



Wortprotokoll der 75. – öffentlichen – Sitzung*

Rechtsausschuss

Berlin, den 13. November 2023, 12:05 Uhr
 Berlin, Jakob-Kaiser-Haus, Raum 1.302

Vorsitz: Elisabeth Winkelmeier-Becker, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einziges Tagesordnungspunkt **Seite 7**

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung der Korruption, zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI des Rates und des Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind, sowie zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates

KOM(2023)234 endg.; Ratsdok.-Nr. 9241/23

Federführend:
 Rechtsausschuss

Mitberatend:
 Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und
 Geschäftsordnung
 Wirtschaftsausschuss
 Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen
 Union

Berichterstatter/in:
 Abg. Dr. Johannes Fechner [SPD]
 Abg. Susanne Hierl [CDU/GSU]
 Abg. Canan Bayram [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
 Abg. Dr. Thorsten Lieb [FDP]
 Abg. Thomas Seitz [AfD]
 Abg. Susanne Hennig-Wellsow [DIE LINKE.]

Hierzu wurde verteilt:

*20(6)68 Schreiben des Bundesministers der Justiz,
 Dr. Marco Buschmann, MdB*

* Dieses Wortprotokoll wurde auf Grundlage automatischer Transkription erstellt. Für den exakten Wortlaut wird auf die Videoaufzeichnung der öffentlichen Anhörung verwiesen, die in voller Länge über die Mediathek des Deutschen Bundestages unter www.bundestag.de/mediathek/ausschusssitzungen abrufbar ist. Dort sind auch die eingereichten Stellungnahmen der Sachverständigen abrufbar.



Teilnehmende Abgeordnete	Seite 3
Sprechregister Abgeordnete	Seite 5
Sprechregister Sachverständige	Seite 6



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
SPD	Dilcher, Esther	<input type="checkbox"/>	Dieren, Jan	<input type="checkbox"/>
	Eichwede, Sonja	<input checked="" type="checkbox"/>	Döring, Felix	<input type="checkbox"/>
	Fechner, Dr. Johannes	<input checked="" type="checkbox"/>	Echeverria, Axel	<input type="checkbox"/>
	Fiedler, Sebastian	<input type="checkbox"/>	Esken, Saskia	<input type="checkbox"/>
	Karaahmetoğlu, Macit	<input type="checkbox"/>	Müller, Bettina	<input type="checkbox"/>
	Licina-Bode, Luiza	<input type="checkbox"/>	Roloff, Sebastian	<input type="checkbox"/>
	Limbacher, Esra	<input type="checkbox"/>	Scheer, Dr. Nina	<input type="checkbox"/>
	Mansoori, Kaweh	<input type="checkbox"/>	Schieder, Marianne	<input type="checkbox"/>
	Martens, Dr. Zanda	<input checked="" type="checkbox"/>	Schisanowski, Timo	<input type="checkbox"/>
	Plobner, Jan	<input type="checkbox"/>	Wiese, Dirk	<input type="checkbox"/>
	Wegge, Carmen	<input type="checkbox"/>		
CDU/CSU	Heveling, Ansgar	<input checked="" type="checkbox"/>	Amthor, Philipp	<input type="checkbox"/>
	Hierl, Susanne	<input type="checkbox"/>	Gutting, Olav	<input type="checkbox"/>
	Jung, Ingmar	<input type="checkbox"/>	Hoffmann, Alexander	<input type="checkbox"/>
	Krings, Dr. Günter	<input checked="" type="checkbox"/>	Hoppenstedt, Dr. Hendrik	<input type="checkbox"/>
	Mayer (Altötting), Stephan	<input type="checkbox"/>	Lehrieder, Paul	<input type="checkbox"/>
	Müller, Axel	<input checked="" type="checkbox"/>	Lindholz, Andrea	<input type="checkbox"/>
	Müller (Braunschweig), Carsten	<input checked="" type="checkbox"/>	Luczak, Dr. Jan-Marco	<input type="checkbox"/>
	Oellers, Wilfried	<input type="checkbox"/>	Santos Wintz, Catarina dos	<input type="checkbox"/>
	Plum, Dr. Martin	<input type="checkbox"/>	Thies, Hans-Jürgen	<input type="checkbox"/>
	Ullrich, Dr. Volker	<input type="checkbox"/>	Warken, Nina	<input type="checkbox"/>
	Winkelmeier-Becker, Elisabeth	<input checked="" type="checkbox"/>	Weiss, Maria-Lena	<input type="checkbox"/>
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Bayram, Canan	<input checked="" type="checkbox"/>	Aeffner, Stephanie	<input type="checkbox"/>
	Benner, Lukas	<input type="checkbox"/>	Beck, Katharina	<input type="checkbox"/>
	Limburg, Helge	<input type="checkbox"/>	Künast, Renate	<input type="checkbox"/>
	Rottmann, Manuela, Dr.	<input type="checkbox"/>	Notz, Dr. Konstantin von	<input type="checkbox"/>
	Steffen, Dr. Till	<input type="checkbox"/>	Schönberger, Marlene	<input type="checkbox"/>
	Tesfaiesus, Awet	<input type="checkbox"/>	Steinmüller, Hanna	<input type="checkbox"/>
FDP	Fricke, Otto	<input type="checkbox"/>	Kubicki, Wolfgang	<input type="checkbox"/>
	Hartewig, Philipp	<input checked="" type="checkbox"/>	Kuhle, Konstantin	<input type="checkbox"/>
	Helling-Plahr, Katrin	<input checked="" type="checkbox"/>	Schröder, Ria	<input type="checkbox"/>
	Lieb, Dr. Thorsten	<input checked="" type="checkbox"/>	Skudelny, Judith	<input type="checkbox"/>
	Willkomm, Katharina	<input type="checkbox"/>	Thomae, Stephan	<input type="checkbox"/>
AfD	Brandner, Stephan	<input type="checkbox"/>	Beckamp, Roger	<input type="checkbox"/>
	Jacobi, Fabian	<input type="checkbox"/>	Haug, Jochen	<input type="checkbox"/>
	Peterka, Tobias Matthias	<input type="checkbox"/>	Wirth, Dr. Christian	<input type="checkbox"/>
	Seitz, Thomas	<input checked="" type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>



	Ordentliche Mitglieder	Unter- schrift	Stellvertretende Mitglieder	Unter- schrift
DIE LINKE.	Bünger, Clara Hennig-Wellsow, Susanne	<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Mohamed Ali, Amira Renner, Martina	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>



Sprechregister Abgeordnete

	Seite
Canan Bayram (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	17, 18, 26
Clara Bünger (DIE LINKE.)	18, 27
Sonja Eichwede (SPD)	17, 26
Dr. Johannes Fechner (SPD)	17
Ansgar Heveling (CDU/CSU)	18, 27
Dr. Günter Krings (CDU/CSU)	16
Dr. Thorsten Lieb (FDP)	18, 26
Dr. Zanda Martens (SPD)	17, 26
Axel Müller (CDU/CSU)	27
Carsten Müller (Braunschweig) (CDU/CSU)	18
Thomas Seitz (AfD)	18, 27
Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU) (Vorsitzende)	7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31
<hr/>	
OStA BGH Markus Busch (BMJ)	31

**Sprechregister Sachverständige**

	Seite
Dr. Angelika Allgayer Richterin am Bundesgerichtshof, Karlsruhe	7, 25
Prof. Dr. Jörg Eisele Universität Tübingen Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Straf- und Strafprozessrecht, Wirtschaftsstrafrecht und Computerstrafrecht	8, 24, 27, 28
Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Kubiciel Universität Augsburg Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Deutsches, Europäisches und Internationales Strafrecht, Strafprozessrecht, Medizin- und Wirtschaftsstrafrecht	9, 23, 28
Timo Lange LobbyControl e. V., Büro Berlin	10, 22, 28
Prof. Dr. Marco Mansdörfer Universität des Saarlandes Rechtswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für deutsches und europäisches Strafrecht und Strafprozessrecht einschließlich Wirtschaftsstrafrecht	11, 21, 29
Dr. Anna-Maija Mertens Transparency International Deutschland e. V., Berlin	12, 21, 29
Prof. Dr. Erol Pohlreich Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) Juristische Fakultät, Professur für Strafrecht, Strafprozessrecht, Sanktionenrecht und Menschenrechte	13, 20
Prof. Dr. Kilian Wegner Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) Juristische Fakultät, Juniorprofessur für Strafrecht, Strafprozessrecht und Wirtschaftsstrafrecht, Direktor des Juristischen Lernzentrums	14, 19, 29
Prof. Dr. Frank Zimmermann Universität Münster Rechtswissenschaftliche Fakultät, Institut für Kriminalwissenschaften - Abt. V, Professur für Strafrecht, Strafverfahrensrecht, Europäisches und Internationales Strafrecht sowie strafrechtliche Herausforderungen der Digitalisierung	15, 19, 20, 30



Die Vorsitzende **Elisabeth Winkelmeier-Becker**: Dann eröffne ich die 75. Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages. Ich begrüße zum einen die Abgeordneten und Kollegen. Ich begrüße die Sachverständigen hier im Saal und auch diejenigen, die uns zugeschaltet sind. Ich darf Herrn Bockemühl und Herrn Busch als Vertreter des Bundesjustizministeriums (BMJ) begrüßen. Wir haben auch viel Interesse auf der Zuschauertribüne an dieser öffentlichen Anhörung, Gegenstand der heutigen Sitzung – das ist ungewöhnlich, sonst haben wir immer Gesetzentwürfe zu beraten – ist ein EU-Richtlinienvorschlag zur Korruptionsbekämpfung. Dieser Vorschlag sieht Präventionsmaßnahmen zur Vorbeugung von Korruption, Vorgaben zur effizienten Ermittlung und vor allem eine strafrechtliche Harmonisierung der Korruptionsstraftaten in den Mitgliedstaaten vor. Im Rahmen dieser Harmonisierung soll u.a. eine Gleichstellung von nationalen Mandatsträgern auf der einen Seite und Amtsträgern, also Beamten letztendlich, mit Blick auf die Straftaten der Bestechlichkeit und Bestechung im Amt erfolgen. Eine solche Gleichstellung würde dazu führen, dass sich Abgeordnete bei der Annahme von Vorteilen, auch von Vorteilen für ihre Partei, leichter als bisher strafbar machen würden, was wiederum Auswirkungen haben könnte auf das deutsche System der Parteienfinanzierung, das unter anderem auch darauf beruht, dass Bürger, die eine Partei unterstützen wollen, das auch finanziell tun. Wir haben hier Fragen in Bezug auf die Vergleichbarkeit von Unabhängigkeit des Mandats auf der einen Seite und Amtsträgerschaft auf der anderen Seite zu klären. Das werden wir heute sicherlich noch im Detail beleuchten.

Einige Hinweise zum Ablauf: Die Sachverständigen haben zunächst die Gelegenheit zu einer kurzen Eingangsstellungnahme. Vier Minuten planen wir dafür ein und wir gehen alphabetisch vor. Deshalb beginnt heute Frau Dr. Allgayer. Sie können sich orientieren, da läuft eine Uhr rückwärts. Wenn die bei null ist, bitte zum Schluss kommen. Und zwar möglichst schnell. Die zugeschalteten Sachverständigen achten bitte darauf, dass das Mikro aus ist, wenn Sie nicht gerade selbst sprechen. Nach dem ersten Durchgang der Eingangsstatements schließen sich dann Fragerunden an. In der ersten Fragerunde

können dann von den größeren Fraktionen, nämlich SPD und CDU/CSU, jeweils drei Abgeordnete, von den anderen Fraktionen jeweils zwei Abgeordnete Fragen stellen. Und zwar jeweils maximal zwei Fragen, egal ob an einen Sachverständigen oder an zwei. In der zweiten Runde und in einer weiteren Fragerunde, wenn wir dazu kommen, könnten von jeder Fraktion jeweils zwei Abgeordnete bis zu zwei Fragen an die Sachverständigen stellen. Bitte an die Kollegen: Einen Meldewunsch frühzeitig kenntlich machen, damit wir hier eine Liste führen können. Wer dann nicht mehr drankommt, der wird dann für die nächste Runde vorgemerkt. Ansonsten richten Sie sich bitte intern darauf ein, dass das in den Fraktionen geregelt wird, wer fragt oder auch nicht. So, dann schließt sich eine Antwortrunde an, die geht dann alphabetisch andersrum. Die nächste Fragerunde geht wieder in die andere Richtung, damit das ein bisschen ausgewogen ist. Und Sie orientieren sich bitte an maximal zwei Minuten pro Frage, die an Sie gestellt ist. Weniger wäre besser.

Die Anhörung ist öffentlich. Sie wird live im Parlamentsfernsehen übertragen und ist danach auch in der Mediathek abrufbar. Auf der Grundlage der Tonaufzeichnung wird auch noch ein Wortprotokoll erstellt und deshalb auch noch ein Wort an die Zuhörerinnen und Zuhörer auf der Tribüne: Wir freuen uns über Ihr Interesse. Es wird aber gebeten, hier keine Missfallens- oder Beifallsbekundungen zu machen. Ton- oder Bildaufnahmen sind auch verboten und sind auch gar nicht nötig, denn es wird alles aufgezeichnet. Also alles, was Sie sich nochmal anschauen wollen, finden Sie auch schnell auf der Seite des Deutschen Bundestages und des Rechtsausschusses. In diesem Sinne danke für die Aufmerksamkeit und es beginnt Frau Dr. Allgayer. Vier Minuten, Sie haben das Wort.

SVe **Dr. Angelika Allgayer**: Meine sehr geehrten Damen und Herren, haben Sie zunächst für die Einladung recht herzlichen Dank. Wenn die EU entschlossen gegen Korruption vorgehen will, ist das uneingeschränkt zu begrüßen. Die Vorgaben des Richtlinienvorschlags vom 3. Mai sind allerdings zu weitreichend geraten und teilweise auch äußerst bedenklich. Mit Blick auf die knappe Zeit nur schlagwortartig: Der Schwerpunkt soll auf der Abgeordnetenbestechlichkeit,



Artikel 7 RL-Vorschlag, liegen. Im Ergebnis: Das freie Mandat sehe ich dadurch nicht gefährdet. Der Vorschlag stellt Abgeordnete mit sonstigen Amtsträgern zwar gleich. Er lässt meines Erachtens aber genügend Raum für eine Umsetzung, die den strukturellen Unterschieden zwischen Abgeordneten und Amtsträgern Rechnung trägt, so wie es unsere derzeitigen Straftatbestände im Strafgesetzbuch (StGB) auch tun. Das ergibt die Auslegung.

Der Wortlaut in Artikel 7 RL-Vorschlag ist zwar weit gefasst, steht aber nicht entgegen. Für entscheidend halte ich den Schutzzweck der Richtlinie. Er zielt nämlich darauf, die demokratischen Institutionen und Werte, auf die sich die Europäische Union gründet, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, vor einer Schwächung durch Korruption zu bewahren. Durch die Entgegennahme gesetzlich vorgesehener und unbedenklicher Zuwendungen – denken Sie an zulässige Parteispenden, Essenseinladungen im Wahlkreis – ist dieser Schutzzweck aber nicht berührt. Auch die Binnensystematik des Vorschlags lässt sich für diese Lesart durchaus anführen. Zum Beispiel stellt auch Erwägungsgrund 12 ausdrücklich auf den ungerechtfertigten Vorteil ab, der eben dieser Zweckvorgabe folgt. Im Übrigen wissen Sie: Richtlinien sind nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, Zweck und Ausgestaltung obliegt den Mitgliedstaaten. Meines Erachtens können Sie deshalb die tatbestandliche Bereichsausnahme, so wie wir sie heute im § 108e Abs. 4 StGB haben, auch mit diesen Richtlinienvorgaben fortschreiben.

Es erscheint mir allerdings dennoch dringend, in weiteren Verhandlungen auf eine Klarstellung hinzuwirken, nämlich dahingehend, dass keine vollständige Gleichstellung von Amts- und Mandatsträgern erforderlich ist, beispielhaft durch die Wendung, die Sie kennen: „shall be assimilated“. Gewicht können Sie Ihren Forderungen in Verhandlungen wohl mit dem Hinweis darauf verleihen, dass die Kompetenz der EU – und zwar sowohl aus Artikel 83 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) als auch aus Abs. 2 – keineswegs auf der Hand liegt. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sind einzuhalten und

nicht zuletzt hat Deutschland auch den Kerngehalt der Verfassung zu wahren.

