. Aufgrund der Repräsentationsfunktion der Abgeordneten (Art. 38 I 2 GG) müssen aber die von ihnen Vertretenen wissen, welche Interessen durch die jeweiligen Abgeordneten besonders gefördert werden. Dies betrifft auch Tätigkeiten und Vermögensinteressen, die nur möglicherweise Einfluss auf das Verhalten der Abgeordneten haben können. Die Volksvertreter stehen

¹²⁴ Klein (Anm. 123), § 41, Rn. 3, 22.

¹²⁵ *Ibid.*, § 41, Rn. 22.

¹²⁶ BVerfGE 40, 296 (312).

¹²⁷ Inkompatibilitäten zwischen Mandat und Mandat sowie Amt und Mandat bestehen, vgl. Art. 55 I GG, § 2 GO-BRat, Art. 94 I 3 GG i.V.m. § 3 III BVerfGG sowie Art. 137 I GG i.V.m. § 33, 34 BRRG, § 57 BBG, 5 ff. AbgG und 25 SoldatenG. Vgl. Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz: Kommentar, Bd. 1, 1999, Art. 38 Rdnr. 75 ff.

¹²⁸ Ob diese verfassungsrechtlich zulässig wären, ist umstritten. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu nicht Stellung genommen, auch nicht in dem *Diätenurteil*, vielmehr geht es dort wohl davon aus, dass ein Berauf neben dem Mandat zulässig ist (BVerfGE 40, 296 (313, 318)). Vgl. für die Zulässigkeit v. Arnim, in: Dolzer (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 48 Rdnr. 47, 48; dagegen Badura, Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin 1989, 489, 517 f. sowie wohl auch mit verfassungsrechtlichen Bedenken Klein (Anm. 123), § 41, Rn. 28.

¹²⁹ Vgl. Anm. 25.

in besonderem Maß im Licht der Öffentlichkeit und müssen dies auch, denn das Demokratieprinzip erfordert gerade diese Öffentlichkeit.¹³⁰

(a) Die Verhaltensregeln für Abgeordnete

Die Verhaltensregeln für Abgeordnete sind im Bereich der Prävention der politischen Korruption von außerordentlich wichtiger Bedeutung. § 44a AbgG enthält die gesetzliche Grundlage für die als Bestandteil der Geschäftsordnung des Bundestages vom Bundestag beschlossenen Verhaltensregeln (VR) für Abgeordnete (Anlage 1 zur GO-BT).¹³¹ Die VR wurden zuletzt auf Antrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen am 12. September 2002 und durch Bekanntmachung vom 17. September 2002¹³² geändert und gelten von Beginn der 15. Wahlperiode an.¹³³ Die Rechtsnatur der VR ist umstritten; fest steht, dass ihnen in keinem Falle Gesetzesrang zukommt.¹³⁴ Sie werden ergänzt durch präzisierende Vorschriften (Ausführungsbestimmungen; AB-VR), die vom Bundestagspräsidenten erlassen werden (§ 1 III VR).¹³⁵ Diese Zweiteilung führt nicht nur zur mangelnden Transparenz und Handhabbarkeit, sondern es ist auch in der Literatur umstritten, ob diese Grundlage überhaupt dem Gesetzesvorbehalt genügt,¹³⁶ daher sollte an eine Zusammenführung gedacht werden.

Die VR kennen, abgesehen von dem Verbot unechter Beraterverträge,¹³⁷ welches sich aus § 9 VR ergibt, keine wirtschaftlichen Inkompatibilitätsregelungen. Viel-

¹³⁰ Groß, Erweiterung veröffentlichungspflichtiger Angaben von Mitgliedern des Deutschen Bundestages, ZRP 2002, 472, 474.

¹³¹ Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit dieser Grundlage, Klein (Anm. 123), § 41, Rn. 22, sowie Groß (Anm. 130), 473.

¹³² BGBl. I, 3759.

¹³³ Zu einer Übersicht über die Geschichte der VR, siehe Roll (Anm. 28), Rdnr. 1 ff. sowie Becker (Anm. 30), 111 ff.

¹³⁴ Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz des Bundes – unter Einschluss des Europaabgeordnetengesetzes und der Abgeordnetengesetze der Länder. Kommentar, Berlin 2002, 417 f. m.w.N. zur Diskussion um die Rechtsnatur der VR. Es gab verschiedene Anläufe, die VR in das AbgG zu übernehmen, vgl. den Gesetzesentwurf der CDU/CSU und der FDP Fraktionen, BT-Drs. 10/3544. Dieser Vorschlag wurde von dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung kritisch beurteilt (BT-Drs. 10/6687, 8) und wurde daher nicht realisiert. Daher bildet die Grundstruktur der Aufteilung zwischen gesetzlicher Grundlage des § 44 a AbgG einerseits und den VR als Bestandteil der GO-BT andererseits weiterhin den geltenden Regelungsrahmen.

¹³⁵ Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages vom 26.06.1987 zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 23.10.2002 (BGBl. I, 4208).

¹³⁶ Groß (Anm. 130), 473 f. m.w.N., der von einer verfassungswidrigen Delegation an den Präsidenten ausgeht und daher verlangt, dass die Regelungen in den Ausführungsbestimmungen in die VR selbst überführt werden. Dem ist zuzustimmen, schon aus Gründen des transparenteren Verfahrens des Erlasses sowie aus grundrechtlichen Erwägungen bzgl. der Abgeordnetenrechte.

¹³⁷ Siehe Meessen (Anm. 26), 431 f., der solche Verträge als Geschäftsbesorgungsverträge definiert, durch die Abgeordnete veranlasst werden, im Interesse ihres Auftraggebers auf das Parlament oder die Regierungsstellen einzuwirken. Ebendort sind auch zahlreiche Beispiele aus den früheren Jahren der Republik zu finden. Auch heute können die Zeitungen aufgeschlagen werden und man wird fündig.

mehr sollen sie einem Mandatsmissbrauch durch Ausnutzung der Abgeordnetenstellung schon im Vorfeld durch Anzeigepflichten an den Bundestagspräsidenten und Veröffentlichungspflichten begegnen. Der Zweck der Offenlegungspflichten ist zwar nicht ausdrücklich normiert, jedoch ergibt er sich aus dem möglichen Zusammenhang der erfassten außerparlamentarischen Aktivitäten der Abgeordneten mit der Ausübung ihres Mandats. Die Verhaltensregeln sollen der Selbstkontrolle des Parlaments dienen, indem der parlamentarische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess sowohl für die Abgeordneten als auch für die Öffentlichkeit transparenter und damit auch nachvollziehbarer gemacht werden.¹³⁸ Veröffentlicht wird im Amtlichen Handbuch des Bundestages (§ 3 VR) sowie auf der Homepage des Bundestages, wobei letzteres eine nicht normierte Praxis darstellt.

Seit vielen Jahren wurde eine Erweiterung der Veröffentlichungspflichten der Bundestagsabgeordneten in Bezug auf potenzielle Interessenkollisionen gefordert.¹³⁹ Diese Forderungen wurden 2002 nur teilweise erfüllt: Die anzeigepflichtigen Tatsachen blieben weit gehend unverändert; es wurden nur weitere Angaben veröffentlichungspflichtig, die zuvor nur anzeigepflichtig waren.

Nunmehr sieht § 3 VR vor, dass vor der Zeit der Mitgliedschaft im Bundestag nur der Beruf bzw. die zuletzt ausgeübte Tätigkeit (§ 1 I Nr. 1) im Amtlichen Handbuch veröffentlicht wird. Während der Mitgliedschaft ausgeübte Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstands, Aufsichtsrats oder anderer Gremien eines privaten oder öffentlichen Unternehmens oder einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts, eines Vereins oder einer Stiftung mit nicht ausschließlich lokaler Bedeutung und Funktionen in Verbänden oder ähnlichen Organisationen sind ebenfalls zu veröffentlichen (§ 1 II Nr. 1-5 VR). Neu eingeführt ist die Veröffentlichungspflichtigkeit der Angaben gemäß § 1 II Nr. 6, 7 und 9 VR. Damit werden seit 2002 auch Verträge über die Beratung, Vertretung oder ähnliche Tätigkeiten, soweit diese nicht in Ausübung eines bereits angezeigten Berufes erfolgen (§ 1 II Nr. 6 VR), veröffentlicht. Letzteres ist problematisch, da Beratertätigkeiten, wenn "Berater" als Beruf angezeigt wurde, nun nicht mehr gesondert veröffent-

¹³⁸ Meessen (Anm. 26), 449 ff.

¹³⁹ So gab es etwa immer wieder von einzelnen Fraktionen den Vorschlag die Einkünfte der anzeigepflichtigen Tätigkeiten zu veröffentlichen. Dies wurde aber bislang immer abgelehnt, vgl. den Bericht der Abgeordneten Buschom und Schwenk, BT-Drs. 10/6687, 11. Eine Pflicht zur jährlichen Anzeige und Veröffentlichung aller Einkünfte des Abgeordneten im Sinne von § 2 EStG oberhalb eines bestimmten Mindestbetrages wurde ebenfalls bereits erfolglos gefordert in einem Änderungsantrag von 168 Abgeordneten verschiedener Fraktionen zur zweiten Beratung des Gesetzesentwurfes der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des AbgG, vgl. BT-Drs. 13/2343 vom 19.09.1995.

Ähnlich auch der Beschluss des 61. Deutschen Juristentages (Anm. 84), Punkt 16 c: "Die Verhaltensregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages sollten überarbeitet werden. Hierbei muss eine hinreichende Information der Öffentlichkeit über die Einkünfte der Abgeordneten sichergestellt werden. Entsprechendes gilt für die Abgeordneten anderer Parlamente (angenommen: 103:6:15)." Siehe ausführlich zu der Diskussion Braun (Anm. 134), 431 ff. Dagegen hat sich allerdings eine vom Ältestenrat des Bundestages am 25.06.1992 eingesetzte unabhängige Expertenkommission ausgesprochen, vgl. BT-Drs. 12/5020, 19 f.

licht werden.¹⁴⁰ Andere Länder lösen das Problem, indem alle Tätigkeiten, ungeachtet ob aus regulärem Beruf oder anderen Tätigkeiten, angegeben werden müssen, mit Ausnahme der zeugnisverweigerungsberechtigten Berufe. Weiterhin sind die Erstattung von Gutachten, sowie publizistische und Vortragstätigkeiten (dies gilt gemäß Nr. 7 AB-VR nur, wenn das Entgelt von 3.000 Euro im Monat oder 18.000 Euro im Jahr überstiegen wird) veröffentlichungspflichtig.

Geldspenden und geldwerte Zuwendungen aller Art (Spenden),¹⁴¹ soweit sie in einem Kalenderjahr einzeln oder bei mehreren Spenden desselben Spenders zusammen den Wert von 10.000 Euro übersteigen, müssen unter Angaben ihrer Höhe und Herkunft im Amtlichen Handbuch veröffentlicht werden (§ 4 III VR).

Nicht veröffentlichungspflichtig, sondern nur dem Bundestagspräsidenten anzuzeigen, sind gemäß § 1 I Nr. 2-4 VR, Tätigkeiten vor der Mitgliedschaft im Bundestag: Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines sonstigen Gremiums einer privaten Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens und einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts sowie Vereinbarungen, wonach dem Mitglied des Bundestages während oder nach Beendigung der Mitgliedschaft bestimmte Tätigkeiten übertragen oder Vermögensvorteile zugewendet werden sollen. Ebenso ist gemäß § 1 II Nr. 8 VR der Abschluss von Vereinbarungen, wonach dem Mitglied des Bundestages während oder nach Beendigung der Mitgliedschaft bestimmte Tätigkeiten übertragen oder Vermögensvorteile zugewendet werden sollen, nur anzeigepflichtig. Aber gerade diese Vereinbarungen bringen Interessenkonflikte mit sich, da der Abgeordnete bei Verlust des Mandats hier eine Tätigkeit oder sogar einen Arbeitsplatz angeboten bekommt. Diese Angabe sollte daher veröffentlichungspflichtig sein. Denn ein potenzieller Interessenkonflikt kann hier ebenfalls auftreten.

Sehr restriktiv im internationalen Vergleich ist die Bestimmung, dass die Öffentlichkeit über die Höhe der Einkünfte (außer der Höhe der Diäten) überhaupt nicht informiert wird. Denn gem. § 1 III VR ist die Höhe der Einkünfte aus den anzuzeigenden und veröffentlichten Tätigkeiten nicht veröffentlichungspflichtig, sondern nur dem Bundestagspräsidenten anzuzeigen. Der Bürger erhält daher keine Informationen darüber, wer was wofür bekommt. Hinzu kommt, dass Einkünfte, die aus der Ausübung des angegebenen Berufs erzielt werden, nicht einmal anzeigepflichtig sind. In Verbindung mit § 1 II Nr. 6 – der Nichtanzeigepflichtigkeit von Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit dem Beruf erfolgen – führt dies dazu, dass etwa Beratertätigkeiten, wenn diese als Beruf angegeben werden, der Anzeigepflicht gar nicht unterliegen – weder in Bezug auf die Tätigkeit, noch in Bezug

¹⁴⁰ Diese Vorschrift wurde 1996 geändert auf Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, BT-Drs. 13/834. Zuvor waren nur die Tätigkeiten ausgenommen, die im Rahmen eines Berufes, der nach § 53 StPO zur Zeugnisverweigerung berechtigt, ausgeübt wurden. Zu der vorigen Rechtslage sollte zurückgekehrt werden.