Zu allem anderen nur in Auszügen: Die Bedenken, die der Bundesrat geäußert hat, teile ich in vollem Umfang. Die Strafrahmenvorgaben in Artikel 15 RL-Vorschlag brechen mit der Dogmatik unseres Strafgesetzbuchs. Eine Strafrahmenobergrenze von sechs Jahren, beispielhaft, kennt unser StGB nicht. Die Strafrahmen sind für die Gesamtstatik und Binnensystematik aber wesentlicher Bestandteil, Beispiel Verjährungsregime. Verzerrungen, die hier zu Inkohärenzen führen, können am Ende auch die Gesamtkonzeption des StGB in Frage stellen. Die Vollstreckungsverjährung soll sich laut Vorschlag nicht an das im Urteil festgesetzte Strafmaß anlehnen, sondern an die verletzte Strafnorm; auch das widerspricht unserer Idee. Die Gleichstellung von Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung ist aufgrund der Strukturunterschiede weder sinnvoll noch angemessen. Die Transparenzvorgaben im Hinblick auf die Offenlegung von Vermögen von Abgeordneten begegnen meines Erachtens verfassungsrechtlichen Bedenken. Privates Vermögen steht mit der Mandatsausübung in keinem Zusammenhang. Ein Bezug zu korrupten Handlungen besteht nicht und lässt sich ohne Weiteres wohl auch nicht herstellen. Schließlich sind auch die Transparenzvorgaben für andere öffentliche Bedienstete unserer Rechtsordnung völlig fremd und würden zu einer Vielzahl an derzeit bestehenden Regelungen in Widerspruch treten. Angesichts dessen erscheinen weitere Verhandlungen über Anpassungen, besser noch Reduktionen, äußerst sinnvoll. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, Frau Dr. Allgayer. Das wird sicher noch weiter vertieft und wir kommen zu Professor Dr. Jörg Eisele von der Universität Tübingen.

SV Prof. Dr. Jörg Eisele: Zunächst herzlichen Dank für die Einladung. Meine Ausführungen gehen in dieselbe Richtung wie diejenigen meiner Vorrednerin. Was die Bestechlichkeit nach Artikel 7 RL-Vorschlag anbelangt, wäre es tatsächlich wünschenswert, wenn den Mitgliedstaaten ein größerer Spielraum verbliebe. Aber selbst, wenn es bei den weiteren Verhandlungen nicht möglich sein sollte und die Richtlinie auch



nicht auf das Merkmal eines ungerechtfertigten Vorteils abstellt, würde dies meines Erachtens keine Strafbarkeitsfalle für Abgeordnete begründen. Dies folgt zunächst daraus, dass nach Artikel 7 des Entwurfs eine echte Unrechtsvereinbarung erforderlich ist. Das heißt, der Vorteil muss als Gegenleistung für eine bestimmte Handlung des Mandatsträgers gewährt werden. Die bloße Vorteilsgewährung und damit die sog. „Klimapflege“ für die allgemeine Mandatsausübung muss nicht unter Strafe gestellt werden. Damit werden sich viele Probleme im Bereich von Einladungen und Gastgeschenken, die bei § 331 StGB Probleme bereiten, gar nicht erst stellen. Der Vorschlag verlangt also keine vollständige Gleichstellung von Mandats- und Amtsträgern im deutschen Strafrecht. Im Übrigen ist die Annahme von berechtigten Vorteilen auch ohne Normierung eines Merkmals nicht strafbar. Dies folgt daraus, dass die Unrechtsvereinbarung stets ein regelwidriges Verhältnis voraussetzt. Daran kann auch die Richtlinie nichts ändern, mag sie auch in Artikel 10 und 11 RL-Vorschlag explizit von einem unberechtigten Vorteil sprechen – in Artikel 7 RL-Vorschlag nicht.

Das aus dem dogmatisch insgesamt wenig überzeugenden Vorschlag kein Umkehrschluss gezogen werden kann, folgt europarechtlich zum einen bereits daraus, dass mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Schuldprinzip eine rechtmäßige Vorteilsgewährung per se nicht bestraft werden darf. Zum anderen hat allein der deutsche Gesetzgeber die Kompetenz, das Abgeordnetenrecht zu regeln. Daraus folgt schlicht, dass das, was Abgeordneten im Rahmen ihrer Mandatsausübung gestattet ist, nicht bestraft werden darf. Der Zusatz „ungerechtfertigt“ würde dies zwar deutlicher zum Ausdruck bringen, ohne dies näher zu präzisieren. All dies entspricht bislang anerkannten Grundsätzen des Korruptionsstrafrechts. So dürfen Hochschullehrer etwa Drittmittel annehmen, wenn sich dies im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Grenzen bewegt, und Amtsträger allgemein dürfen sozialadäquate Einladungen usw. annehmen, soweit dies anerkannten Grundsätzen entspricht.

Dabei ist dann zu sehen, dass für Abgeordnete angesichts von Artikel 38 Grundgesetz (GG) andere Maßstäbe gelten. Amtsträger sind an Recht

und Gesetz gebunden. Sie haben sachlich und neutral zu entscheiden. Abgeordnete dürfen bestimmte Interessen vertreten und nach persönlichen und politischen Überzeugungen entscheiden. Im Übrigen überzeugen die weiteren Normen im Richtlinienentwurf mit Blick auf Kompetenznorm, Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und Schuldprinzip an vielen Stellen nicht. Der Entwurf verhält sich zu diesen Fragen in seiner Begründung meist nicht weiter, sondern verwendet lediglich Floskeln und Behauptungen. Inhaltlich ist er unausgereift und lässt kein strukturiertes Konzept erkennen. Er sollte zurückgeführt werden, und zwar auf den Kernbereich korruptiven Verhaltens. Dies gilt namentlich für die Tatbestände der Artikel 9 und 11 des RL-Vorschlags, Veruntreuung und Amtsmissbrauch, die nicht nur für Mandatsträger, sondern für alle in den Adressatenkreis einbezogenen öffentlichen Bediensteten und Angestellten in privaten Unternehmen überzogen sind. Für diese Tatbestände stellt sich zudem die Frage der Kompetenz der EU nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV, weil hier der Bezug zur Korruption aufgrund der konkreten Ausgestaltung nur schwer ersichtlich ist. Herzlichen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, Professor Eisele. Wir schalten dann zu Professor Dr. Michael Kubiciel zur Universität Augsburg.

SV Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Kubiciel: Vielen Dank, Frau Vorsitzende, meine sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Ich kann mich an die Ausführungen von Herrn Prof. Eisele anschließen. Der Richtlinienvorschlag verfolgt zwar ein wichtiges Ziel, er ist aber dringend und grundlegend überarbeitungsbedürftig. Und zwar nicht nur, nicht einmal wesentlich, in Bezug auf die Mandatsträgerproblematik. Denn unionsrechtlich betrachtet bleibt der Richtlinienvorschlag in zentralen Bereichen eine Antwort auf seine Kompetenzgrundlagen schuldig. Die weitreichenden Vorgaben zur Korruptionsprävention und zur Schaffung neuer Bürokratien lassen sich jedenfalls nicht auf die Artikel 82 ff. AEUV stützen. Das Gleiche gilt auch für die in der Öffentlichkeit noch gar nicht so richtig beachtete weitreichende Transparenzpflicht für das Gesamtvermögen, also nicht nur das Einkommen, sondern das Gesamtvermögen aller öffentlichen Bediensteten. Im Bereich des



Strafrechts sind die Vorgaben teils so weit und vage, dass sie deutlich mehr als nur Korruptionsunrecht erfassen – auch mit Folgen für Mandatsträger. Ich verweise auf die Veruntreuung und den sogenannten Amtsmissbrauch, die jedenfalls nicht nur am Rand, sondern durchaus im Kernbereich mancher Tatbestandsmerkmale Vertragsverletzungen erfassen, die nicht strafwürdig sind und jedenfalls kein grenzüberschreitendes Korruptionsproblem darstellen.

Auch im Übrigen, Herr Professor Eisele sagte es, ist die Subsidiaritätsprüfung floskelhaft und ich habe auch Zweifel, ob das Gesamtkonzept der EU – es gibt ein Gesamtkonzept: alle nicht verbindlichen Vorgaben der UN-Konvention gegen Korruption unter der Hand mit supranationalem Recht verbindlich zu machen – einer Subsidiaritätsprüfung standhalten würde. Bei wiederum anderen Vorschriften lässt sich an der Verhältnismäßigkeit der Vorschriften zweifeln. So greifen, Frau Dr. Allgayer sagte es, die Vorgaben für Mindeststrafen und Verjährung sehr tief in den Keller nationaler Strafrechtssysteme ein. Man kann nämlich das Strafraumen- und Verjährungssystem nicht an einer Stelle ändern, ohne tief in die Gesamtstatik nationaler Strafrechtsordnungen einzugreifen.

Die Schwachstellen des Richtlinienvorschlags sind so vielgestaltig und grundlegend, dass schon allein aus dem Grund, den ich genannt habe, auf eine grundlegende Bearbeitung hinzuwirken ist. Hinzu kommt, dass Artikel 2 Nr. 5 des RL-Vorschlags explizit sagt, dass der Mandatsträger dem nationalen Beamten gleichgestellt werden soll. Damit weicht der Vorschlag von bisherigen Vorgaben des Europäischen Rates, unter anderem einer Richtlinie aus dem Jahr 2017, vom damaligen Standpunkt ab, verschärft die Regeln. Bislang war nämlich immer nur von einer Angleichung bzw. Assimilierung die Rede. Eine Erklärung, warum diese Verschärfung notwendig ist, bietet die Richtlinie nicht. Ebenso wenig finden sich Hinweise darauf, welche Anwendungs- oder Umsetzungsspielräume die nationalen Gesetzgeber in dem Bereich noch haben. Und diese Frage ist auch deswegen praktisch besonders relevant, weil damit nicht nur der Anwendungsbereich des Bestechungsdeliktes berührt ist, von dem Herr Professor Eisele

gerade sprach, sondern auch alle anderen Strafvorschriften, die sich auf öffentlich Bedienstete beziehen.

Eine vollständige Angleichung der Vorgaben für die Mandats- und Amtsträger ist aus einer ganzen Reihe von Gründen abzulehnen. Ich verweise schon auf die oft wiederholten funktionalen und verfassungsrechtlich grundierten Unterschiede zwischen beiden Personengruppen. Eine vollständige Angleichung der strafrechtlichen Anforderungen führt auch zur Gefahr einer Überkriminalisierung. Wenn etwa jede Verknüpfung eines wie auch immer gearteten Vorteils mit der Handlung bei der Ausübung des Dienstes von einem Bestechungstatbestand erfasst wird, dann können durchaus auch Absprachen zwischen Abgeordneten, die das Wesen der Politik ausmachen, jedenfalls in den Anwendungsbereich solcher Vorschriften geraten. Vergleichbare Überkriminalisierungen treten bei der Veruntreuung und beim sog. Amtsmissbrauch auf, die schon tatbestandlich gar nicht auf Abgeordnete zugeschnitten sind, aber dennoch Anwendung finden sollen. Was ist zum Beispiel eine pflichtwidrige Bindung von Vermögen, also Steuergeldern, durch einen Haushalter im Deutschen Bundestag? Beheben ließen sich diese Folgeprobleme der Gleichstellung von wesentlich Ungleichem durch eine einschränkende Interpretation der Vorgaben der Richtlinie und damit durch eine eingeschränkte Umsetzung der Richtlinie durch den deutschen Gesetzgeber. Auch wäre es möglich, dass ein deutsches Gericht einer Staatsanwaltschaft die Vorschriften nochmal weiter restriktiv interpretiert. Beides führt jedoch zu Rechtsunsicherheit, wobei das letzte Wort der EuGH hat. Deswegen plädiere ich dafür, darauf hinzuwirken, dass es bei dem bisherigen Wording in vergleichbaren Rechtsakten bleiben soll, dass nämlich eine Assimilierung oder Angleichung notwendig ist, nicht aber eine vollständige Gleichstellung. Vielen Dank.

Die Vorsitzende: Vielen Dank, Professor Kubiciel. Es geht weiter mit Timo Lange von LobbyControl.

SV Timo Lange: Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete und sehr geehrte Damen und Herren. Auch von meiner Seite vielen Dank, dass ich zu diesem wichtigen Thema hier Stellung nehmen kann. Korruption ist



bedauerlicherweise auch im Jahr 2023 in der EU immer wieder in den Schlagzeilen. Wir alle erinnern uns an den unter dem Namen „Katar-Gate“ in die Historie eingegangenen Skandal im Europäischen Parlament Ende letzten Jahres. Wir erinnern uns an die Aserbaidzhan-Affäre. Und gerade letzte Woche konnten wir auf tagesschau.de lesen: Die portugiesische Polizei hat mehrere Ministerien und den Amtssitz von Ministerpräsident Costa durchsucht. Es geht um den Verdacht der Korruption bei Lithium- und Wasserstoffprojekten. Costas Stabschef soll verhaftet worden sein. Das alles zeigt, der Kampf gegen Korruption ist EU-weit von besonderer Bedeutung und ist auch besonders wichtig, um unsere Demokratie zu schützen. Korruption ist in besonderem Maße geeignet, das Vertrauen in Demokratie, in demokratische Institutionen und Verfahren zu gefährden. Die genannten Skandale haben dem Parlamentarismus schweren Schaden zugefügt. Insofern unterstützen wir das grundlegende Ansinnen des EU-Kommissionsvorschlags, auch EU-weit zu hohen Standards bei der Korruptionsbekämpfung zu kommen und erwarten in dem Sinne trotz aller legitimen Bedenken, was Fragen nationaler Umsetzung angeht, auch von Deutschland und der deutschen Bundesregierung einen Einsatz in Brüssel für eine ambitionierte Richtlinie, die natürlich sinnvoll und zielführend Korruption bekämpfen soll.

Es gibt eine ganze Reihe von Fragen, von denen wir einige gerade auch schon gehört haben: Fragen der Gesetzgebungskompetenz, des Eingriffes in Staatsorganisationsrecht, der Strafmaßsystematik und insbesondere auch, wie mit Fragen der Bekämpfung oder Repression von Korruption bei den Mandatsträger/-innen umzugehen ist. All diese Fragen müssen diskutiert werden. Die Richtlinie ist auch gerade noch im Entwurfsstadium. Wir halten viele dieser Fragen für lösbar und denken, dass Deutschland da eine gute Rolle spielen kann – auch treibend voranzugehen, nicht vor allem bremsend im Rat, um eben auch EU-weit zu hohen Standards zu kommen. Man kann denken, in Deutschland sind viele Dinge vielleicht nicht so notwendig. Im Index von Transparency International steht Deutschland immer recht weit oben. Dennoch hat Deutschland hier auch eine wichtige Vorbildfunktion, auch innerhalb der EU. Wenn wir uns erinnern an die UN-Konvention gegen

Korruption: Das sah einfach richtig schlecht aus, wie lange Deutschland dort nicht ratifizieren konnte und international dafür Unverständnis geerntet hat. Das sollte sich hier nicht wiederholen.