¹⁴¹ § 4 I VR. Die Erweiterung des Spendenbegriffs geht auf die BVerfGE 85, 264 vom 09.04.1992 zurück.

auf die Einkünfte. Hier sollte an eine Änderung gedacht werden, die allerdings eine Ausnahme für Berufsheimnisträger gem. § 53 StPO vorsehen muss.

Für die Präventionswirkung der VR ist es unabdingbar, dass dem Bürger auch die Höhe der Einkünfte offen gelegt wird. Wenn Transparenz Einflussnahmen aufdecken soll, ist regelmäßig auch die Angabe erforderlich, von welcher natürlichen oder juristischen Person das Geld zugewendet wurde und was als Gegenleistung erbracht wurde. Alle Tätigkeiten und alle Einkünfte sollten daher anzeigepflichtig sein, also – anders als bisher – auch die Einkünfte aus der Ausübung eines Berufs. Auch geldwerte Vorteile, die Abgeordnete aufgrund ihrer Tätigkeit erhalten, etwa Geschenke und Zuwendungen (inklusive Urlaub, etc.) müssen als Einkünfte gelten. Nur so kann der politische Sanktionsmechanismus greifen. Denn “eine rechtlich gefasste Kontrolle der Abgeordnetentätigkeit kann letztlich nur dann effektiv erfolgen, wenn hinsichtlich der die Abgeordneten legitimerweise leitenden Interessen größtmögliche Transparenz besteht”.¹⁴²

Tatsachen, die potenzielle vermögensbezogene Interessenkonflikte betreffen, werden ebenfalls nur sehr restriktiv veröffentlicht. Sie werden durch die Veröffentlichung von Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften, wenn dadurch ein wesentlicher wirtschaftlicher Einfluss auf das Unternehmen begründet wird, teilweise erfasst. Dies gilt gemäß Nr. 8 AB-VR nur ab einer Höhe von 25% der Stimmrechte bei Personen- und Kapitalgesellschaften bzw. bei Beteiligung an einer Personengesellschaft, wenn der nach den Grundsätzen des Bewertungsgesetzes festgestellte Wert der Beteiligung den Jahresbetrag der Abgeordnetenentschädigung übersteigt. Hier ist fraglich, ob 25 % der Stimmrechte nicht zu undifferenziert sind. Denn ein wesentlicher wirtschaftlicher Einfluss kann je nach der Kapitalstruktur des Unternehmens bereits bei sehr viel kleineren Beteiligungen gegeben sein. Insofern wäre eine gestufte Regelung sinnvoll: Offenlegung bei entweder wesentlichem wirtschaftlichen Einfluss, jedenfalls aber bei 25 % der Stimmrechte. Im internationalen Vergleich ist die Reichweite der Regelung zur Erfassung vermögensbezogener Interessenkonflikte sehr restriktiv. Andere Länder, wie die USA, Estland und Großbritannien, verlangen nämlich regelmäßig eine Offenlegung der gesamten Vermögensverhältnisse und/oder die Angabe von Änderung von Vermögensverhältnissen, um potenzielle Interessenkonflikte zu erfassen.

Eine beschränkte Regelung zur wirtschaftlichen Inkompatibilität ergibt sich aus § 9 I VR. Danach darf ein Abgeordneter für die Ausübung seines Mandats keine anderen als die gesetzlich vorgesehenen Zuwendungen oder andere Vermögensvorteile annehmen. Diese Vorschrift ist auf das *Diätenurteil* des Bundesverfassungsgerichts zurückzuführen,¹⁴³ in dem es fordert, dass gesetzliche Vorkehrungen dagegen getroffen werden, “dass Abgeordnete Bezüge aus einem sog. Beratervertrag

¹⁴² Morlok/Krüper, Ministertätigkeit im Spannungsfeld von Privatinteresse und Gemeinwohl: Ein Beitrag zur Auslegung des Art. 66 GG, NvWZ 2003, 573, 574. Ähnlich Steinberg, Parlament und organisierte Interessen, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin 1989, 217, 257, der von Unentbehrlichkeit der Offenlegung von Verflechtungen spricht.

¹⁴³ BVerfG 40, 296 und Braun (Anm. 134), 429.

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 des Abgeordneten und ihrem Anspruch auf gleichmäßige finanzielle Ausstattung in ihrem Mandat unvereinbar.”¹⁴⁴ Um solche unzulässigen Zuwendungen handelt es sich dann, wenn Zahlungen für eine Vertretung der Interessen des Zahlenden im Bundestag geleistet werden und nicht eine Gegenleistung für Tätigkeiten darstellen, die der Abgeordnete des Bundestages tatsächlich erbringt. Verboten wird also “arbeitsloses Einkommen”, wie etwa die schon erwähnten unechten Beraterverträge. Darunter können aber auch verbilligte Kredite oder geldwerte Zuwendungen, wie etwa die Bereitstellung einer Wohnung fallen.¹⁴⁵ Auch Fälle, wie nicht ruhende Angestelltenverhältnisse, bei denen eine Weiterzahlung des Gehalts erfolgt, ohne dass entweder überhaupt eine Gegenleistung erfolgt, oder aber die Bezahlung in keinem angemessenen Verhältnis zur Gegenleistung steht, müssen unter diese Vorschrift gefasst werden. Die Vorschrift soll nicht nur verhindern, dass Abgeordnete für eine einzelne Abstimmung im Interesse eines Zahlenden agieren (dies wäre u.U. strafwürdig), sondern bezweckt gerade auch die Verhinderung langfristiger Interessenvertretung und Abhängigkeiten. Die generalklauselartige Fassung der Vorschrift stellt aber nicht klar, ob oder ab welcher Schwelle von “arbeitslosem Einkommen”, also einer gegenleistungslosen Überbezahlung geredet werden kann. Ebenfalls unklar ist, ob nur Zuwendungen an den Abgeordneten selbst oder auch an nahe stehende Personen erfasst werden.¹⁴⁶ Eine genauere Fassung des § 9 VR wäre insoweit wünschenswert. Aber es wäre auch daran zu denken, grundsätzlich bei Weiterzahlung des Gehaltes bei Angestellten eine Darlegungspflicht über die Wochenstundenanzahl der Gegenleistung zu verlangen, um so deren Angemessenheit prüfen zu können.

Gemäß § 6 VR müssen Interessenverknüpfungen in einem Ausschuss des Bundestages von dem Abgeordneten offen gelegt werden. Diese Vorschrift trägt der Tatsache Rechnung, dass in den Ausschüssen wichtige Vorentscheidungen gefällt werden, § 62 GO-BT, und diese als bedeutsamster Platz der eingebauten Lobby des Bundestages bezeichnet werden können.¹⁴⁷ Die bloße Offenlegung in den Ausschüssen ist aber im Hinblick auf die Transparenzwirkung der Verhaltensregeln unzureichend, da die Ausschüsse grundsätzlich nicht öffentlich tagen, § 69 GO-BT, und daher die Bürger von den Interessenkonflikten keine Kenntnis erhalten können. Hier ist an eine Erweiterung durch Offenlegung im Plenum und an eine

¹⁴⁴ BVerfG 40, 296 (319). Ähnlich ist dies in § 44 a AbgG aufgenommen worden.

¹⁴⁵ Braun (Anm. 134), 429.

¹⁴⁶ *Ibid.*, 429 f. und Becker (Anm. 30), 126 f.

¹⁴⁷ So Steinberg (Anm. 134), 227.

Protokollierung im Ausschuss¹⁴⁸ zu denken, wie es auch in anderen Ländern üblich ist.¹⁴⁹

(b) Sanktionen bei Verstößen gegen die Verhaltensregeln

Die Sanktionen bei Verstößen gegen die Verhaltensregeln können weder als effektiv noch als für die Öffentlichkeit transparent bezeichnet werden.¹⁵⁰ Gemäß § 8 VR ermittelt der Bundestagspräsident gegen ein Mitglied des Bundestages nach dessen Anhörung, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass das betroffene Mitglied seine Pflichten gemäß §§ 1 bis 6 und 9 VR verletzt hat. Er kann von dem betroffenen Mitglied ergänzende Auskünfte zur Erläuterung seiner Anzeige verlangen. Weiterhin kann er den Vorsitzenden der Fraktion, der das betroffene Mitglied angehört, um eine Stellungnahme bitten. Stellt der Bundestagspräsident fest, dass ein Mitglied des Bundestages seine Pflichten gemäß §§ 1 bis 6 und 9 VR verletzt hat, unterrichtet er das Präsidium und die Fraktionsvorsitzenden in einer gemeinsamen vertraulichen Sitzung. Wird der Feststellung des Präsidenten widersprochen, setzt er seine Ermittlungen fort. Gegen die abschließende Feststellung des Präsidenten ist ein Widerspruch nicht zulässig. Voraussetzung für die Feststellung einer Pflichtverletzung ist ein schuldhaftes Handeln oder Unterlassen des betroffenen Abgeordneten.¹⁵¹ Die Feststellung des Präsidenten, dass ein Mitglied des Bundestages seine Pflichten gemäß §§ 1 bis 6 und 9 VR verletzt hat, wird als Bundestagsdrucksache veröffentlicht. Die Feststellung, dass eine Verletzung nicht vorliegt, kann der Präsident veröffentlichen; sie muss jedoch veröffentlicht werden, falls das betroffene Mitglied des Bundestages dieses verlangt.

§ 8 VR bereitet in dreierlei Hinsicht Probleme. Erstens liegt der Sanktionscharakter dieser Vorschrift allein in der Veröffentlichung des Regelverstößes – das Verfahren baut damit in erster Linie auf “Prangerwirkung”.¹⁵² Der intendierte politische Sanktionsmechanismus kann aber nur greifen, wenn Sanktionen von den Bürgern wahrgenommen werden. Daher sollte die Feststellung einer Verletzung zusätzlich direkt bei den Angaben zu den Abgeordneten im Amtlichen Handbuch des Bundestages bzw. auf dessen Homepage veröffentlicht werden. Letzteres ist

¹⁴⁸ Für letzteren Vorschlag danke ich P. C o n r a d i.

¹⁴⁹ Auch hier gehen andere Länder erheblich weiter: Großbritannien sieht eine offene Deklaration der Interessen – sei es bei Debatten oder schriftlichen Anfragen – vor, vgl. Code of Conduct von 1995, erhältlich unter: <<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199697/cmselect/cmstand/688/code.htm>>: “Members ... shall always draw attention to any relevant interest in any proceeding of the House or its Committees, or in any communications with Ministers, Government Departments or Executive Agencies.” Die USA sehen sogar ein Mitwirkungsverbot vor, vgl. B e c k e r (Anm. 30), 157 f.

¹⁵⁰ So auch B e c k e r (Anm. 30), 127, 129, 174.

¹⁵¹ B r a u n (Anm. 134), 428.

¹⁵² *Ibid.*, 428.

auch in den VR abzusichern, um so eine politische Sanktion im Sinne einer möglichen Wählerreaktion zu sichern.¹⁵³

Zweitens spielt diese Sanktionsmöglichkeit in der Praxis keine Rolle.¹⁵⁴ Es muss davon ausgegangen werden, dass eine Prüfung durch den Bundestagspräsidenten von ihm allein nicht zu bewältigen ist. "Die derzeitige geltende Regelung ist insofern unbefriedigend, als dass eine Kontrolle nicht ernsthaft erfolgt, wie auch der Bundestagspräsident, dem gegenüber die Anzeigepflicht besteht, einräumt. Hinzu kommt, dass kaum nachvollziehbar ist, ob und wie die einzelnen Abgeordneten ihrer Anzeigepflicht nachkommen."¹⁵⁵ Hier wäre daran zu denken, einen Abgeordnetenrat¹⁵⁶ oder auch einen unabhängigen Ethikrat einzurichten, wie ihn die anderen untersuchten Länder haben, der für Fragen der Verhaltenspflichten sowie mögliche Zweifelsfragen zuständig ist. Denn nur so kann die Überprüfung, ob ein Verstoß vorliegt, überhaupt wirksam erfolgen. Weiterhin ist daran zu denken, gesetzlich vorzusehen, die Finanzbehörden gegenüber dem Bundestagspräsidenten bzw. einem Ethikrat von der Pflicht zur Wahrung des Steuergeheimnisses hinsichtlich der Einkommens- und Vermögensverhältnisse eines Abgeordneten zu entbinden – dies würde die Überprüfung der Richtigkeit der Angaben, ohne ihre Veröffentlichung, erheblich erleichtern.¹⁵⁷

Drittens ist eine Sanktion, die allein in der Veröffentlichung eines Verstoßes besteht, ungenügend. Zu erwägen ist daher, finanzielle Sanktionen wie im Parteiengesetz vorzusehen.¹⁵⁸ Danach wäre bei Verstößen gegen die Pflicht zu wahrheitsgemäßen Angaben eine Zahlung in Höhe des unvollständig, überhaupt nicht oder falsch angegebenen Betrages vorzunehmen.¹⁵⁹ Der Betrag könnte dann von den staatlichen Leistungen an Abgeordnete (Diäten) einbehalten werden.¹⁶⁰ Dies kann nach der bisherigen Rechtslage allerdings nicht erfolgen, da dafür eine gesetzliche Grundlage notwendig wäre; daher müsste insoweit das AbgG geändert werden. Unklar ist weiterhin, ob für den Fall schwerer Verstöße gegen die VR weitergehende Sanktionen vorgesehen werden sollen und aus verfassungsrechtlicher Sicht

¹⁵³ Vgl. zu diesem Vorschlag auch Groß (Anm. 130), 475.

¹⁵⁴ Braun (Anm. 134), 429.

¹⁵⁵ Morlok/Krüper (Anm. 134), 574.

¹⁵⁶ Dies sah etwa ein Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion vor, BT-Drs. 10/3557 vom 25.06.1985.