Was die Richtlinie auch richtig macht, ist, auf ein gutes Zusammenspiel zwischen Prävention und Repression hinzuweisen. Was die repressiven Maßnahmen angeht, den Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung und Mandatsträgerkorruption, haben wir hier von den Sachverständigen schon sehr gute Vorschläge vorgelegt bekommen. Auch der Hinweis darauf, das ist für uns als LobbyControl noch mal besonders wichtig, dass das, was sich in der Masken-Affäre zugetragen hat, nicht nur parlamentsrechtlich untersagt wird, sondern auch strafrechtlich. Das sollte ein Anlass dazu sein, hier entschieden voranzugehen. Die Vorschläge in der Literatur von Herrn Prof. Zimmermann, auch von Herrn Prof. Kubiciel und Herrn Prof. Pohlreich, gehen in dieser Hinsicht in die richtige Richtung. Was die Prävention angeht, ist Deutschland schon einige gute Schritte vorangekommen mit der Reform des Abgeordnetenrechts 2021, im Nachgang der Masken-Affäre, mit der Einführung des Lobbyregistergesetzes und der aktuellen Verschärfung, mit aktuell diskutierten Reformen bei der Parteienfinanzierung, beim Parteiengesetz. Wir fordern den Bundestag auf, hier entschieden weiter voranzugehen. Einige Dinge, auch aus dem Koalitionsvertrag, warten dann noch auf ihre Umsetzung. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Dann schalten wir nun zur Universität des Saarlands und da ist am Mikro Professor Dr. Marco Mansdörfer.

SV Prof. Dr. Marco Mansdörfer: Vielen Dank. Sehr geehrte Damen und Herren. Ich melde mich heute nicht aus der Universität des Saarlandes, sondern Sie sehen im Hintergrund die Unfallchirurgie der Universitätsklinik Freiburg, deren Künste ich in der letzten Woche genießen durfte. Nichtsdestotrotz haben mir die dortigen Ärzte die heutige Teilnahme sehr freundlich ermöglicht. Sehr geehrte Damen und Herren, meine Fragestellung war, ausgehend vom freien Mandat, ob durch den Richtlinienvorwurf das freie Mandat des Abgeordneten beeinträchtigt würde und ob dies verfassungsrechtlich gerechtfertigt sei. An dieser Fragestellung will ich



auch meinen Vortrag orientieren. Zunächst einmal die Frage stellen: Ist das freie Mandat betroffen? Und zweitens: Ist ein Eingriff gerechtfertigt?

Zur ersten Frage: Das freie Mandat ist durch diesen Richtlinienvorschlag betroffen und in das freie Mandat wird eingegriffen. Wir alle wissen um die Schädlichkeit der Korruption im politischen, im verwaltungsrechtlichen und im privatwirtschaftlichen Bereich. Gleichwohl hat der Abgeordnete ein freies Mandat und soll relativ frei die Interessen vertreten. Da gehörten in der deutschen Verfassungstradition auch ein gewisser Lobbyismus und eine gewisse Kooperation, Austausch und enge Verknüpfung mit Interessenvertretern in der demokratischen Gesellschaft zusammen. Insoweit besteht die Möglichkeit, dass durch die Verschärfung der Strafvorschriften hier die Ausübung eingeschränkt wird, dass der Abgeordnete zur Vorsicht und zu Rücksicht gemahnt wird und dieses Mandat nicht mehr so frei ausüben kann, wie er es ansonsten tun würde. Ein Eingriff in das freie Mandat liegt damit vor.

Die Frage stellt sich, ob dieser Eingriff gerechtfertigt ist. Ein Eingriff ist gerechtfertigt, wenn er zunächst einen verfassungslegitimen Zweck verfolgt. Auch hieran gibt es keinen Zweifel. Es geht um die Bekämpfung von Korruption, auch im politischen Bereich. Einen verfassungslegitimen Zweck verfolgt die Richtlinie. Eine andere Frage ist, ob diese Richtlinie erforderlich ist. Das ist dann der Fall, wenn kein anderes, ebenso mildes oder milderer Mittel zur Verfügung steht. Die Strafvorschrift des Artikels 7 RL-Vorschlag ist zunächst einmal strafrechtlich, das heißt, es wird hier ex post der Sachverhalt aufbereitet. Das heißt, die korruptive Handlung ist geschehen. Präventivwirkungen entstehen hier nur im Rahmen der Präventionswirkung der Spezial- und der Generalprävention, wie sie Strafgesetze allgemein entfalten. Hier stellt sich die Frage, ob nicht eine ausgesprochene Compliance im Vorfeld bereits stärker präventiv wirkt und stärkere Prävention entfaltet, als das Strafrecht dies tut. Das Strafrecht ist grundsätzlich Ultima Ratio und daran sollte hier gedacht werden. Es ist also nicht notwendiges Mittel. Es ist ein Mittel, das nur im Einklang mit anderen Präventionsmechanismen sinnvoll

ausgestaltet werden kann und soll. Wenn andere präventive Mechanismen vorhanden sind, sind diese eventuell stärker zu benutzen. Ist der Richtlinienvorschlag angemessen? Im Bereich große Korruption ist eine volle Gleichstellung angemessen. Im Bereich Lobbyismus ist hier ein Vorschlag gegeben, der über das Angemessene hinausgeht und damit das freie Mandat unangemessen beeinträchtigt. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, Professor Dr. Mansdörfer. Wir kommen dann zu Dr. Anja-Maija Mertens von Transparency International. Sie haben das Wort.

Sve **Dr. Anna-Maija Mertens**: Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren. Ich danke Ihnen für die Einladung. Der Gegenstand dieser Anhörung, der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission zur Korruptionsbekämpfung, stammt nicht aus dem Nichts, sondern basiert auf der Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) und setzt die Inhalte des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption für die EU verbindlich um. Transparency Deutschland sieht die Richtlinie als eine große Chance an, da sie die richtigen Themen und Sachverhalte angeht und entsprechend regeln will. Wichtig hierbei sind insbesondere die Aspekte der Prävention, der internationalen Zusammenarbeit und der Berücksichtigung international organisierter Korruption, eng angelehnt auch an den Aspekt der international organisierten Kriminalität. Die Kommission betont in der Begründung der Richtlinie zu Recht, dass sie die Korruptionsbekämpfung als eine zentrale Säule für die Rechtsstaatlichkeit betrachtet. Zudem bekräftigt die Kommission, dass Korruption ein Instrument der Einflussnahme auf demokratische Prozesse aus dem Ausland darstelle. Daher sei diese Richtlinie ein Instrument zur Verteidigung der Demokratie.

In Deutschland sind die Strafbarkeitslücken, insbesondere beim § 108e StGB, durch die Aserbaidtschan-Affäre, den Fall Amthor sowie die Maskenaffäre offenbart geworden, deren Schließung auch der Bundesgerichtshof (BGH) mit großem Nachdruck angemahnt hat. Diese Ereignisse haben zu erheblichen Unmut in der Bevölkerung geführt und das Vertrauen in die



Demokratie beschädigt. Ausweislich der polizeilichen Kriminalstatistik ist es bislang zu keiner nennenswerten Zahl von Verurteilungen gekommen. Ergingen Urteile, so betrafen sie ausschließlich die kommunale Ebene. Im Folgenden gehe ich auf einige wesentliche Punkte bei der Reform der Regelungen von Mandatsträgerbestechung ein, die meine Vorredner bereits erwähnt haben.

Zum einen das Verhältnis des EU-Richtlinienvorschlages zum freien Mandat: Wir sehen keine Kollision des Vorschlags der EU-Kommission mit der verfassungsrechtlichen Stellung der Abgeordneten in Deutschland. Der Vorschlag verlangt nicht die wortgleiche Übernahme des Artikel 7 RL-Vorschlag, also kein identisches nationales Korruptionsstrafrecht aller 27 Mitgliedstaaten. Vielmehr geht es nur darum, der Ratio Legis, also der Sache nach dem Richtlinienvorschlag Genüge zu tun. Hinzuweisen ist noch darauf, dass 2014 die in Artikel 2 des UN-Korruptionsabkommens geforderte Gleichsetzung von Mandatsträgern mit den Amtsträgern die Beibehaltung des § 108e StGB als einer allein auf die Mandatsträger anwendbare Norm nicht verhindert hat und diese Frage auch danach nicht weiter problematisiert worden ist. Es genügte, der Ratio Legis des UN-Korruptionsabkommens Genüge zu tun. Gleiches gilt auch für den Richtlinienvorschlag. Die Notwendigkeit der Erfassung auch außerparlamentarisch korruptiver Handlungen ist für uns ein wichtiges Thema. Der Tatbestand ist so zu formulieren, dass auch außerparlamentarische und nicht lediglich parlamentarische Handlungen des Mandatsträgers erfasst werden. Der Satz „bei der Wahrnehmung des Mandats“ ist somit zu streichen. Zur Streichung des Tatbestandsmerkmals „im Auftrag oder auf Weisung“: Das Tatbestandsmerkmal „im Auftrag oder auf Weisung“ sollte gestrichen werden, da die Initiative zur Korruption auch von Mandatsträger ausgehen kann, somit Mandatsträger nicht nur Objekte, sondern auch Subjekte der Korruption sein können.

Schließlich geht es darum, dass wir fordern, dass die Aufstufung von 2021 zum Verbrechen rückgängig gemacht wird und das zurückgestuft wird auf Vergehen, weil es ansonsten unverhältnismäßig auf der kommunalen Ebene

ist, wo dieses Gesetz unbedingt auch greifen sollte. Herzlichen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Wir schalten dann nun zur Europa-Universität Viadrina in Frankfurt an der Oder und da hoffen wir, dass Professor Dr. Erol Pohlreich für uns zur Verfügung steht und die Leitung steht.

SV Prof. Dr. Erol Pohlreich: Ja, das tue ich. Sie hören mich?

Die **Vorsitzende**: Wir hören Sie. Dann haben Sie jetzt das Wort für vier Minuten.

SV Prof. Dr. Erol Pohlreich: Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses. Ich schlage vor, dass für die Bestechung im öffentlichen Sektor, also das, was Artikel 7 des RL-Vorschlags vorsieht, nicht einfach ein Vorteil jedweder Art ausreichen sollte, sondern nur ein ungerechtfertigter Vorteil. Artikel 7 RL-Vorschlag bezieht sich auf Zuwendungen für Verhaltensweisen von öffentlichen Bediensteten, die an sich nicht zu beanstanden sind. Deshalb ist es wichtig, sicherzustellen, dass die Annahme rechtlich zulässiger Vorteile nicht kriminalisiert wird. Das Ergebnis war: Das Erfordernis eines ungerechtfertigten Vorteils erfüllt genau diese Funktion. Es ist jedoch wichtig zu betonen, dass Artikel 7 RL-Vorschlag, anders als vom Bundesjustizminister in seinem Schreiben erklärt, keineswegs die Zulässigkeit von Parteispenden in Frage stellt. Bestechung und Bestechlichkeit beziehen sich ausschließlich auf die Gewährung von Vorteilen als Gegenleistung für eine Diensthandlung oder Handlung bei der Dienstaussübung. Solche Parteispenden wären aber bereits nach geltendem deutschem Recht unzulässig, § 25 Abs. 2 Nr. 7 Parteiengesetz (PartG). Generell kann von einer Spende keine Rede sein, wenn sie mit einer Gegenleistung verbunden ist. Deshalb besteht kein Widerspruch zwischen Artikel 7 RL-Vorschlag und den deutschen Bestimmungen für Spenden. Erlaubte Nebentätigkeiten bleiben ebenfalls unberührt, da sie keine Diensthandlung oder Handlung bei der Dienstaussübung sind, sondern genau das Gegenteil. Ohne eine Beschränkung auf ungerechtfertigte Vorteile würden jedoch andere, im politischen Betrieb übliche Vorgänge erfasst. Genau das stellt das Problem dar. Es würde



beispielsweise ausreichen, wenn einem Mitglied des Bundestags für ein bestimmtes Abstimmungsverhalten ein politisches Amt angeboten würde – Vorteil als Gegenleistung für eine Dienst-handlung; In diesem Zusammenhang stellt § 108b Abs. 4 Nr. 1 StGB ausdrücklich sicher, dass dies nicht strafbar ist.

Ich möchte betonen, dass man in Artikel 7 RL-Vorschlag kein Erfordernis eines ungerechtfertigten Vorteils hineinlesen kann, auch nicht über den vom wissenschaftlichen Dienst eingeschlagenen Weg der Verfassungsidentität. Denn der Richtlinienentwurf unterscheidet durchaus zwischen einem Vorteil jedweder Art, Artikel 7 und Artikel 8 RL-Vorschlag, und einem ungerechtfertigten Vorteil, Artikel 10 und Artikel 11 RL-Vorschlag. Die Formulierung in Artikel 7 RL-Vorschlag beruht also auf einer bewussten Entscheidung. Eine Korrektur müsste daher im Wortlaut selbst erfolgen, nicht durch dessen Auslegung.

Zusätzlich zur Ersetzung des Vorteilsbegriffs schlage ich zweitens vor, dass eine gelockerte Unrechtsvereinbarung ausreichen sollte. Die Vorteilszuwendung sollte nicht, wie in Artikel 7 RL-Vorschlag vorausgesetzt, Gegenleistung für eine konkrete, zukünftige Handlung sein. Erfahrungen aus Deutschland lehren, dass der Nachweis des Merkmals „als Gegenleistung für eine Diensthandlung“ erhebliche Schwierigkeiten bereitet.

Es ist zu begrüßen, dass Artikel 7 RL-Vorschlag im Gegensatz zu § 108e StGB für Mandatsträger keine Handlung „im Auftrag oder auf Weisung“ voraussetzt. Die derzeitige Gesetzeslage in Deutschland ist in dieser Hinsicht widersprüchlich. Bei Amtsträgern verzichten § 331 Abs. 1 und § 333 Abs. 1 StGB auf eine konkrete Unrechtsvereinbarung, um Beweisschwierigkeiten, die sich hieraus ergeben, Rechnung zu tragen. Der Gesetzgeber darf solche Beweisschwierigkeiten jedoch nicht in eigener Sache ignorieren. Darüber hinaus stellt der BGH bei § 108e StGB ohnehin nicht auf innere Vorbehalte ab, sondern auf den vom Vorsatz erfassten äußeren Erklärungswert des Verhaltens. Wer nach außen seine Stimme für eine Wahl oder Abstimmung gegen Vorteilszuteilungen verkauft, kann sich nicht darauf berufen, er habe sowieso

im Sinne des Zuwendenden stimmen oder überhaupt nicht an der Stimmabgabe teilnehmen wollen, sich schließlich der Stimme enthalten oder sogar dagegen gestimmt.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, Professor Pohlreich. Wir kommen dann zu Professor Dr. Kilian Wegner, ebenfalls von der Europauniversität in Frankfurt an der Oder.

SV Prof. Dr. Kilian Wegner: Vielen Dank, Frau Vorsitzende und sehr geehrte Damen und Herren. Vielen Dank für die Einladung. Das Wichtigste wurde schon gesagt von meinen Vorrednern, insbesondere den Kollegen Professor Eisele, Professor Kubiciel und Professor Pohlreich. Ich will mich deswegen darauf beschränken, die für mich bedeutsamsten Punkte einfach noch einmal zu unterstreichen, die aber eigentlich schon gesagt wurden. Die zwei Hauptbotschaften sind: Der Artikel 7 RL-Vorschlag ist nicht so schlimm wie sein Ruf, der Rest der Richtlinie ist aber umso schlimmer und bedroht die Souveränität der Bundesrepublik Deutschland in Strafrechtssachen ernsthaft.

Zunächst einmal zu dem Artikel 7 RL-Vorschlag. Es wurde schon richtig gesagt: Dieser Artikel fordert eben nicht die Gleichstellung von Amts- und Mandatsträgern im deutschen Recht. Er fordert Deutschland nur auf, irgendeinen Tatbestand zu schaffen, der den gleichen Inhalt hat wie dieser Artikel 7 RL-Vorschlag. Das muss aber eben nicht derselbe Paragraph sein, der auch die Amtsträger erfasst.

Deutschland könnte z.B. bei dem System bleiben, das es jetzt schon hat, dass die Amtsträger in den §§ 331 ff. StGB geregelt sind und die Mandatsträger im § 108e StGB. Der § 108e StGB müsste dann nur denselben Inhalt haben wie der Artikel 7 RL-Vorschlag.