¹⁵⁷ So auch bereits ein Antrag des SPD-Abgeordneten Linde, BT-Drs. 8/4127 und 8/4262. Vergleichbare Vorschriften sind etwa in Estland und den USA zu finden, vgl. zu den USA Troltsch (Anm. 3), 12.

¹⁵⁸ Vgl. § 31 c Abs. 1 ParteienG.

¹⁵⁹ Hier müsste unterschieden werden zwischen unzulässigen Spenden und Interessenzahlungen einerseits und Verletzung von Anzeigepflichten bei rechtmäßigem Einkommen andererseits. Für ersteres wird Ähnliches bereits gem. § 4 VR i.V.m. § 25 II und IV ParteienG vorgesehen, demgemäß unzulässige Spenden an einen Abgeordneten an den Präsidenten weiterzuleiten sind. Auch das Niedersächsische Abgeordnetengesetz enthält eine entsprechende Regelung in § 27 III und IV. Bei letzteren Verstößen ist jedenfalls zu beachten, dass die mit dem Abgeordnetenstatus verbundene Garantie einer angemessenen, die Unabhängigkeit sichernden Entschädigung zu beachten ist (Art. 48 III GG).

¹⁶⁰ So nun auch der gemeinsame Beschluss von Bundesvorstand und Parteirat der Bündnis 90/Grünen vom 24.01.2005.

vorgesehen werden dürfen.¹⁶¹ Jedenfalls aber könnte bei einem Verstoß gegen § 9 VR daran gedacht werden, eine Verknüpfung mit Strafrecht in dem Sinne vorzunehmen, dass ein vom Bundestagspräsidenten festgestellter Verstoß mit einem Antrag auf Aufhebung von Immunität einhergeht und der Fall an die Staatsanwaltschaft zur Überprüfung einer etwaigen strafrechtlichen Relevanz des Vorganges weitergeleitet wird.

(c) Verfassungsrechtliche Grenzen einer Verschärfung der Verhaltensregeln

Ein "gläserner Abgeordneter", der seine gesamten persönlichen, beruflichen und wirtschaftlichen Verhältnisse offen zu legen hat, ist verfassungsrechtlich problematisch; im Folgenden sollen einige Grenzen aufgezeigt werden. Momentan allerdings befinden sich deutsche Abgeordnete hinter dickem Milchglas – anders als ihre ausländischen Kollegen. Wo die genaue Grenze der Durchsichtigkeit liegt, ist verfassungsrechtlich unklar, strittig und in der Literatur wenig behandelt.¹⁶²

Durch die Verhaltensregeln muss ein angemessener Ausgleich zwischen dem berechtigten Interesse der Öffentlichkeit auf Offenlegung potenzieller Interessenkonflikte der Mitglieder des Deutschen Bundestages und dem Schutz der individuellen Grundrechte des einzelnen Abgeordneten unter besonderer Berücksichtigung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts angestrebt werden. Daneben ist die verfassungsrechtliche Stellung des Abgeordneten (Art. 38 und 48 GG) zu berücksichtigen.

Art. 38 I 2 GG als Ausprägung des freien Mandats wird durch erweiterte Offenlegungspflichten nicht unmittelbar berührt, da gerade kein Einfluss auf die Mandatsausübung erfolgen soll.¹⁶³ Dem Abgeordneten werden keine rechtlichen Verpflichtungen auferlegt, die sich unmittelbar auf die Wahrnehmung seines Mandats auswirken. Das freie Mandat verlangt gerade auch die Unabhängigkeit gegenüber Partikularinteressen¹⁶⁴ – diese wird durch die Offenlegung eher gefördert, denn gehindert. Gegen mögliche politische Reaktionen der Wähler oder der Öffentlichkeit schützt das freie Mandat gerade nicht. Auch der ebenfalls aus Art. 38 I 2 GG abge-

¹⁶¹ Vgl. Klein (Anm. 123), § 41, Rn. 22, der an eine "Abgeordnetenanklage" denkt, sowie Troßmann, Der Bundestag: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, JÖR n.F. 28 (1979), 1, 104. Generell zu Abgeordnetenanklagen, siehe Achterberg, Parlamentsrecht, Tübingen 1984, 249 f. Abgeordnetenanklagen sind etwa in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Saarland und Brandenburg vorgesehen.

Frankreich sieht unter Umständen bei Verstößen gegen die Verhaltensregeln den Verlust des Mandats vor, Becker (Anm. 30), 147. Dies wäre in Deutschland nur durch verfassungsänderndes Gesetz möglich, siehe Badura (Anm. 128), 512 f.

¹⁶² So auch Braun (Anm. 134), 430, wo dies auch darauf zurückgeführt wird, dass bislang kein Mitglied des Bundestages im Zusammenhang mit den Verhaltensregeln Rechtsschutz gesucht hat und daher keine Rechtsprechung vorliegt.

¹⁶³ Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Art. 38 Rdnr. 136, 145; v. Arnim (Anm. 128), Art. 48 Rdnr. 5 sowie Groß (Anm. 130), 473.

¹⁶⁴ Badura (Anm. 128), 511.

leitete Status formaler Gleichheit steht einer gleichermaßen für alle Abgeordneten geltenden erweiterten Offenbarungspflicht nicht entgegen. Zwar kann eine solche Pflicht die Abgeordneten, je nach ausgeübtem Beruf, faktisch unterschiedlich treffen. Aber nach solchen vorher bestehenden parlamentsexternen Ungleichheiten darf bei der statusrechtlich gebotenen formalen Gleichheit gerade nicht differenziert werden.

Auch Art. 48 II 1 GG steht einer Ausweitung der Veröffentlichungspflichten nicht entgegen. Zwar könnte der Anspruch auf ungehinderte Mandatsübernahme und -ausübung betroffen sein, wenn überzogene Veröffentlichungspflichten gerade auch bestimmte Berufsgruppen, wie etwa Freiberufler davon abhalten, sich um ein Mandat zu bewerben.¹⁶⁵ Dafür ist entscheidend, wann eine "Hinderung" im Sinne dieser Vorschrift vorliegt. Die Rechtsprechung stellt restriktiv darauf ab, ob eine Maßnahme unmittelbar darauf zielt, die Übernahme eines Mandats zu erschweren oder zu verhindern.¹⁶⁶ Diese Absichtsformel schränkt den Anwendungsbereich der Vorschrift stark ein. Dies ist im Zusammenhang mit dem Wandel des Abgeordnetenmandats hin zur Vollbeschäftigung und Vollalimentation zu verstehen. Selbst wenn man dieser strengen Auslegung nicht folgt und stattdessen eine Hinderung dann annimmt, wenn vernünftige, d.h. nicht diskriminierende Gründe für die getroffene Regelung oder Maßnahme fehlen,¹⁶⁷ würde eine Ausweitung der Veröffentlichungspflichten daran nicht scheitern. Denn eine solche würde auf vernünftigen Erwägungen der Transparenz beruhen und nicht aufgrund diskriminierender Erwägungen erfolgen. Selbst wenn durch eine ganz weite Auslegung des Begriffes der Hinderung auf eine faktische Diskriminierung abgestellt werden sollte, ist rechtstatsächlich fraglich, ob eine Ausweitung der Veröffentlichungspflichten zu einem Rückgang bestimmter Berufsgruppen führen würde. Weniger als 15% der Abgeordneten üben ihren angestammten Beruf überhaupt noch aus – 85% der Abgeordneten sind Berufspolitiker.¹⁶⁸ Zudem wäre zu untersuchen, ob in Parlamenten anderer Länder, mit schärferen Veröffentlichungspflichten, wie etwa in den USA, bestimmte Berufsgruppen, beispielsweise Freiberufler, weniger im Parlament vertreten sind als in Deutschland. Denn nur dann könnte mit guten Gründen von faktischer Diskriminierung gesprochen werden.

Ein weiterer, in den Parlamentsdebatten um die Verhaltensregeln oftmals vorgebrachter Einwand¹⁶⁹ bezieht sich auf die – allerdings nicht statusrechtlich relevante – Frage der Funktion des Parlaments als Repräsentationsorgan des Volkes, zu dem alle gleichermaßen und auf Zeit Zugang haben sollen (Art. 39 I GG). Denn erweiterte Offenbarungspflichten könnten bestimmte Berufsgruppen von einer Man-

¹⁶⁵ So auch Trute, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar 2001, Art. 48, Rdnr. 12; Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Anm. 127), Art. 48 Rdnr. 28.

¹⁶⁶ BVerfGE 40, 294; 42, 312 (329).

¹⁶⁷ So Trute (Anm. 165), Art. 48, Rdnr. 12 und v. Arnim (Anm. 128), Art. 48, Rdnr. 34 ff., 38.

¹⁶⁸ Patzelt, Deutschlands Abgeordnete: Profil eines Berufsstandes, ZParl. 1996, 462, 465.

¹⁶⁹ Vgl. nur Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 12/5020, 20 linke Spalte.

datsübernahme abschrecken. Aber das Grundgesetz schreibt ein alle soziale Schichten und Berufsgruppen spiegelndes Parlament nicht vor. Zudem hat der Gesetzgeber bei Maßnahmen, die sich auf die Zusammensetzung des Parlaments beziehen, eine weite Einschätzungsprärogative. Nicht zuletzt gilt auch hier das Argument zu Art. 48 II GG: Es wäre erst einmal rechtstatsächlich festzustellen, ob erweiterte Offenbarungspflichten eine faktische Zugangssperre für bestimmte Schichten oder Berufsgruppen darstellen, insbesondere, wenn etwa für Berufsheimnisträger Ausnahmen von Veröffentlichungspflichten vorgesehen werden.

Abgeordnete sind aber auch Privatpersonen und Bürger, daher sind ihre Grundrechte zu beachten. Die Pflicht zur Veröffentlichung privater Einkünfte aus Tätigkeiten neben dem Mandat stellt einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG dar. Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht umfasst die aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgende Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst darüber zu entscheiden, ob und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden; dazu gehört das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.¹⁷⁰ Der Einzelne muss Einschränkungen dieses Rechts im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen. Fraglich ist hier nur die Verhältnismäßigkeit der Regelung.

Geeignet ist die Veröffentlichungspflicht, sofern ein Zusammenhang der betroffenen Tätigkeit oder der Vermögensverhältnisse mit der Mandatsausübung zumindest möglich erscheint. Dies kann weder bei Einkünften von Tätigkeiten und Nebentätigkeiten noch bei vermögensbezogenen Angaben, wie etwa Unternehmensbeteiligungen ausgeschlossen werden. Der erforderliche Zusammenhang würde auch bei einer Pflicht zur kompletten Offenlegung der Vermögensverhältnisse nicht fehlen, da ein Einfluss auf die Mandatsausübung zumindest möglich erscheint.¹⁷¹ Jedenfalls ist auch die Veröffentlichung der Höhe der Einkünfte, die bislang gemäß § 1 III VR nur anzeigepflichtig waren, eine geeignete Maßnahme. Im Rahmen der Geeignetheit muss zudem nach der Art und Weise der Anzeige- bzw. Veröffentlichungspflicht gefragt werden. Gemäß Groß erfüllt die bloße Anzeige an den Bundestagspräsidenten, ohne dass die entsprechenden Angaben veröffentlicht werden, den Zweck der Verhaltensregeln nicht, denn die Ablieferung von Informationen bei einer einzigen Person, dem Bundestagspräsidenten, die daraus auch keinerlei Schlussfolgerungen ziehen kann, ließe keinen Zusammenhang zu dem Zweck der Regelung erkennen.¹⁷² Dem wäre aber nur dann zuzustimmen, wenn nicht auch eine Anzeigepflicht den Zweck der Präventivkontrolle und Selbstkontrolle des Parlaments erfüllen würde. Da die Anzeigepflicht dem Bundestagspräsidenten oder auch einem *de lege ferenda* zu denkenden Abgeordneten- oder Ehrenrat eine Kontrolle erlaubt und dem einzelnen Abgeordneten die Selbstkontrolle erleichtert, kann auch eine Anzeigepflicht das Erfordernis der Geeignet-

¹⁷⁰ BVerfGE 65, 1 (42 f.), ausführlich Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Anm. 127), Art. 2 Abs. 1, Rdnr. 108 f.

¹⁷¹ A.A. Groß (Anm. 130), 474.

¹⁷² *Ibid.*

heit erfüllen, zumal dann abgestufte Regelungen bezüglich verschiedener Angaben möglich sind, also wie bisher Anzeige- und Veröffentlichungspflichten. Dies erscheint gerade im Hinblick auf die Eingriffstiefe in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht als eine angemessene Lösung.

Die Erforderlichkeit erweiterter Offenlegungspflichten ist gegeben, da mildere Mittel nicht ersichtlich sind. Ein einzelfallbezogener Ausschluss von der Mitwirkung im Bundestag wäre mangels verfassungsrechtlicher Grundlage unzulässig.¹⁷³ Es kann aber weiter differenziert werden zwischen Anzeige- und Veröffentlichungspflichtigkeit. Zwar ist Groß insofern zuzustimmen, dass eine Veröffentlichungspflicht im Vergleich zur bloßen Anzeigepflicht eine Kontrolle der Interessenkonflikte verstärkt. Daher ist im Zweifel von einer Veröffentlichungspflicht auszugehen. Aber Angaben, die unangemessen in das allgemeine Persönlichkeitsrecht eingreifen würden, wie etwa eine vollständige Veröffentlichung der Vermögensverhältnisse inklusive der Schulden, könnten als milderer Mittel der Anzeigepflicht unterliegen, da die bloße Anzeige an ein zur Verschwiegenheit verpflichtetes Organ ein milderer Mittel als eine absolute Veröffentlichungspflicht ist.