Hat denn der Artikel 7 RL-Vorschlag ungefähr den gleichen Inhalt wie § 108e StGB? Ja, die Unterschiede sind sehr gering, das wurde hier schon gesagt. Es gibt nur noch zwei Baustellen. Die eine Baustelle ist das Thema ungerechtfertigter Vorteil. Dieses Merkmal, dieses Adjektiv „ungerechtfertigt“, fehlt jetzt in der Richtlinie. Und das ist ein Problem, wie schon dargelegt wurde, denn Politik ist immer ein Tausch von Vorteilen und dieser Austausch ist zu erheblichen Teilen legal. Herr Prof. Pohlreich



hatte gesagt, dass die Spenden, die immer wieder genannt werden, ein schlechtes Beispiel für so einen legalen Austausch sind. Denn es ist in Deutschland illegal, Spenden zu verabreden im Austausch für politische Vorteile. Das steht in den entsprechenden Regeln über Spenden sowohl für Parteispenden als auch für Individualspenden schon drin. Also darum geht es nicht. Es geht um andere Beispiele aus dem innerparlamentarischen Bereich, zum Beispiel – frei gewähltes Beispiel – wenn eine Fraktion zu der anderen Fraktion sagen würde: „Wir werden einer Änderung des Sozialen Mietrechts nur zustimmen, wenn ihr dafür in der Strafprozessordnung im Bereich der Vorratsdatenspeicherung einem Quick-Freeze zustimmt.“ So etwas würde niemand tun. Aber wenn das jemand tun würde, dann wäre das ein Tausch, den wir für legal empfinden würden. So ist der Parlamentarismus. Das würde dann unter diesen Tatbestand fallen, darf aber nicht darunterfallen. Das muss aus Klarstellungsgründen dazukommen, dass es immer noch ein normatives Korrektiv braucht. Es gibt einen legalen Tausch von Vorteilen in der Politik.

Der zweite Punkt ist dieses Merkmal „im Auftrag oder auf Weisung“ und es wurde auch schon gesagt, dass das in der aktuellen Auslegung, wie der BGH dieses Merkmal wahrnimmt, keine besonders starke Einschränkung des Tatbestandes ist. Der BGH lässt es ausreichen, wenn durch den Tausch von Vorteilen der Eindruck entsteht, dass hier eine Entscheidung gekauft wurde. Wenn das nach außen nicht ausgeräumt ist, aus den Gesamtumständen, dann wird davon ausgegangen, dass der Mandatsträger im Auftrag oder auf Weisung des Vorteilsgebers handelt. Wenn man dieses Merkmal nun streichen müsste, weil das in Artikel 7 RL-Vorschlag nicht enthalten ist, dann wäre das keine große Einschränkung. Da müsste Deutschland insgesamt nicht viel machen und könnte seinen § 108e StGB sehr leicht an den Artikel 7 RL-Vorschlag anpassen, ohne dass irgendwie das freie Mandat gefährdet wäre.

Umso schlimmer ist dann aber, das hat insbesondere auch Herr Eisele ausgeführt, der Rest der Richtlinie. Dort haben wir sehr viele Vorschriften, die weit gehen, die schon für sich genommen das Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht achten und schon gar nicht mit den

kompetenziellen Vorgaben der europäischen Verträge vereinbar sind.

Als Beispiel wurde der Amtsmissbrauch genannt. Den will ich hier noch einmal kurz aufgreifen. Da steht drin: „Jeder Mandatsträger, jeder Amtsträger und jeder Beschäftigte in einem privaten Betrieb soll sich künftig strafbar machen, wenn er gegen irgendeine Rechtsregel verstößt und dabei gleichzeitig die Absicht hat, irgendjemandem einen Vorteil zu verschaffen.“ Der Professor, der der tränenüberströmten Kandidatin noch vier Punkte gibt, statt angemessenen drei Punkten, würde sich strafbar machen. Denn das ist eine Fehlentscheidung. Drei Punkte wären angemessen gewesen und es wurde zum Vorteil der jeweiligen Studentin abgewichen. Dies ist somit eine Straftat, Amtsmissbrauch. Das spüren wir. Wir sind sehr weit raus aus dem Korruptionsbereich und davon könnte man mindestens zehn weitere Beispiele aus dieser Richtlinie finden. Und die darf deswegen in dieser Form nicht kommen. Vielen Dank.

Die Vorsitzende: Vielen Dank! Ich hätte mir da eine geschlechtsneutralere Formulierung des Beispiels gewünscht, nicht der Professor und die Studentin, sondern vielleicht mal andersrum. Aber wir kommen dann jetzt zum letzten Sachverständigen in dieser Runde. Das ist Professor Dr. Zimmermann von der Uni Münster.

SV Prof. Dr. Frank Zimmermann: Sehr geehrte Frau Vorsitzende! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Das Alphabet will es so, dass nun schon fast alles gesagt ist, aber eben noch nicht von allen. Den Schwerpunkt bilden heute die Folgen der geplanten EU-Richtlinie für die Mandatsträgerbestechung, § 108e StGB. Allerdings ist das, wie schon deutlich wurde, nur die sprichwörtliche Spitze des Eisbergs. Und der Kommissionsentwurf brächte noch viele weitere Probleme mit sich. Stichwörter: Veruntreuung, Amtsmissbrauch auch im privaten Sektor und ungerechtfertigte Bereicherung. Nun aber zum persönlichen Anwendungsbereich der ange-dachten Neuregelung, speziell der Bestechung und Bestechlichkeit. Artikel 7 RL-Vorschlag soll auch für Personen gelten, die auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ein Amt im Bereich der Gesetzgebung innehaben. Das läuft der deutschen Unterscheidung von Amtsträgern und Mandatsträgern zuwider. Allerdings ist diese



Herangehensweise aus internationalen Abkommen zu Korruptionsbekämpfung wie dem UNCAC schon lange bekannt.

Im EU-Recht folgt bereits die Richtlinie zur strafrechtlichen Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtetem Betrug (PIF-Richtlinie) diesem Modell. Überraschend kommt der Kommissionsvorschlag also insoweit sicher nicht. Hervorzuheben ist aber, dass dieser weite persönliche Geltungsbereich nicht nur für Bestechung und Bestechlichkeit, sondern eben auch für diese anderen Strafvorschriften gelten würde, die schon für sich genommen teils hochproblematisch sind. Der Entwurf knüpft in Artikel 7 RL-Vorschlag sodann an die Abrede über den Tausch eines Vorteils gegen eine konkrete Diensthandlung an. Weder müsste diese Diensthandlung pflichtwidrig, noch bräuchte der Vorteil ungerechtfertigt sein. Das Merkmal „im Auftrag oder auf Weisung“ in § 108e StGB, das eine besonders krasse Pflichtverletzung umschreibt, wäre damit unvereinbar. Allerdings steht es schon mit den bestehenden internationalen Vorgaben in Widerspruch. Verbreitet wird es daher so verstanden, dass schon der objektive Anschein der Käuflichkeit genüge, Herr Kollege Prof. Pohlreich hat es erwähnt. Auch insoweit wären also die Folgen der geplanten Richtlinie überschaubar. Allerdings erfasst §108e StGB nur ungerechtfertigte Vorteile. §108e Abs. 4 StGB legt fest, dass hierzu insbesondere politische Mandate und Funktionen sowie gesetzlich zulässige Spenden nicht zählen. Wenn Artikel 7 RL-Vorschlag auf das Erfordernis eines ungerechtfertigten Vorteils verzichtet, dürfte selbst die Wahl des Bundeskanzlers, unstreitig ein Verhalten in Ausübung des Mandats, nicht mehr von einer Amtsführung des Kandidaten abhängig gemacht werden, die den politischen Zielen des Mandatsträgers entspricht, denn dies wäre ein immaterieller Vorteil.

Auf kommunaler Ebene wäre schon die mit Gewerbesteuererinnahmen verbundene Investitionszusage eines Unternehmens problematisch, sofern die Mitglieder des Gemeinderats für einen bestimmten Bebauungsplan votieren. Wenn die im politischen Geschäft einer Demokratie alltäglichen Aushandlungsprozesse auch künftig nicht strafbar sein sollen, dann sollte dies im Normtext der EU-Vorgabe klar

zum Ausdruck kommen. Es erschiene daher sehr ratsam, bei den Verhandlungen darauf zu dringen, dass der besagte Artikel 7 RL-Vorschlag auf ungerechtfertigte Vorteile beschränkt wird. Vollständige Zustimmung zum Kollegen Professor Pohlreich. Andere Vorschriften der geplanten Richtlinie sehen diese Einschränkung schließlich ebenfalls vor.

Lassen Sie mich mit einer grundsätzlichen Überlegung schließen. Das Strafrecht gilt als das schärfste Schwert des Staates, das nur mit Bedacht eingesetzt werden darf. Schon vor diesem Hintergrund geht die geplante Richtlinie zu Korruptionsbekämpfung an etlichen Stellen deutlich zu weit. Sie würde die Mitgliedstaaten zwingen, selbst ehrenamtlich tätigen Mandatsträgern sehr viel umfassendere Strafbarkeitsrisiken aufzubürden. Im Fall der Korruptionsdelikte ist dieses schärfste Schwert aber obendrein ein zweischneidiges. Allzu rasch kann ein Korruptionsvorwurf missbraucht werden, um politische Gegner kaltzustellen. In Zeiten der grassierenden Rechtsstaatskrise könnte sich die Annahme des von der Kommission vorgelegten Entwurfs als fatal erweisen und letztlich einen Vorwand für die Verfolgung von Oppositionspolitikern liefern. Vielen Dank.

Die Vorsitzende: Vielen Dank an die Sachverständigen. Wir kommen dann jetzt zur ersten Fragerunde. Es liegen auch schon einige Wortmeldungen vor und es beginnt Kollege Günter Krings.

Abg. **Dr. Günter Krings** (CDU/CSU): Vielen Dank! Ich hätte zwei Fragen an Frau Dr. Allgayer vom Bundesgerichtshof. Zunächst nach den Kompetenzgrundlagen: Da würde mich interessieren, wo hier insbesondere Probleme auftauchen bzw. in welchen Teilen der Richtlinie wir entweder eine mögliche Kompetenzüberschreitung der Europäischen Union haben, gerade wenn es in Richtung staatsorganisationsrechtliche Regelungen bzw. jedenfalls mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Staatsorganisationsrecht geht, oder aber zumindest die Verhältnismäßigkeit noch mal diskutiert werden muss. Wo bedarf die Richtlinie, unter diesem Gesichtspunkt, einer Überarbeitung?

Und dann ebenfalls an Frau Dr. Allgayer, auch wenn wir eben viele merkwürdige Ergebnisse der



Richtlinie gehört haben, noch einmal auf das Thema der Spenden rekurrierend: Diskutiert wird über die Zulässigkeit der Annahme von nach nationalem Recht legalen Spenden an den Mandatsträger und seine Partei, selbst bei einer möglichen Strafschärfung wahrscheinlich immer noch national legalen Spenden. Gibt es in der Bewertung der Vorschrift eine Unterscheidung zwischen der Annahme von Spenden durch den Abgeordneten und einer Annahme von Spenden durch die Partei?

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Dann hat das Wort Kollegin Dr. Martens.

Abg. **Dr. Zanda Martens** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine erste Frage richtet sich an Professor Wegner. Sie haben bereits ausgeführt, dass Artikel 7 RL-Vorschlag auf ein strafrechtliches Verbot rechtlich erlaubter Austauschprozesse hinausliefere. Können Sie gerade im Bereich der Mandatsträgerkorruption genauer ausführen, welche Fallkonstellationen dies betrafen, die bei Umsetzung des Richtlinien-vorschlags unter Strafe gestellt werden müssten und vielleicht auch nochmal genauer ausführen, weshalb Sie bei Parteispenden kein Problem sehen?

Und meine zweite Frage richtet sich an Herrn Lange. Die Abschreckung durch Strafrecht kann nur ein Baustein zur Verhinderung von Korruption im Rahmen von politischen Entscheidungen sein. Sie lenken daher den Blick auf notwendige Präventionsmaßnahmen. Mich würde interessieren, wo Sie hier den dringendsten Handlungsbedarf sehen. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Dann Frau Eichwede.

Abg. **Sonja Eichwede** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Vielen Dank an die Sachverständigen für Ihre Ausführungen. Ich habe eine Frage an zwei Sachverständige, an die Herren Professoren Zimmermann und Wegner. Neben den Regelungen, die Auswirkungen auf die strafrechtlichen Regelungen zur Abgeordnetenbestechung haben, enthält der Richtlinienentwurf auch eine Vielzahl weiterer Vorgaben, auf die Sie teilweise schon eingegangen sind, die weitgehend sind und erhebliche Auswirkungen auf das deutsche Rechtssystem haben. Könnten Sie

hierzu noch mal die wichtigsten Punkte erläutern, die Sie besonders kritisch sehen? Herr Professor Wegner, Sie haben hiermit ja schon begonnen. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Als Nächster spricht Johannes Fechner.

Abg. **Dr. Johannes Fechner** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage an Herrn Lange. Könnten Sie noch mal die Argumente darlegen, warum Sie die kommunalen Amtsträger ausnehmen?

Und dann hätte ich noch eine zweite Frage an Herrn Professor Zimmermann zur Gleichsetzung von Amts- und Mandatsträgern. Könnten Sie da nochmal genauer die Auswirkungen auf unsere Rechtsordnung beschreiben? Vielleicht auch mit dem Vergleich, wie andere Rechtsordnungen in Europa, andere Länder die möglichen Konflikte, die Sie ansatzweise schon beschrieben haben, dann gelöst haben oder welche Probleme es dort möglicherweise gegeben hat.

Die **Vorsitzende**: Dankeschön. Die nächste Frage kommt von Frau Bayram.

Abg. **Canan Bayram** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Pohlreich. Sie sagen, Artikel 7 RL-Vorschlag ist schon jetzt mit unserem Spendenrecht vereinbar. Droht denn aber einem Abgeordneten möglicherweise eine Strafverfolgung, wenn bei ihm Gelder auftauchen, die eine unzulässige Zuwendung sein könnten und erhöht der Verzicht auf das Gegenleistungserfordernis diese Gefahr nicht sogar? Das ist meine erste Frage.

Und die zweite Frage: Wird durch Artikel 7 RL-Vorschlag in seiner derzeitigen Fassung in die in Artikel 38 Abs. 1 S. 2 GG verankerte freie Ausübung des Mandats eingegriffen? Kann ich meine Fragen an die weitere Sachverständige gleich anschließen, weil ich heute hier allein bin? Ja, dann mache ich das einfach.

Die **Vorsitzende**: Das geht leider nicht, weil das jetzt wirklich unseren neuen Regeln gleich widersprechen würde, liebe Frau Bayram. Wir hoffen, dass wir schnell durchkommen. Dann in der zweiten Runde. Nach den alten Regeln wäre es auch nicht gegangen.



Abg. **Canan Bayram** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Krings hat auch drei Fragen gestellt.

Die **Vorsitzende**: Nein. Herr Heveling.

Abg. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, vielen Dank. Ich hätte zwei Fragen an Herrn Professor Kubiciel. Sie haben in Ihrer Stellungnahme auch auf die Begriffe „considered as a national official“ bzw. „assimilated to public officials“ abgestellt. Jetzt ist uns vom BMJ in der letzten Sitzung des Unterausschusses Europarecht schon gesagt worden, dass da eine Anpassung hin zu „assimilated to public officials“ vorgesehen sei oder bereits geschehen sei. Könnten Sie etwas vertiefen, wo der qualitative Unterschied zwischen den Begrifflichkeiten im Hinblick auf unsere Fragestellung ist und weshalb die eine Formulierung die unproblematischere gegenüber der anderen ist?

Und die zweite Frage ist, ob beide Formulierungen, oder eine Formulierung, in irgendeiner Form auf Kollisionskurs mit Artikel 38 GG stehen.

Die **Vorsitzende** Dann hat das Wort Frau Büniger.

Abg. **Clara Büniger** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe zwei Fragen an Frau Dr. Mertens. Es wurden jetzt ziemlich viele juristische Fragen gestellt, aber ich würde noch mal eine bisschen allgemeinere Frage stellen. Einmal wurde gefragt, ob das Vorhaben Artikel 38 GG unterwandert, die freie Ausübung des Mandates. Aber ich würde gerne von Ihnen nochmal wissen, in welcher Form außerparlamentarische Tätigkeiten erfasst werden sollten.