Die Beurteilung der Angemessenheit der Anzeige- und Veröffentlichungspflichten ist im Einzelfall schwierig und unterfällt der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages.¹⁷⁴ Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Persönlichkeitsrecht der Abgeordneten mit der Integrität und Vertrauenswürdigkeit des Parlaments und damit letztlich mit dem Demokratieprinzip ein zentraler Grundsatz der Verfassung als Rechtfertigung gegenüber steht.¹⁷⁵ Unangemessen wäre wohl eine Veröffentlichung der gesamten Vermögensverhältnisse oder auch der Einkommensteuererklärungen von Abgeordneten – der absolut “gläserne Abgeordnete”. Dies gilt aber nicht für eine bloße Anzeige derselben an den Bundestagspräsidenten oder einen *de lege ferenda* zu denkenden Abgeordnetenrat – denn nur so kann eine Überprüfung des Wahrheitsgehalts der Angaben erfolgen.

Die Berufsfreiheit aus Art. 12 GG kann weitere Grenzen für die Veröffentlichungspflicht von Einkommen ziehen. Eine Veröffentlichung des Einkommens aus unselbständiger Tätigkeit, etwa einem Angestelltenverhältnis, erscheint angemessen. Etwas anderes gilt aber für die freien Berufe, bei denen ein besonderes Vertrauensverhältnis zu den Vertragspartnern besteht, etwa bei Ärzten, Rechtsanwälten und Steuerberatern. Eine vollständige Veröffentlichung unter Angabe des Vertragspartners würde das Berufsgeheimnis beeinträchtigen. Hier könnte nur an eine Gesamtveröffentlichung ohne Herkunftsangabe gedacht werden, was allerdings die Aussagekraft für die Öffentlichkeit einschränken würde. Bei selbständigen Unternehmern wäre allerdings selbst diese Veröffentlichung unangemessen, da

¹⁷³ Groß (Anm. 130), 475 und Achterberg/Schulte (Anm. 127), Art. 38 Rdnr. 60 f. Zudem könnten sich hier Konflikte mit Art. 38 I 2 GG ergeben, vgl. Becker (Anm. 30), 169. Immer zulässig ist allerdings eine freiwillige Enthaltung der Stimmabgabe. Eine solche könnte in den VR angemahnt werden.

¹⁷⁴ Morlok (Anm. 163), Art. 40 Rdnr. 6 f.

¹⁷⁵ Groß (Anm. 130), 475, ähnlich Morlok (Anm. 163), Art. 38 Rdnr. 149.

damit möglicherweise Rückschlüsse auf die Entwicklung des wirtschaftlichen Erfolges des Unternehmens, mit unter Umständen erheblichen Folgen für das Unternehmen, ermöglicht werden. Hier wäre daher in Einzelfällen daran zu denken, auf Antrag eine Befreiung von der Veröffentlichungspflicht vorzusehen, soweit der Veröffentlichung ein überwiegendes schützwürdiges Interesse entgegensteht. Ein schützwürdiges Interesse kann insbesondere dann vorliegen, wenn dem Abgeordneten unzumutbare Nachteile im wirtschaftlichen Wettbewerb drohen oder Interessen Dritter erheblich beeinträchtigt werden.¹⁷⁶

Weiterhin zu beachten sind die Grundrechte Dritter, die auch von den Veröffentlichungspflichten betroffen sein können. § 1 IV VR klammert von Zeugnisverweigerungsrechten oder Verschwiegenheitspflichten umfasste Mitteilungen von Tatsachen über Dritte generell von der Anzeige- und damit auch der Veröffentlichungspflicht aus. Damit werden sämtliche Informationen erfasst, die im Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit von Berufsheimlichkeitsgeheimnisträgern stehen. In die Ausnahme ebenfalls einbezogen sind Verwandte. Dies steht allerdings im Gegensatz zu vielen ausländischen Regelungen.¹⁷⁷ Zu denken wäre hier immerhin an eine Anzeigepflicht, da auch hier potenzielle Interessenkonflikte auftreten können, etwa wenn der Ehepartner erhebliche wirtschaftliche Interessen hat.

Festgehalten werden kann, dass bei der jetzigen Fassung der Verhaltensregeln noch erheblicher verfassungsrechtlicher Spielraum zur Ausweitung der Veröffentlichungspflichten besteht.¹⁷⁸

V. Fazit

Deutschland ist bezüglich der rechtlichen Regelungen zur Bekämpfung von Korruption im politischen Bereich bei einer rechtsvergleichenden Betrachtung unter den Schlusslichtern einzureihen. Dies betrifft zuvörderst die Weite der Korruptionsstrafbarkeit von Abgeordneten, die sowohl im internationalen Vergleich sehr eng gefasst ist, als auch Art. 15 der VN-Konvention nicht genügt. Jedoch sind die Probleme bei der Regelung von unerlaubter Verbindung zwischen Wirtschaft und Politik nicht nur politischer oder gesetzestechnischer Art, sondern liegen auch darin begründet, dass die Zone des noch rechtlich Erlaubten nur schwer abgegrenzt werden kann. Die Abgrenzung zwischen einer Einflussnahme der Bürger und jeglicher Interessengruppen, die im politischen Prozess notwendig und erwünscht ist, und der verwerflichen, strafrechtlich relevanten Einflussnahme, kommt einer Gratwanderung gleich. Im Unterschied zu Amtsträgern und Richtern, die ihr Handeln nie von persönlichen oder (Dritt-)Vorteilen leiten lassen dürfen, gilt für die politische Sphäre keinesfalls ein Verbot des *“do ut des”*. Es ist in Deutschland bislang nicht hinreichend geklärt, welche Verknüpfungen zwischen politischen

¹⁷⁶ In diese Richtung geht auch der Beschluss von Bundesvorstand und Parteirat der Bündnis 90/Grünen vom 24.01.2005.

¹⁷⁷ Vgl. Anm. 28.

¹⁷⁸ So wohl auch Morlok (Anm. 163), Art. 38 Rdnr. 159.

und privaten Zielen strafbar sein sollten und welche noch als politisch adäquat anzusehen sind.¹⁷⁹ Jedenfalls aber entsteht bei Ratifikation der VN-Konvention die völkerrechtliche Pflicht, den Korruptionstatbestand für inländische Abgeordnete zu erweitern, da § 108e StGB im Hinblick auf die Tatbestandsfassung des Art. 15 der VN-Konvention zu eng ist. Zudem birgt die Implementierung der VN-Konvention die Chance, die Ungleichbehandlung aus- und inländischer Abgeordneter abzustellen und im Strafrechtsbereich die strengeren Standards anderer Länder zu erreichen.

Darüber sollte aber der präventive Ansatz zur Bekämpfung politischer Korruption nicht vernachlässigt werden, denn Strafrecht kann immer nur "*ultima ratio*" sein; sinnvoller und wirksamer ist die Prävention, insbesondere, wenn dringend notwendige Signale an die Bevölkerung gesendet werden müssen, um das Vertrauen in die politischen Mandatsträger zu verbessern. Auch bei den Präventivmaßnahmen, den Verhaltensregeln für Abgeordnete, kann Deutschland im internationalen Vergleich nicht bestehen. Sowohl die Anzeige- und Veröffentlichungspflichten, wie auch die Art und das Ausmaß der Sanktionierung sind ungenügend. Zweifellos konkretisieren die Verhaltensregeln eine Vielzahl von Abgeordnetenpflichten und sind deshalb geeignet, korrumpierende Verhältnisse durch Publizität zu vermeiden – wenn denn die Publizität ausgeweitet und die Informationen der Öffentlichkeit effektiv zur Verfügung gestellt werden. Durch eine Verschärfung der Verhaltensregeln, insbesondere der Veröffentlichungspflichten, wird die Transparenz des demokratischen Prozesses gestärkt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass zur Implementierung der VN-Konvention das Strafrecht zu ändern ist. Zudem ist eine Verschärfung der Präventivmaßnahmen im Bereich der Verhaltensregeln anzuregen. Im Hinblick auf Art. 8 der VN-Konvention hat Deutschland eine Prüfungspflicht im Bereich der Verhaltensregeln für Abgeordnete. Hinzu kommt, dass – ganz im Geiste der Konvention – Prävention durch Transparenz das beste Mittel gegen politische Korruption ist.

Summary¹⁸⁰

UN Convention against Corruption

Political corruption is, at any rate in the perception of many citizens, also a problem in Germany. The United Nations Convention against Corruption which is the first all encompassing international instrument against corruption was opened for signature in December 2003 and was signed by Germany. It is not yet in force. The article analyzes the need for transformation in German law in the field of political corruption subsequent to the signature of the UN Convention, that is, in the criminal law provisions concerning corruption of parliamentarians as a repressive means and the code of conduct for parliamentarians as a preventive means. It proceeds by giving an overview of the Convention with special at-

¹⁷⁹ Vgl. Barton (Anm. 89), 1098.

¹⁸⁰ Summary by the author.

tention to the provisions on political corruption. Then, the legal situation concerning the above mentioned provisions in the US, France and Estonia is compared in order to be able to tentatively discern standards of combating political corruption. Subsequently, the legal situation in Germany is presented with a view to the penal provisions on political corruption and the German code of conduct for parliamentarians. The constitutionality of broadening the code in order to align it with the Convention and standards of other countries is analyzed.

The Convention, though not defining corruption, entails measures directed at both the public and private sectors. Public officials are defined by including elected officials, i.e. parliamentarians. It covers not only preventive measures through the establishment of anti-corruption bodies, transparency rules and accountability measures, such as minimal requirements for code of conducts for public officials but also requires countries to establish criminal and other offences to cover a wide range of acts of corruption, if these are not already crimes under domestic law. In some cases, States are legally obliged to establish offences (e.g. the bribery provision); in other cases, in order to take into account differences in domestic law, they are required to consider doing so. The Convention goes beyond previous instruments of this kind, criminalizing not only basic forms of corruption such as bribery and the embezzlement of public funds, but also trading in influence and the concealment and “laundering” of the proceeds of corruption. Furthermore, the Convention covers international cooperation in every aspect of the fight against corruption and asset recovery.

The country comparison shows that the US, France and Estonia as well as several other countries, such as Switzerland, Belgium, Spain, Italy, and the Netherlands, put parliamentarians on par with other public officials concerning the penal provisions on corruption. In that respect, they follow the definition of the UN Convention and other international treaties, such as the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. In all three countries the norms of corruption cover a broad range of behaviour. In the case of France and Estonia, traffic of influence is also penalized. According to a summary examination carried out here, those countries do not need to change their penal law in order to comply with the Convention.

Concerning the prevention of political corruption through codes of conduct, the countries' legal provisions vary depending on whether they have chosen to rely on incompatibilities between public office and private employment in order to prevent conflict of interest or they focus on prevention of corruption through disclosure of financial interests conducive to conflicts of interest. In spite of several differences in detail, all three countries require parliamentarians to notify a parliamentary committee of all their assets and income. With the exception of France, this information is published. France partially compensates this with extensive incompatibility provisions. The US and Estonia severely restrict the acceptance of gifts and require publication. The US also has a honorarium ban, prohibits income earned from fiduciary relationships, e.g. for lawyers, and sets strict upper limits for outside earned income. All countries have severe sanctions for not complying with the codes of conduct, ranging from pecuniary fines to the loss of mandate.

Germany's repressive and preventive legal provisions concerning political corruption do not stand up to the provisions in the other countries. Germany distinguishes in its penal code between corruption of German parliamentarians, § 108e German Penal Code, and other public officials, §§ 331 ff. German Penal Code, the latter being decisively stricter than the former. Due to the ratification and implementation of the above-mentioned OECD

Convention, German law also penalizes the bribery of foreign parliamentarians more strictly than it penalizes the bribery of German parliamentarians. § 108e only penalizes the buying or selling of a vote for an election or ballot within parliament and its commissions and therefore does not capture all behaviour in connection with the parliamentary mandate as required by the UN Convention and foreseen in the penal codes of the other countries analysed. It does not include the acceptance of an undue advantage for third persons and does not cover immaterial advantages. A change of the German Penal Code in that respect is therefore required if Germany ratifies the UN Convention.

Concerning the code of conduct for parliamentarians, Germany opted for notification and publication duties, but not for incompatibilities. The only exception to that rule can be found in the prohibition of accepting employment remuneration without due corresponding work; a provision which was introduced due to a Federal Constitutional Court decision. The code requires notification of outside employment and consultancy (the latter only if it is not the ordinary occupation) and the respective remuneration and honoraria to the President of the Parliament. Outside employment as well as the activity of consultancy as such is published, but the level of remuneration is not, that is, the public is not informed about the income of parliamentarians with the exception of the remuneration for Members of Parliament. There is no requirement of notification or publication of assets in general with the exception of holding stocks or shares in companies with the possibility of economic influence in that company. Donations and gifts need to be published if they exceed a certain amount per donor. Sanctions for violations of the code consist solely in the publication of the violation.

In summary, Germany's code of conduct is, compared to the other countries, rather lax. In general, a broadening of the code of conduct concerning notification and publication duties would be constitutional in respect to the principle of free mandate and the basic rights of parliamentarians. Conducting a proportionality test, a differentiation between notification of assets to the President of Parliament and publication of remunerations of outside earned income should be made. Furthermore, exceptions for concerned third parties and other special circumstances need to be provided for. The UN Convention requires the consideration of codes of conduct – Germany therefore needs to scrutinize its code of conduct for parliamentarians. *De lege lata*, the constitutional scope for a tightening of the code of conduct is far from being exhausted. At the same time, this provides an opportunity for German parliamentarians to align themselves to standards of comparable countries and to strengthen the trust of German citizens in them.