Und wann sollte Ihrer Ansicht nach eine Parteispende unter den Straftatbestand fallen und wann nicht?

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Dann hat Carsten Müller das Wort.

Abg. **Carsten Müller (Braunschweig)** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Dr. Eisele. Zum einen: Könnten Sie bitte noch mal vertieft auf die Annexharmonisierungskompetenz der Union nach Artikel 83 Abs. 2 AEUV, eingehen?

Und die zweite Frage bezieht sich auf den Artikel 3 Abs. 3 RL-Vorschlag: Welche

Auswirkungen hätte die Vorschrift und gäbe es in der Umsetzung Unterschiede zwischen Amts- und Mandatsträgern? Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Danke schön, Kollege Seitz.

Abg. **Thomas Seitz** (AfD): Vielen Dank, auch von meiner Seite ein Dankeschön an die Sachverständigen für Ihre Ausführungen. Ich habe eine Frage, um deren Beantwortung ich durch Frau Dr. Allgayer und Professor Dr. Kubiciel bitte. Und zwar: Sie hatten jetzt aus meiner Sicht überzeugend dargelegt, dass Parteispenden durch die Richtlinie nicht betroffen werden. Deswegen bitte ich um Ausführungen, wie es bei Individualspenden direkt an Abgeordnete ist.

Und daraus abgeleitet stellt sich dann die Frage, ob es ein verfassungsrechtliches Gebot gibt, das Individualspenden zulässig sein müssen. Oder umgekehrt: Könnte der Gesetzgeber hier auch diese ausschließen? Steht das im Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers, diese zuzulassen oder nicht? Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Dann hat Dr. Thorsten Lieb das Wort.

Abg. **Dr. Thorsten Lieb** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Von meiner Seite vielen Dank auch an die Sachverständigen. Es scheint sich hier eine große Übereinstimmung anzudeuten, aber warten wir mal die weiteren Antwortrunden ab. Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Mansdörfer. Und zwar geht es um die Frage der Erforderlichkeit der Maßnahme. Da würde ich Sie bitten, Ihre angedeutete Kritik etwas zu vertiefen und den Punkt noch etwas näher auszuführen.

Und die zweite Frage richtet sich auf die Überlegung, die schon im Raum steht, die Begrifflichkeit „assimilated to“ in den Blick zu nehmen. Da würde mich noch einmal interessieren, was das konkret für Auswirkungen auf die Freiheit des deutschen Gesetzgebers hätte, da bei dem bisherigen Scope der Regelung zu bleiben? Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Weitere Meldungen liegen mir jetzt nicht vor. Wir können also jetzt in die Antwortrunde starten und beginnen mit Professor Dr. Zimmermann. Sie hatten zwei Fragen aus der SPD.



SV Prof. Dr. Frank Zimmermann: Vielen Dank. Zur ersten Frage von Frau Eichwede: Welche weiteren Regelungen erscheinen besonders problematisch? Ich möchte vier herausgreifen. Zum einen die schon mehrfach angesprochene Vorschrift über den Amtsmissbrauch, die zum einen natürlich den öffentlichen Sektor betreffen würde. Ich möchte insoweit darauf hinweisen, dass eine solche Vorschrift zwar in der UNCAC vorgesehen ist, aber den Mitgliedstaaten nicht verbindlich vorgegeben wird. Die Mitgliedstaaten sollen nur in Erwägung ziehen, sie einzuführen. Das zieht sich durch, mehr oder weniger sehr viele Vorschriften, die in der UNCAC nur fakultativ ausgestaltet sind, in die Richtlinie ohne Weiteres Nachdenken übernommen wurden.

Warum ist diese Vorschrift im öffentlichen Sektor problematisch? Es wird nicht gekennzeichnet, welche Pflichtverletzungen dazu führen, dass man sich strafbar macht. Ich spreche insoweit die besonders problematischen Ermessensentscheidungen an und vielleicht auch Formfehler, die dazu führen könnten, dass man schon im Bereich eines Amtsmissbrauchs landet. Dasselbe gilt in noch gesteigertem Maße im privaten Sektor. Wenn arbeitsvertragliche Pflichtverletzungen, mit denen man sich einen Vorteil erhofft, eine Strafbarkeit nach sich ziehen, dann reicht das sehr weit und würde von einem fragmentarischen Strafrecht nichts mehr übriglassen. Im Übrigen sollte man vielleicht auch mal die Folgen für das Kündigungsrecht eines solchen Arbeitsverhältnisses bedenken. Stichwort: Bereicherung durch Korruption. Ein Tatbestand, der so neu ist, der ebenfalls in der UNCAC nur fakultativ ausgestaltet ist und dort überdies an die Vereinbarkeit mit der Verfassung der Vertragsstaaten gekoppelt wurde. Ich sehe hier massive Probleme im Hinblick auf die Unschuldsvermutung, weil der Richtlinienentwurf auch recht zweideutig davon spricht, dass eine andere Beweislastverteilung gelten soll. Ich frage mich, welche andere Beweislastverteilung denn im Strafverfahren gelten soll, die rechtsstaatlich erträglich wäre. Insoweit möchte ich deswegen auch vielleicht schon einmal in den Raum stellen, dass man durchaus über eine Notbremse nach Artikel 83 Abs. 3 AUEV nachdenken könnte.

Der Punkt Veruntreuung wurde schon angesprochen. Hier handelt es sich um einen Tatbestand, der zwar keinen allzu großen Umsetzungsbedarf in Deutschland nach sich zöge. Das Problem wäre aber, dass wir hier wohl keinen Subsidiaritätscharakter einer solchen EU-Regelung haben.

Und zuletzt: Es geht um die Versuchsstrafbarkeit vieler dieser Vorschriften und das geht nun endgültig zu weit. Und das, würde ich sagen, sind auch die Implikationen dieses Gesamtpakets, die die größten Brüche innerhalb der deutschen Rechtsordnung hervorrufen würden. Artikel 7 RL-Vorschlag ist da unproblematisch. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende:** Vielen Dank, Professor Zimmermann. Dann geht es weiter mit Professor Wegner mit zwei Fragen aus der SPD-Fraktion.

SV Prof. Dr. Kilian Wegner: Zunächst zu der Frage von Frau Eichwede, die auch ähnlich schon an Herrn Zimmermann gestellt wurde. Da kann ich nur noch ergänzen, was Herr Zimmermann noch nicht sagen konnte aufgrund des Zeitablaufs. Einmal unterstrichen – das hatte ich schon gesagt – Amtsmissbrauch ist ein sehr großes Problem, das würde das deutsche StGB in seiner Systematik einebnen.

Dann hat er die Untreue und den Artikel 13 RL-Vorschlag angesprochen. Ein Punkt, der noch nicht aufgekommen ist, ist das Weisungsrecht, das aktuell nach § 147 GVG die Exekutive gegenüber der Staatsanwaltschaft hat. Ausgehend von dem RL-Vorschlag dürfte im Bereich der Korruption ein solches Weisungsrecht künftig nicht mehr bestehen, weil der Richtlinienentwurf so weit geht und alle möglichen Verhaltensweisen unter Korruption fasst, die wir nicht als Korruption ansehen würden, zum Beispiel eine falsche Prüfungsentscheidung. Das würde dazu führen, dass in großen Teilen dieses Weisungsrecht der Exekutive gegenüber der Staatsanwaltschaft nicht mehr bestehen dürfte. Auf Deutsch gesagt: § 147 GVG müsste abgeschafft werden und das ist ein erheblicher Eingriff in die deutsche Gerichtsverfassung, über die man natürlich politisch diskutieren kann. Aber die EU hat jedenfalls kein Recht dazu, das Deutschland auf diese Weise unter dem Deckmantel der



Korruptionsbekämpfung vorzugeben. Das müsste dann schon offen diskutiert werden.

Zur Frage von Frau Dr. Martens. Da wurde zum einen gefragt, warum Parteispenden kein Problem sind im Sinne von Artikel 7 RL-Vorschlag. Da würde ich auf § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG verweisen. Da steht drin, dass ich keine Parteispenden annehmen darf, wenn die Erwartung auf der Gegenseite klar ist, dass man dafür etwas politisch tun muss. Das ist verboten. Das heißt, ein Fall, der unter den Artikel 7 RL-Vorschlag fällt, wo man eine Unrechtsvereinbarung macht – Geld gegen politischen Vorteil –, die wird immer illegal sein nach dem PartG. Deswegen kann so ein Fall nie nach deutschem Recht legal sein. Da gibt es keine Überschneidung dieser Fälle.

Es gibt aber Beispiele, die nach der jetzigen Fassung von Artikel 7 RL-Vorschlag darunterfallen könnten. Das ist neben dem, was ich zu dem innerparlamentarischen Handel, dem sog. Kuhhandel, gesagt habe, zum Beispiel alles, was unter die Scharnierfunktion der Parteien fällt. Zum Beispiel, wenn ich auf einer Parteiveranstaltung bin und sage: „Wenn ihr mich wieder aufstellt als Abgeordnetenkandidatin, als Direktkandidatin, dann werde ich im Bundestag dieses und jenes ansprechen, dieses und jenes fordern.“ Das wäre dann zum Beispiel etwas, was jetzt unter den Artikel 7 RL-Vorschlag fällt, obwohl es gerade die Aufgabe der Parteien ist, das Scharnier zwischen der Bevölkerung und dem Bundestag zu bilden. Das wäre ein Beispiel, das dann plötzlich darunterfiele und natürlich nicht darunterfallen kann.

Die **Vorsitzende**: Wir werden immer wieder mit Zweifelsfragen konfrontiert. Aber Kollege Fechner monierte, dass Sie, Professor Zimmermann, noch nicht auf seine Frage eingegangen sind. Wenn Sie das vielleicht noch gerade 30 Sekunden ergänzen könnten.

SV **Prof. Dr. Frank Zimmermann**: Kann ich sehr gern. Ich wollte das mit dem letzten Zusatz gerne tun. Die Implikationen für die deutsche Umsetzung sehe ich tatsächlich deutlich weniger im Bereich des Artikel 7 RL-Vorschlag, sondern eben bei den anderen Vorschriften. Vorschriften in anderen EU-Mitgliedstaaten, die unterscheiden zwischen Mandatsträgern und Amtsträgern, gibt es. Ich meine, zum Beispiel, in Finnland. Aber im

Ergebnis handelt es sich bei einer Richtlinie eben immer um eine Vorschrift, die nur im Hinblick auf die Ziele verbindlich ist. Und deswegen ist die Beibehaltung einer separaten Vorschrift ohne weiteres möglich. Da sehe ich die Implikationen des Artikels 7 RL-Vorschlag schlicht nicht als so problematisch an.

Die **Vorsitzende**: Gut, haben wir das auch geklärt. Dann geht es weiter mit Professor Pohlreich. Sie sind gefragt worden von Kollegin Bayram.

SV **Prof. Dr. Erol Pohlreich**: Vielen Dank. Die erste Frage der Abgeordneten Bayram bezog sich auf den Punkt, wie das ist mit der Vereinbarkeit von Artikel 7 RL-Vorschlag und der möglichen Gefahr von Abgeordneten, einer Strafverfolgung ausgesetzt zu sein, wenn plötzlich Gelder auftauchen, zumal ich auch vorschlage, auf eine Gegenleistungserfordernis zu verzichten. Nein, diese Gefahr besteht tatsächlich nicht. Die Gefahr missbräuchlicher Strafverfolgung gegen Abgeordnete besteht nicht, wenn einfach nur Geld gefunden wird bei Abgeordneten.

Erstens werden Verfahren zurzeit wegen § 108e StGB, aber dann mit Sicherheit auch wegen der Vorschrift, die dann der Umsetzung von Artikel 7 RL-Vorschlag dient, von der Generalstaatsanwaltschaft bearbeitet, da sie bei Korruptionsvorwürfen gegen Mandatsträger als ausreichend sensibel angesehen wird. Und zweitens genügt es für einen Anfangsverdacht nicht, dass die Staatsanwaltschaft nur Kenntnis von an sich erlaubtem Verhalten hat, sondern sie braucht weitere Informationen, die auf eine Straftat hindeuten und kann erst dann einen Anfangsverdacht bejahen. Im Falle von Parteispenden bedeutet dies, es genügen nicht bloße Spekulationen, dass sie möglicherweise in Erwartung eines wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt wurden. Für einen Anfangsverdacht benötigt die Staatsanwaltschaft mehr als nur das Wissen, dass Geld oder geldwerte Zuwendungen den Besitzer gewechselt haben. Sie braucht konkrete Informationen, die auf eine Gegenleistung oder eine entsprechende Erwartung hindeuten.

Die von der Abgeordneten Bayram beschriebene Sorge bezieht sich auf Fälle, die sich an der Grenze zwischen erlaubter und verbotener Zuwendung bewegen. Um dies einmal zu



verdeutlichen: Früher konnte verdächtiges Vermögen bei einem Abgeordneten entweder ein unerlaubtes Einkommen ohne angemessene Gegenleistung, eine sog. arbeitslose Zahlung, oder aber eine, damals grundsätzlich erlaubte, Abgeordnetenspende sein. Im Jahr 2021 wurden diese Abgrenzungsfragen beseitigt. Direkte Spenden an Abgeordnete sind seitdem genauso verboten wie arbeitslose Zahlungen. Erlaubt sind nur noch geldwerte Zuwendungen in Form von Aufwandsspenden oder Sachspenden, bei denen der Zweck klar ersichtlich ist. Deswegen besteht das Problem der Abgrenzung zu arbeitslosen Zahlungen auch hier nicht. Und wenn für den Vorteil eine Gegenleistung erwartet wurde, ist dies nicht unzulässig, weil das dann eine entgeltliche Interessenvertretung wäre.

Dann fragte die Abgeordnete Bayram nach der Vereinbarkeit mit dem freien Mandat. Das freie Mandat schützt nicht nur davor, überhaupt belangt werden zu können, sondern es schützt davor, dass die inhaltliche Entscheidung von Abgeordneten bewertet wird. Aber darum geht es bei Artikel 7 RL-Vorschlag nicht. Bei Artikel 7 RL-Vorschlag geht es darum, Verhaltensregeln, die die Mandats-trägerinnen sich selbst auferlegt haben – im Abgeordnetengesetz (AbgG), im PartG – jetzt auch mit Mitteln des Strafrechts durchzusetzen. Da sehe ich kein Problem mit Artikel 38 Abs. 1 S. 2 GG, vorausgesetzt natürlich, dass nur ungerechtfertigte Vorteile Strafbarkeitsvoraussetzung sind. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Danke. Dann geht es weiter mit Frau Dr. Mertens und zwei Fragen von Frau Büniger.

SVe **Dr. Anna-Maija Mertens**: Vielen Dank für die Fragen. Zum einen ging es um die Frage dieser außerparlamentarischen Korruption. Was meinen wir damit und wie sollte das geregelt werden? Das ist tatsächlich dieser Bereich, den wir meinen, zum Beispiel, wenn man mit dem Briefkopf auf dieses Mandat hinweist und dadurch gewisse Türen öffnet, oder das in einer parlamentarischen Abstimmung gebraucht. Und damit meinen wir den Missbrauch, der mit dem Mandat zusammenhängenden Stellung oder Macht. Und wir definieren Korruption als Missbrauch der anvertrauten Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil. Und daher würden wir es ableiten und, in der Tat, das unter diesen § 108e

StGB subsumieren. Ob man einen Unterparagrafen schafft, da sind wir auch offen, wie man das ganz konkret regelt.

Zu der zweiten Frage: Zu den Parteispenden haben Sie auch noch mal eine Frage gestellt. Wir sehen in der Tat den Sinn von Parteispenden sehr wohl und sagen: Das muss es geben. Da ist der entscheidende Punkt tatsächlich die Transparenz. Die sind auch schon mal abgestuft. Wir wollen es nicht verbieten, wollen aber sicherstellen, dass es überprüfbar ist von außen. Und das, was wir sehen, von dem europäischen Richtlinien-vorschlag, also eine mögliche Implikation, ist die Differenzierung, also Diversifizierung von den Spenden. Und das, in der Tat, kann dazu beitragen, dass weiterhin sich diese Parteien-finanzierung eher stabilisiert. Das ist die einzige Implikation, die wir sehen.

Auch ansonsten bei diesem Lobbying, wir als Lobbyisten – kann ich hierzu auch noch mal sagen – das ist auch ein wesentliches Merkmal. Das ist gut, die Interessenvertretung. Im gesamten Bereich ist es wichtig, das transparent darzulegen.

Die **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Professor Mansdörfer hatte zwei Fragen von Herrn Dr. Lieb. Sie haben das Wort.

SV **Prof. Dr. Marco Mansdörfer**: Vielen Dank. Die erste Frage war noch einmal die Bitte, die Frage der Erforderlichkeit der EU-Richtlinie näher zu erläutern. Und da will ich darauf hinweisen, dass wir in Deutschland ein System haben, dass eben weit über § 108e StGB hinausreicht. Wir haben, ergänzend zu § 108e StGB, die verschiedenen Verfahrensordnungen, die die Regelungen zu Parteispenden und Ähnlichem in der Art und Weise regeln, wie dies heute schon mehrfach erläutert wurde. Wir haben darüber hinausreichend in vielen Landesverfassungen das Institut der Abgeordnetenanklage, das dann am Ende mit dem Entzug des Mandats endet, das auch entsprechend präventiv wirkt.

Und insofern muss man die deutsche Regelung, – die im Übrigen in jedem Land anders ist, denn wir haben verschiedene Landesverfassungen, die unterschiedlich geregelt sind, – auf der einen Seite insgesamt betrachten und auf der anderen Seite die Richtlinie oder den Richtlinien-vorschlag der EU mit der hohen Strafdrohung. Und da habe



ich eben schon auf der Ebene der Erforderlichkeit Bedenken.

Die zweite Frage war, was bringt eine Änderung der Richtlinie oder des RL-Vorschlags, wenn "assimilated" als maßgeblicher Begriff in den Vordergrund rückt? Nun, dann ist eben klar, dass erhebliche nationale Umsetzungsspielräume bestehen, wie sie eben auch für die Bundesrepublik mit verschiedenen Landesverfassungen durchaus wünschenswert sind. Auch im internationalen Vergleich räumt der US-amerikanische FCPA (Foreign Corrupt Practices Act) die Verteidigungseinrede der nationalen Genehmigung ein. Also auch das US-amerikanische Recht stellt tatsächlich darauf ab, dass im Einzelfall innerstaatlich unterschiedliche Spielräume geregelt werden können und unterschiedliche Gesamtsysteme bestehen. Und insoweit ist das sicherlich ein Vorbild, das man auch für die europäische Regelung in den Blick nehmen kann. Danke schön.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank! Dann geht es weiter mit Herrn Lange und zwei Fragen von Frau Dr. Martens und Herrn Dr. Fechner.

SV **Timo Lange**: Vielen Dank für die Fragen. Einmal ging es um Schwerpunkte bei der Korruptionsprävention. Hier möchte ich noch einmal unterstreichen, wie wichtig dieser Bereich bei der Bekämpfung der Korruption ist. Auch wenn die Debatte hier sich auf die strafrechtliche Verfolgung konzentriert, die sicherlich auch viele komplizierte Fragen nach sich zieht, möchte ich noch einmal unterstreichen: Die Vorbeugung von Korruption findet außerhalb des Strafrechts statt, braucht aber auch klare Regeln und Verfahren. Und da besteht in Deutschland durchaus – in Europa insgesamt auch, aber in Deutschland insbesondere – in einigen Bereichen Nachholbedarf, auch im internationalen Vergleich.

Herr Prof. Mansdörfer hatte Compliance angesprochen. Compliance in Unternehmen ist an vielen Stellen weiterentwickelt – unserer Wahrnehmung nach –, als das in den Bundesministerien, in der Bundesverwaltung der Fall ist. Hier vertraut man immer noch sehr stark darauf, dass die deutschen Beamtinnen und Beamten selbst einschätzen, wann ein Interessenkonflikt vorliegt, wann sie dementsprechend befangen sein könnten in einem Verwaltungsverfahren,

und das dann auch entsprechend ihren Vorgesetzten oder der Dienststelle melden. Ähnlich beim Wechsel aus dem Amt in nachamtliche Tätigkeiten. Auch hier sieht das deutsche Beamtenrecht, oder das Bundesbeamtenengesetz, vor, dass letztlich der Betroffene selbst erstmal entscheiden muss: Liegt denn da eine mögliche Beeinträchtigung des dienstlichen Interesses vor? Und diesen Wechsel zu melden. Also das ist ein Bereich, bei dem wir großen Nachholbedarf sehen. Dieser Drehtüreffekt, da gibt es erst seit 2015 auf Ebene der Ministerinnen und Parlamentarischen Staatssekretäre eine gesetzliche Regelung für die Beschäftigten in den Ministerien. In den Bundesbehörden gilt das Beamtenrecht, für die Tarifbeschäftigten aber entsprechend auch nicht. Hier wäre insbesondere für hochrangige Posten in Bundesbehörden, insbesondere auch die, die politisch besetzt werden, – entsprechend häufig kommt es auch zu Auswechslungen – eine sehr viel strengere und umfassendere Regelung aus unserer Sicht angebracht. Denn gerade Jobangebote bergen natürlich ein Korruptionsrisiko. Die Gefahr einer unzulässigen Beeinflussung von Amtshandlungen ist hier gegeben. Dem sollte vorgebeugt werden durch vernünftige und ausreichende Karenzzeitregelungen.

Der andere Bereich, den ich noch ansprechen möchte: Offenlegung von Vermögen. Herr Kubiciel hatte gesagt, dass die EU-Richtlinie hier viel zu weit gehen würde in Artikel 3 RL-Vorschlag, wo eine Offenlegung und Überprüfung von Vermögenswerten öffentlicher Bediensteter gefordert wird. Das kann man so interpretieren, dass das für alle öffentlichen Bediensteten eine komplette Offenlegung allen Vermögens bedeuten würde. Das würde auch aus unserer Sicht deutlich zu weit gehen. Aber auch gerade hier wieder für hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger, für Minister, parlamentarische Staatssekretäre, auch beamtete Staatssekretäre überhaupt zu einer Offenlegung von gewissen Vermögenswerten, die zu Interessenkonflikten führen können, zu kommen, wäre richtig. Wir haben gerade in dieser Legislaturperiode verschiedene Debatten über Interessenkonflikte im Parlament, also in den Bundesministerien, aber auch im Parlament gehabt. Da ging es auch um Beteiligungen an Unternehmen und das sollte doch besser auch in



allgemeinen Vorschriften geregelt sein und nicht dem persönlichen Ermessen der Amtsinhaber überlassen sein, ob sie solche Beteiligungen anzeigen oder nicht anzeigen.

Dann wurde ich noch gefragt zu den kommunalen Mandatsträgern und warum wir vorgeschlagen haben, diese auszunehmen aus den Strafvorschriften. Hier ging es uns lediglich um die erweiterte Abbildung im Strafrecht von Mandatsträgerkorruption, aus dem Kernbestand § 108e StGB sollten die kommunalen Mandatsträger nicht ausgenommen sein, aber eben den Vorschlägen von Herrn Prof. Pohlreich oder auch Herrn Prof. Zimmermann folgend, aus den vorgeschlagenen neuen Vergehenstatbeständen, die insbesondere auch ein Verhalten wie in der Maskenaffäre unter Strafe stellen sollten. Hier erscheint uns eine gewisse strafgesetzgeberische Zurückhaltung gegeben, auch weil das Ehrenamtler sind, weil die Bedingungen, die Rechtsstellungen andere sind, weil die parlamentsrechtlichen Vorschriften auch so nicht gegeben sind, wie sie das Abgeordnetengesetz bietet.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Etwas überzogen, aber wir waren mal großzügig. Es geht weiter mit Professor Kubiciel. Sie hatten drei Fragen.

SV Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Kubiciel: Vielen Dank. Zunächst zu den beiden Fragen von Herrn Heveling: Es gibt einen gravierenden Unterschied grammatikalisch und systematisch zwischen "to be considered as" und "assimilated". Und wenn Sie mich gefragt haben, welches Wort auf Kollisionskurs mit Artikel 38 GG geht, dann sicherlich dieses "to be considered", was ja auch von bisher bisherigen Usancen jedenfalls in Richtlinien abweicht. Und dieses "assimilated" – gleichstellend – trägt meines Erachtens nicht nur den Funktionsunterschieden zwischen Amtsträgern und Mandatsträger besser Rechnung, sondern kompetenzrechtlich gesprochen sichert es auch den Ausgestaltungsspielraum des nationalen Gesetzgebers bei einer derart heiklen Frage, worauf das Bundesverfassungsgericht in seiner Lissabon-Entscheidung auch hingewiesen hat, dass es einen Ausgestaltungsspielraum für den einzelnen Mitgliedstaat geben muss und es eben Harmonisierung, nicht Gleichheit meint.

Jetzt kann man natürlich sagen: Selbst, wenn dort "to be considered" stünde, steht dem nichts entgegen, neben den § 331 StGB auch den § 108e StGB zu stellen. Das stimmt. Allerdings muss man in der institutionellen Logik der Kommission und auch des Europäischen Gerichtshofs dann sehen, dass praktisch jede Abweichung als begründungspflichtige Ausnahme und als per se problematisch gelten würde, wenn die Vorgabe eben eine Gleichstellung wäre. Und zwar auch Ungleichbehandlungen da, wo diese von der Funktion der Abgeordneten, die eine andere Funktion wahrnehmen als Amtsträger, durchaus gerechtfertigt sind. Eine Vielzahl von anderen Problemstellen ließen sich bilden. Zum Beispiel bestünde auch die Gefahr, wenn das Ziel ist, dass es eine Gleichstellung gibt, dass die Rechtsprechung später die Tatbestandsmerkmale, die zu § 331 StGB entwickelt worden sind und ihre Auslegung dann eher undifferenziert, mit Hinblick auf den Telos der Richtlinie auf Mandatsträger überträgt. Deswegen, solange dort der Verhandlungsspielraum besteht und offensichtlich hat man ihn genutzt, dass man dieses "to be considered" durch "assimilated" austauscht, ist das sehr gut, weil das einfach den Spielraum öffnet und diesen auszuschöpfen finde ich auch richtig.

Zur Frage von Herrn Seitz: Ja, es gibt einen gravierenden Unterschied zwischen Individualspenden und den Parteispenden. § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG verbietet nur Einflussspenden an die Parteien. Das heißt, wenn jetzt gesagt worden ist, der Artikel 7 RL-Vorschlag, der ändert eigentlich gar nichts in Bezug auf die Parteispenden, dann gilt das für die Parteispenden im engeren Sinne, die den Parteien zufließen. Bei den Individualspenden gilt das allerdings nicht. Da findet das Parteiengesetz gerade keine Anwendung, jedenfalls nicht der § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG. Insofern ist der Artikel 7 RL-Vorschlag, so wie er vorgeschlagen worden ist, deutlich grobschlächtiger, weil er diese Spenden insgesamt verbietet und zwar über den Anwendungsbereich des § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG hinaus. Der § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG ist noch zusätzlich eingeschränkt durch Spenden zu wirtschaftlichen und politischen Zwecken. Das ist eine weitere Einschränkung. Artikel 7 RL-Vorschlag würde in



diesem Fall jede Verbindung eines Vorteils, also auch eine Spende an einen individuellen Abgeordneten als Gegenleistung für ein mandatsbezogenes Handeln, kriminalisieren. Damit würden jedenfalls die Individualspenden deutlich stärker ins Gewicht und letztendlich in den Fokus von Strafverfolgungsbehörden fallen, wenn man das so eins-zu-eins umsetzen würde.

Und natürlich gehört das Recht, Individualspenden anzunehmen, zum Kernbereich des Artikel 38 GG. Insbesondere auf lokaler oder regionaler Ebene, wo es durchaus auch Mandatsträger gibt, die nicht in einer Partei sind und von diesen gewissermaßen nachgelagert Spenden oder Unterstützung erfahren. Deswegen ist dieser Artikel 7 RL-Vorschlag gerade in Bezug auf die Individualspenden hier recht grobschlüchtig. Auch da wäre es gut, wenn mit diesem "assimilated" Spielraum für nationale Ausgestaltungsspielräume bzw. für eine dann sachorientierte, logisch vernünftige Auslegung durch die Nationalgerichte besteht. Denn was immer Sie umsetzen, oder umsetzen müssen: Am Ende wacht der Europäische Gerichtshof darüber, wie weit das umgesetzt worden ist. Und der wird euphemistisch als Motor der Integration bezeichnet, womit auch klar ist, mit welchem Blickwinkel er dann die Richtlinie mit den nationalen Gesetzen und deren Anwendung vergleicht. Deswegen: Alles, was Sie an der Stelle dort heraushandeln können, ist sehr gut. Aber wenn ich das noch gestatten darf: Es gibt viel herauszuverhandeln, weil der RL-Vorschlag insgesamt, wie wir gehört haben, sehr stark suboptimal ist. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Dann hat das Wort Professor Dr. Eisele und zwei Fragen von Carsten Müller.

SV Prof. Dr. Jörg Eisele: Es ging um die kompetenzrechtliche Frage. Es ist nun so, dass das Strafrecht im Ausgangspunkt zum Kernbereich der nationalen Souveränität gehört. Deshalb bedarf es einer expliziten Kompetenzgrundlage. Die schafft zunächst einmal Artikel 83 Abs. 1 AEUV. Jetzt stellt sich die Frage: Da die EU als Grundlage auch Artikel 83 Abs. 2 AEUV einführt, was Artikel 83 Abs. 2 AEUV zusätzlich an Möglichkeiten bietet. Sie bietet wenig Möglichkeiten aus meiner Sicht. Gerechtfertigt

werden können nur die Änderungen der Artikel 28 ff. der Richtlinie, wo es nämlich um den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union geht. Das ist nämlich ein Gebiet der Politik der Union: Schutz der finanziellen Interessen.

Was Artikel 83 Abs. 2 AEUV nicht gestattet, ist, dass man, wenn man irgendwo eine Harmonisierung hat, diese ständig fortsetzt und erweitert. Denn das wäre eine schleichende Erweiterung der Vertragskompetenzen. Und Artikel 83 Abs. 1 AEUV macht deutlich, dass die Kriminalitätsbereiche eben nur nach einem bestimmten Verfahren, nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, erweitert werden dürfen. Und diesbezüglich gelten nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auch die Regeln des Integrationsverantwortungsgesetzes, also Beteiligung des Bundestages. Wenn man über Artikel 83 Abs. 2 AEUV jetzt alles Mögliche immer erweitert, würde man das Unterlaufen. Beispiele finden sich im Bereich des Umweltschutzes. Man hat öffentlich-rechtliche Regelungen, die sollen als Annex strafrechtlich abgesichert werden. Das darf man zur wirksamen Durchsetzung haben, aber sich nicht neue Kompetenzen verschaffen.

Artikel 3 Abs. 3 RL-Vorschlag, die Transparenz. Da stellt sich in der Tat dann eben auch die Kompetenzfrage, denn Artikel 83 Abs. 1 AEUV, soweit es um Korruption geht, ist beschränkt auf die Festlegung von Straftaten und Strafen. Man könnte in dem Bereich an die Kompetenzgrundlage des Artikel 84 AEUV denken, der Kriminalprävention zulässt, aber in diesem Bereich nur mit sehr weichen Maßnahmen. Da stellt sich die Frage, wie bei den anderen Regelungen auch, im materiellen Recht, Artikel 9 und 11 des RL-Vorschlags, ob dies nicht zu weit geht, ob dies verhältnismäßig ist. Das betrifft insbesondere die Offenlegung jeglicher Vermögenswerte von öffentlichen Bediensteten. Das ist aus meiner Sicht, wenn man das im Lichte der materiellen Kompetenzen sieht, zu weitgehend.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Als Letzte in dieser Runde hat dann Frau Dr. Allgayer das Wort. Sie hatten drei Fragen, zwei von Herrn Kollegen Dr. Krings und eine von Herrn Seitz.



SVe Dr. Angelika Allgayer: Vielen Dank. Ich bin zu der Frage Unterscheidung der Annahme von Spenden an politische Parteien einerseits und Abgeordnete andererseits zweimal gefragt worden und möchte das vorziehen und mir dafür auch die doppelte Zeit zur Beantwortung zuschreiben.

Können und sollen wir zwischen Parteien und Abgeordneten unterscheiden? Ich glaube, wir können und sollen das nicht nur, wir müssen das sogar und zwar aufgrund der verfassungsrechtlich grundlegenden Stellung von Parteien und von Abgeordneten. Was ist was? Artikel 21 GG für die Parteien: Artikel 21 GG bestimmt, dass die Parteien bei der Willensbildung des Volkes mitwirken. Sie werden damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution hinaufgehoben. Daraus folgt, dass die Parteien eben nicht in die Staatsorganisation eingefügt sein dürfen, sondern es muss sich bei ihnen um freie, im gesellschaftlich-politischen Raum wurzelnde Gruppen handeln, die sich selbst organisieren können. Das ist die Demokratie, die erfordert, dass die Willensbildung von unten nach oben erfolgt. Aus diesem Grundsatz der Staatsfreiheit folgt gleichzeitig auch das Erfordernis, dass sich Parteien finanzieren müssen. Es ist also verfassungsrechtlich nicht nur erlaubt, sondern sogar ausdrücklich gewünscht, dass sich die Parteien um Zuwendungen selbst kümmern. Im Übrigen ist diese Spendenannahmefähigkeit, von denen unser Grundgesetz ausgeht, auch das Gegenstück zum Spendenrecht des Bürgers, was bei ihm Ausfluss seines Rechts auf Teilhabe an der politischen Willensbildung ist. Das ist bei den Parteienspendenannahmerecht unverzichtbar.

Die Partei auf der einen Seite, der Abgeordnete auf der anderen Seite. Bei ihm gibt es keinen Artikel 21 GG. Es gibt lediglich das freie Mandat, Artikel 38 GG. Der Abgeordnete ist nur seinem Gewissen unterworfen. Das hat unmittelbar aber keine Rückkoppelung auf seine Finanzierung. Im Gegenteil: Das freie Mandat geht davon aus, dass er ausreichend alimentiert wird und sich dann darum kümmert, sich mit seinem Gewissen für seine politischen Überzeugungen einzusetzen. Und nur diese Gewissensbildung, die wird hier grundrechtlich geschützt. Das Verbot der Spendenannahme kennen Sie: § 44a AbgG. Das ist ein Eingriff, keine Frage. Der ist in diesem Fall ganz anders als bei den Parteien aber sehr gut zu

rechtfertigen, weil hierdurch dieses Verbot keine wahre Einschränkung erfährt, sondern im Gegenteil die Unabhängigkeit sogar gestärkt wird. Die Unabhängigkeit wäre nämlich sogar gefährdet, wenn hier die eigenen monetären Interessen von Dritten mit der Mandatsausübung in Widerstreit zu treten drohten, wenn Abgeordnete von Dritten abhängig wären, weil sie gerade auf die Finanzierung angewiesen sind. Insofern besteht hier der grundlegende Unterschied zwischen Parteien und Abgeordneten, der es erforderlich und angemessen erscheinen lässt, hier zu unterscheiden. Zum einen bei der Regelung, wie wir sie in § 44a AbgG schon haben, zu bleiben, zum anderen strikt darauf zu achten, dass die gesetzlich zulässige Spendenannahme für Parteien möglich bleibt. Wie gesagt, ich meine, die Richtlinie führt an dieser Stelle nicht zu Problemen.

Die zweite Frage bezog sich auf die Kompetenzen. Bei den Kompetenzen maßgebend ist der Artikel 83 AEUV. Hier haben wir Abs. 1 und Abs. 2. Abs. 1, der die Korruption ausdrücklich dem Kompetenzbereich der EU unterstellt. Allerdings nur wenn diese aufgrund der Art oder Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben. Das ist die Voraussetzung. Wenn wir uns hier diesen Richtlinien vorschlag ansehen, dann können wir uns im Hinblick auf die Korruptionsdelikte, die materiellrechtlich vorgegebenen, beispielhaft Artikel 7 RL-Vorschlag, zum einen die Frage stellen, ob diese grenzüberschreitende Dimension schon hier gegeben ist.

Der Richtlinien vorschlag geht derzeit meines Erachtens zwar stillschweigend davon aus – aus den Berichten, die wiedergegeben werden, ist das faktenbasiert, aber nicht wirklich dargestellt. Man kann diese Kompetenz zumindest in Frage stellen. In besonderem Maße, meine ich, kann man die Kompetenz aus Artikel 83 Abs. 1 AEUV infrage stellen, wenn es gar nicht mehr um materielle Korruptionstatbestände geht. Denn nur diese sind – nach dem Wortlaut in Artikel 1 – ausdrücklich der Kommission unterstellt. Die Richtlinie geht aber auch in die Präventionsmaßnahmen, den Aufbau der erforderlichen Aufsichtsstruktur. Das geht tief in unser



Staatsorganisationsrecht, weit weg von materiellen Straftatbeständen und hat mit der Korruption im engeren Sinne überhaupt nichts mehr zu tun. Insofern habe ich, was all diese Richtlinienvorgaben oder vorgeschlagenen Vorgaben anbelangt, mit der Annahme der Kompetenz aus Artikel 83 Abs. 1 AEUV die allerhöchsten Probleme und Zweifel.

Dann bleibt die Annex-Kompetenz. Für die gilt im Wesentlichen nichts anderes. Auch hier ist die Frage des Anschlusses. Die Richtlinie aus 2017, an die angeschlossen wird, die hat zur Abgeordnetenbestechlichkeit zwar bereits Vorgaben enthalten, allerdings verfolgt die Richtlinie jetzt mit der Korruptionsbekämpfung dennoch ein anderes Ziel. Im Übrigen – auch das ist bekannt – ist die Annex-Kompetenz sehr eng auszulegen, sodass die Bedenken, die ich gerade im Hinblick auf die nichtmateriellen Straftatbestände geäußert habe, hier wohl erst recht gelten werden. Ergebnis also: Kompetenz zwar wohl gegeben, aber gutes Argumentationspotential für weitere Verhandlungen. Danke schön.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Wir starten dann in die zweite Fragerunde und da beginnt Frau Bayram.

Abg. **Canan Bayram** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe zwei Fragen an Frau Dr. Mertens. Und zwar würde ich einerseits gerne wissen, welche Schritte neben der effektiven Bestrafung von Korruption aus Ihrer Sicht zu betrachten sind, um in diesem Bereich auch tatsächlich in der Prävention weiterzukommen. Vielleicht können Sie dann auch nochmal ausführen, was Sie hier gerade schon angedeutet haben, dass es nicht um komplettes Vermeiden von zum Beispiel Lobbyismus oder Parteispenden geht, sondern dass wir eben ein Gefüge haben, von dem wir auch diskutieren, inwieweit es in eine Dysbalance käme, wenn die Richtlinie so käme.

Und meine zweite Frage: Welche Rolle spielt eigentlich das Thema Korruption und der ganze Zusammenhang auf der kommunalen Ebene? Vielleicht können Sie uns da noch mal was zu ausführen. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Danke. Dann Frau Dr. Martens.

Abg. **Dr. Zandra Martens** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage an Professor Zimmermann. Unabhängig von dem RL-Vorschlag sind die Regelungen zur Abgeordnetenbestechung in Deutschland mit dem bestehenden § 108e StGB unzureichend, was auch die Urteile zu den sog. Maskendeals gezeigt haben. Welche Kriterien muss ein neu gestalteter strafrechtlicher Tatbestand zur Abgeordnetenbestechung Ihrer Meinung nach erhalten, damit eine wirksame strafrechtliche Verfolgung von unzulässigem Verhalten nach dem AbgG möglich ist, dies aber rechtssicher von zulässigem Verhalten abgegrenzt werden kann?

Und meine zweite Frage an Professor Wegner: Gegen weitgehende strafrechtliche Verbote der Mandatsträgerkorruption wird die Gefahr von politischen Ermittlungsverfahren angeführt. Für wie groß halten Sie diese Gefahr und sehen Sie entsprechende Risiken durch die Richtlinie? Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Frau Eichwede.

Abg. **Sonja Eichwede** (SPD): Herzlichen Dank! Und ich muss im Vorhinein sagen: Bitte entschuldigen Sie, wenn ich gleich etwas früher zum nächsten Termin muss. Aber wir erwarten Ihre Antworten freudig. Ich habe zwei Fragen an zwei Sachverständige. Zunächst an Herrn Professor Wegner. Wie bewerten Sie das in § 108e StGB enthaltene Tatbestandsmerkmal „im Auftrag oder auf Weisung“? Würde der RL-Vorschlag zu einer Streichung des Merkmals verpflichten und halten Sie eine Streichung auch sonst für wünschenswert?

Und die zweite Frage an Herrn Lange: Sie halten eine Überführung des Kerninhalts des § 44a AbgG in das Strafrecht für sinnvoll. Können Sie genauer ausführen, welche Nachteile die derzeitige Regelung im AbgG gegenüber einer strafrechtlichen Regelung hat? Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Es geht weiter mit Herrn Dr. Lieb.

Abg. **Dr. Thorsten Lieb** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Herr Professor Dr. Zimmermann hatte vorhin die Notbremse angesprochen, Artikel 83 Abs. 3 AEUV. Dazu hätte ich die Frage an Herrn Professor Mansdörfer, wie Sie das einschätzen.



Dann habe ich eine Frage an Herrn Professor Dr. Zimmermann. Sie hatten deutlich ausgeführt, dass Sie die Bedenken im Bereich des Artikel 7 RL-Vorschlag eher noch als die geringeren sehen, sondern auf die anderen Bereiche geschaut haben. Und das würde mich gerne vertieft interessieren mit Blick auf die Unternehmensaktion, Artikel 16, 17 RL-Vorschlag. Welche Bedenken haben Sie? Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Frau Bünger, bitte.

Abg. **Clara Bünger** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Ich habe eine Frage an Frau Dr. Mertens und an Herrn Lange. Herr Lange, Sie haben es auch in Ihrem Eingangsstatement angedeutet: Die Skandale, die Schlagzeilen zu Aserbaidschan, das Katargate, aber auch Lithium und Wasserstoff zeigen, dass eine Handlung unbedingt erforderlich ist. Und auch vor dem Hintergrund der Maskenaffäre, was unbedingt verhindert werden muss. Da geht es um Beispiele, die auch Hintergrund für die Rechtsänderung sind, weshalb wir auch hier sprechen. Und die Gefahr besteht, dass Interessen von Unternehmen durch Spenden finanziell bessergestellt werden. Ich glaube, das ist auch so ein bisschen der Casus knacksus, um den sich das hier dreht. Und inwieweit würde man jetzt bei einer Änderung dieser Richtlinie, die jetzt hier auch andiskutiert wurde, oder bei einer sog. Notbremse das Ziel der Richtlinie konkret gefährden?

Die **Vorsitzende**: Dann hat Ansgar Heveling das Wort.

Abg. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, vielen Dank. Ich hätte noch eine Frage an Herrn Professor Kubiciel, die in den Blick nimmt, dass die Richtlinie auch ausdrücklich rekuriert auf die VN-Konvention gegen Korruption und letztlich die Inhalte für rechtsverbindlich erklärt werden, deren Umsetzung die Vereinten Nationen aber ausdrücklich in das Ermessen der Vertragsstaaten gestellt haben. Wie bewerten Sie, Herr Professor Kubiciel, das?

Die **Vorsitzende**: Dann hat Kollege Seitz das Wort.

Abg. **Thomas Seitz** (AfD): Vielen Dank. Die erste Frage richtet sich an Professor Dr. Wegner. Können Sie uns sagen, wo die Idee in der Richtlinie, dass hier Strafraumen von mindestens

sechs Jahren vorgesehen werden sollen, herkommt? Rechtsvergleichend irgendwo? Haben Sie da eine Idee? Denn das ist für uns eine Größenordnung, die in unserer Rechtsordnung völlig fremd ist.

Und dann noch eine Frage an Professor Zimmermann: Bei der Anknüpfung der Verfolgungsverjährung an Tatbestandsstände anstatt der verhängten Sanktionen: Ist da aus Ihrer Sicht das Schuldprinzip berührt oder nicht? Haben wir jenseits der technischen Frage, dass hier die Vorgabe der Richtlinie mit unserem System nicht vereinbar sind, noch weitere Probleme im Hinblick auf das Schuldprinzip? Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Und abschließend in dieser Runde Herr Müller.

Abg. **Axel Müller** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage an Herrn Professor Eisele, da Sie uns vorher sehr genau die Grenzen und die Kompetenzen, die sich aus Artikel 83 AEUV ergeben, dargestellt haben. In Artikel 14 RL-Vorschlag werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, auch für die Teilnahme von Anstiftung und Beihilfe sowie auch für den Versuch Regelungen zu schaffen. Wir haben eine sehr differenzierte Regelung. Beim § 108e StGB ist es aus der Sache heraus selbstverständlich: Das ist ein Verbrechen, da ist der Versuch immer strafbar. Beim § 331 StGB, da ist der Versuch bei Richtern und sonstigen Entscheidern strafbar, bei den Amtsträgern nicht unbedingt. Also diese feinen Ziselierungen, die wir vorgenommen haben, dem läuft im Grunde diese Pauschalierung in Artikel 14 RL-Vorschlag zuwider. Damit abschließend die Frage: Ist das überhaupt noch über den Artikel 83 AEUV gedeckt? Danke schön.

SV **Prof. Dr. Jörg Eisele**: Natürlich führt vor allem die Versuchsstrafbarkeit bei diesen beiden Tatbeständen noch einmal zu einer ungunstigen, sehr weiten Vorverlagerung, was jetzt aus unserer nationalen Sicht – wir kennen entsprechende Tatbestände – doch sehr weitgehend ist.

Die **Vorsitzende**: Ich muss kurz unterbrechen, weil wir sonst mit dem Zeitregime gar nicht hinkommen. Und das muss ich jetzt auch gleich bei der ersten Antwort schon sagen, dass wir bitte möglichst nur eine Minute pro Antwort brauchen.



Sonst überziehen wir hier nämlich gnadenlos. Und deshalb können Sie weiter fortsetzen.

SV Prof. Dr. Jörg Eisele: Gut, also geht auch ganz schnell. Artikel 14 RL-Vorschlag beinhaltet übliche Regelungen, die man auch sonst in Richtlinien findet. Und da ist tatsächlich anerkannt, dass die pauschale Bestrafung von Anstiftung, Beihilfe und Versuch von der Kompetenz mitgedeckt ist, auch wenn es ansonsten keine Kompetenz zur Harmonisierung des allgemeinen Teils gibt.

Die **Vorsitzende:** Das war perfekt. Dann geht es weiter mit Herrn Kubiciel und der Frage von Herrn Heveling.

SV Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Kubiciel: Ja, das ist eigentlich der Witz oder Trick der Richtlinie in vielen Bereichen, dass die unverbindlichen oder nur semiverbindlichen Regelungen innerhalb der UN-Konvention gegen Korruption jetzt über die Mittel des Supranationalen rechtsverbindlich gemacht werden sollen. Da lässt sich eine Menge dagegen sagen. Was sich dafür sagen lassen kann, ist, dass natürlich nur die supranationale Organisation der EU diese Möglichkeit hat. Der Europarat erlässt sehr viele Empfehlungen und Beschlüsse, die allerdings nicht zwingend umgesetzt werden müssen. Die Kommission bzw. das Parlament macht jetzt davon Gebrauch.

Was dagegen spricht, ist, dass diese unverbindlichen Teile der UN-Konvention nicht ohne Grund unverbindlich sind oder nur halb verbindlich sind, dass man in Erwägung ziehen soll, etwas umzusetzen, weil damit nicht nur dem Unterschied zwischen den einzelnen Ländern Rechnung getragen wird, sondern natürlich auch den Unterschieden zwischen einzelnen Korruptionstaten. Die Core Crimes im Bereich der Korruption sind alle verbindlich, aber weshalb der Amtsmissbrauch unverbindlich umgesetzt werden soll, weiß ich nicht. Für diese Verbindlichkeitserklärung nennt die EU auch keine Gründe, sondern sagt einfach nur "lead by example", das ist politisch. Der Hinweis auf die politische Erklärung der VN aus dem Jahr 2021, wenn man sich die durchliest, der verfängt nicht. Also kommunalpolitisch kluge Pointe, um nicht zu sagen, Trick. Aber ob das der Subsidiaritätsprüfung standhält, da habe ich meine großen Zweifel.

Die **Vorsitzende:** Vielen Dank. Dann hat Herr Lange zwei Fragen von den Kolleginnen.

SV Timo Lange: Vielen Dank. Einmal ging es um das AbgG und die Übertragung der dort formulierten Verbotsnormen ins Strafrecht. Das befürworten wir, insbesondere aus den Gründen heraus, dass die Bundestagsverwaltung und das Bundestagspräsidium natürlich nicht die Möglichkeiten der Ermittlung einer Staatsanwaltschaft zur Verfügung haben. Es ist sinnvoll, das dort kodifizierte Verbot dann auch entsprechend strafrechtlich zu flankieren, auch um eine Abschreckungswirkung zu erzielen. Die Sanktionen im Abgeordnetenrecht sind doch im Vergleich dann noch recht milde. Immerhin werden nun auch die Tatbestände, die da in § 44a AbgG aufgelistet sind, überhaupt in irgendeiner Form sanktionierbar. Das war in der alten Fassung gar nicht unbedingt so gegeben. Außerdem kann eben durch das Parlamentsrecht die Geberseite von Vorteilen gar nicht belangt werden. Hier stehen nur die Abgeordneten als Normadressaten zur Verfügung. Deswegen halten wir das für sinnvoll, das dann so auch im Strafrecht abzubilden und – wie in der Stellungnahme auch ausgeführt – die verschiedenen Vorschläge, die dafür zu finden sind, weisen aus unserer Sicht da in die richtige Richtung.

Die zweite Frage zur Richtlinie: Was würde für ein Schaden entstehen, wenn sie scheitern würde? Das ist etwas schwer zu sagen. Die endgültige Fassung der Richtlinie liegt noch gar nicht vor. Die Verhandlungen laufen. Ich habe gesagt, Deutschland sollte da entschieden eine konstruktive Rolle einnehmen, auch bei den weiteren Verhandlungen und auch einen Vorbildcharakter darstellen innerhalb der EU. Es sollte vor allem aber auch unabhängig von dieser Richtlinie in den bereits angesprochenen Bereichen selbst vorangehen bei der Mandatsträgerkorruption, auch im Bereich Compliance. Und ein Scheitern der Richtlinie wäre sicherlich ein schlechtes Signal, gerade jetzt auch im heraufziehenden EU-Wahlkampf. Nach den Korruptionsskandalen, die wir auch hatten und immer noch diskutieren, wäre das ein politisch schlechtes Signal für Europa.



Die **Vorsitzende**: Danke. Dann antwortet Professor Mansdörfer noch einmal auf die Frage von Herrn Lieb.

SV Prof. Dr. Marco Mansdörfer: Ja, um der fortgeschrittenen Zeit Rechnung zu tragen: Ich sehe die Kompetenzen der EU ähnlich eng und eingeschränkt wie der Kollege Prof. Eisele. Ich habe insbesondere aufgrund des Gesamtgewebes dieser Richtlinie, der hohen Sanktionshöhe und den flankierenden Regelungen doch Zweifel, dass diese Richtlinie insgesamt sich im Rahmen der gegebenen Kompetenzen aufhält. Danke schön.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Dann antwortet Frau Dr. Mertens auf drei Fragen der Kolleginnen.

SVe Dr. Anna-Maija Mertens: Vielen herzlichen Dank. Frau Bayram, Ihre erste Frage war: Abseits von § 108e StGB, was sollte man noch tun, gerade im Bereich Prävention? Das ist in der Tat bei der Korruptionsbekämpfung eine wichtige Frage, weil Korruption ein Dunkeldelikt ist und leider nur sehr wenige Korruptionsfälle in der Strafverfolgung landen. Das uns bekannteste Mittel zur Prävention ist Transparenz. Das ist tatsächlich so und das bleibt so. Deswegen sagen wir nicht nur, dass wir das Lobbyregister brauchen, welches wir derzeit haben, das immer noch optimierungsbedürftig ist. Aber es braucht noch weitere Elemente. Übrigens: Transparenz ist auch kein Selbstzweck. Deswegen ist es wichtig, dass es begründet wird, wozu man das braucht. Das Lobbyregister gibt an, welche Lobbyisten sich in Berlin tummeln, welche Angebote und Interessen angeboten werden.

Was wir derzeit nicht darstellen können, ist die Nachfrageseite. Das ist der exekutive Fußabdruck. Wir haben ganz viele, die erfolglosen und erfolgreichen Lobbyisten, in diesem Register, können aber nicht nachverfolgen, wer tatsächlich den Zugang zu politischen Entscheidungsfindungen hat. Es ist auch wichtig nochmal zu unterstreichen, dass es keine guten oder schlechten Interessen gibt. Es müssen aber für alle gleiche Regeln gelten. Transparenz hilft auch im Lobbyregister bereits, weil wir sehen, dass bestimmte Unternehmensverbände, mit denen wir auch eng zusammenarbeiten, für Lobbying 36 Millionen Euro im Jahr verwenden, während wir 36.000 Euro dafür ausgeben. Es gibt die

Machtverhältnisse noch einmal sehr praktisch bekannt.

Da würde ich die Frage von Frau Büniger auch nochmal mit verbinden: Für die Spenden gilt das gleiche. Wir sagen nicht, dass Unternehmen nicht spenden sollten. Selbstverständlich haben sie punktuell größere Machtverhältnisse, weil sie einfach mehr Mittel haben. Wenn man das aber transparent und zeitnah darstellt, das müsste man bei den Spenden tatsächlich noch einmal prüfen, ob es gleichzeitig und nicht erst im Rechenschaftsbericht dargelegt wird, dann ist das ein wirksames Mittel, bei dem wir sagen, dass wir mehr davon brauchen.

Zu den kommunalen Fragen: Das ist tatsächlich für uns ein ganz wichtiger Teil. Die Herabstufung von Verbrechen zum Vergehen. Das hat auch damit zu tun, dass wir unbedingt diese kommunale Ebene im Rahmen von § 108 StGB behalten möchten. Wir haben einmal im Jahr Pressespiegel, immer montags, und es sind lauter kommunale Verhalten. Selbstverständlich sind das auch niedrigschwellige Fälle. Aber das sind die Fälle, die Menschen direkt vor Ort sehen und die einen enormen Einfluss haben auf das Vertrauen in der Gesellschaft. Deswegen wollen wir das drin behalten, aber angemessen. Da sagen wir sogar als Transparency, dass wir dort die Kirche im Dorf lassen wollen. Herzlichen Dank.

Die **Vorsitzende**: Die Kirche im Dorf lassen, das ist gut. Dann geht es weiter mit Professor Wegner. Sie hatten auch drei Fragen von den Kolleginnen und Herrn Seitz.

SV Prof. Dr. Kilian Wegner: Vielen Dank. Zunächst die Frage von Frau Dr. Martens: Ich möchte eingangs kurz klarstellen, weil meine letzte Antwort auf Ihre Frage zwischenzeitlich in Rede gestellt wurde, dass die Regelung in § 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG genauso auch im § 44 Abs. 2 Nr. 2 AbgG vorhanden ist. Das heißt, auch bei Individualspenden darf keine Abgeordnete Spenden annehmen, wenn das Versprechen im Raum steht, dafür sich im Bundestag einzusetzen. Artikel 7 RL-Vorschlag ändert auch an diesem Thema nichts. Das nur nochmal vorweg.

Und dann zu Ihrer jetzt formulierten Frage: Gibt es die Gefahr von politischer Verfolgung, wenn die Richtlinie so durchkommt? Ich glaube ja, sehr stark, insbesondere durch den



Amtsmissbrauchstatbestand. Der lädt gerade dazu ein, gegen Ende einer Legislaturperiode und auch in der neuen Legislaturperiode dann die amtierende bzw. dann die letzte Regierung mit entsprechenden Vorwürfen zu überziehen. Da kann jedes politische Lager sein Thema suchen. Wenn wir mal an die letzte Legislatur denken: Masken, Umgang mit Corona, Pkw-Maut – all diese Sachen können Leute aufbringen und man kann auch viele andere Themen sich überlegen, weil der Tatbestand so weit ist, lädt es wirklich dazu ein. Wenn man das verhindern will, muss man eben besonders konkrete Tatbestände schaffen. Ganz absichern kann man natürlich ein Strafrechtssystem nie gegen politischen Missbrauch, aber man kann möglichst konkrete Verhaltensregeln formulieren, dann ist die Gefahr zumindest geringer.

Die zweite Frage kam von Frau Eichwede. Hier ging es nochmal um das Merkmal „im Auftrag oder auf Weisung“, das heute in § 108e StGB enthalten ist. Hier haben wir schon von verschiedenen Leuten gehört und ich kann das nur unterstreichen: Dieses Merkmal wird vom Bundesgerichtshof sehr eng ausgelegt. Es hat quasi keine Bedeutung für die Rechtspraxis. Deswegen wäre die Streichung aus meiner Sicht kein Problem und sie wäre auch wünschenswert. Denn dahinter steckt der Einwand, dass der Abgeordnete sagen kann: „Ich habe zwar eine Unrechtsvereinbarung geschlossen, ich habe gesagt, wenn du mir Geld gibst, dann werde ich das und das machen. Ich habe mir aber insgeheim überlegt, dass ich es eh machen wollte und deswegen nur so tue, als wäre ich korrupt.“ Das ist kein Einwand, der besonders schützenswert ist. Den kann man immer noch bringen, wenn es um die Beweiswürdigung der Unrechtsvereinbarungen geht. Also er ist nicht völlig abgeschnitten durch die Änderung.

Die letzte Frage kam von Herrn Seitz. Er hatte gefragt, ob diese Strafraumenregelung mit einer Höchststrafe von sechs Jahren, die für viele der Artikel in der Richtlinie gilt, ob die unserem Rechtssystem fremd ist und woher diese kommt. Die ist unserem Rechtssystem nicht völlig fremd. Es kommt darauf an, auf welche Normen man schaut. Der § 108e StGB zum Beispiel, also unsere jetzige Mandatsträgerbestechlichkeit, hat auch eine Höchststrafe von bis zu zehn Jahren. Da

gehen wir sogar darüber hinaus. Das Problem ist aber, dass hier in der Richtlinie die Artikel 7 bis 12 RL-Vorschlag sind das, glaube ich, über einen Kamm geschoren werden, und alles, was dort drinsteht, mindestens sechs Jahre Höchststrafe bekommen muss. Das heißt, auch dieser Fall des Artikel 9 RL-Vorschlag, der so Sachen enthält, wie dass eine Kriminalbeamtin zum Dienstschluss ihren Dienstlaptop benutzt, obwohl es eigentlich nicht erlaubt war, um kurz noch mal private E-Mails zu beantworten. Das wäre so eine Veruntreuung ohne Schaden im Sinne von Artikel 9 RL-Vorschlag. Das würde dann den gleichen Strafraumen in der Obergrenze bekommen müssen wie die Hardcore-Bestechung im Sinne von unserem § 108e StGB. Und da sieht man, dass das keine angemessene Abstufung hier ist.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Das Schlusswort in dieser Runde hat Professor Zimmermann mit ebenfalls drei Fragen.

SV Prof. Dr. Frank Zimmermann: Vielen Dank. Zunächst zur Frage von Frau Dr. Martens rund um die Maskendeals. Ich denke, allgemein gesprochen könnte eine solche neue Vorschrift, die den Einflusshandel erfassen soll, an § 44a Abs. 3 AbgG anknüpfen, der auch die Nebentätigkeiten neben dem Mandat regelt. Einen entsprechenden Formulierungsvorschlag hatte ich mit dem Kollegen Prof. Zimmermann schon einmal formuliert. Das ist nicht der einzige. Auch Herr Prof. Kubiciel und Herr Prof. Pohlreich haben das getan. Ich kann insoweit vielleicht auf den Wortlaut Bezug nehmen, dass es dort heißen würde, dass man neben dem Mandat gegenüber einem Parlament oder einer Regierung die Interessen des Leistenden vertreten oder diesen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Mandatsausübung beraten soll. Das wäre ein möglicher Versuch, diesen Einflusshandel zu umschreiben.

Stichwort Einflusshandel: In Artikel 10 RL-Vorschlag ist diese Vorschrift auch vorgesehen. Allerdings setzt sie voraus, dass man sich bei einem öffentlichen Bediensteten dafür einsetzt, dass dieser einen ungerechtfertigten Vorteil letztlich ausschüttet. Das wäre bei den Maskendeals nicht der Fall gewesen, wenn man sagt, es kam zu keinem Vertragsschluss zwischen dem Staat und den Anbietern.



Zur Frage von Herrn Dr. Lieb: Bedenken gegen Unternehmenssanktionen. Wichtig ist, dass die Vorschriften in der Richtlinie nicht zwingend vorgeben, dass es strafrechtliche Sanktionen im einzelstaatlichen Bereich sein müssen. Das kennen wir von anderen Richtlinien. Da behielten wir also die Möglichkeit, unser deutsches Modell beizubehalten. Problematisch ist aber, dass in Artikel 17 Abs. 2 lit. a) Geldstrafen oder -bußen vorgesehen werden, deren Höchstmaß mindestens 5 Prozent des weltweiten Gesamtumsatzes der juristischen Personen betragen soll. Das ist ein immens hoher Wert, der mit den Werten aus dem Ordnungswidrigkeitengesetz nun überhaupt nicht mehr zusammengehen. Das wäre eine drastische Ausweitung. Dessen muss man sich bewusst sein.

Zuletzt zur Frage von Herrn Seitz: Die Anknüpfung der Verfolgungsverjährung nicht an eine konkret ausgesprochene Sanktion, sondern an einen abstrakten Tatbestand. Ich würde nicht sagen, dass das ein Problem mit dem Schuldprinzip aufwirft, weil dieser doch sehr allgemeine verfassungsrechtliche Grundsatz eine generalisierende Bewertung, wie sie in Tatbeständen erfolgt, wohl grundsätzlich auch als Anknüpfungspunkt für eine Verjährungsregelung zulässt. Die beste Regelung wäre es aber nicht. Ich denke, wir haben hier kein verfassungsrechtliches, oder eine Notbremse ermöglichendes Problem, aber es wäre sicherlich nicht die optimale Lösung. Danke.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Weitere Wortmeldungen liegen mir nicht vor. Und wir

Schluss der Sitzung: 13:56 Uhr

Elisabeth Winkelmeier-Becker, MdB
Vorsitzende

sind auch schon ziemlich knapp am Limit unseres Zeitslots. Ich würde aber gerne die verbleibenden Minuten noch nutzen, um nochmal die Frage ans Ministerium zu richten, wie der weitere zeitliche Ablauf jetzt ist. Das ist wichtig auch für die Überlegung des Ausschusses, ob wir der Regierung eine Stellungnahme nach Artikel 23 GG mitgeben. Und Sie müssen sich auch noch mal hier an die Auswertung der vielen Argumente begeben. Wie geht es da genau weiter?

OStA BGH **Markus Busch** (BMJ): Vielen Dank. Die nächste Ratsarbeitsgruppensitzung findet erst am 18. Dezember 2023 statt. Die spanische Präsidentschaft wird demnach eben auch keine allgemeine Ausrichtung anstreben. Wie die belgische Ratspräsidentschaft das 2024 weiterverhandeln will, wissen wir noch nicht.

Die **Vorsitzende**: Dann haben wir also für unsere Beratungen einen gewissen Zeithorizont. Der ist etwas großzügiger, als wir gedacht haben, aber trotzdem sportlich. Ich sage den Sachverständigen zunächst im Namen des Ausschusses nochmal herzlichen Dank für Ihre ausführlichen Stellungnahmen, die uns wirklich viel auch an neuen Argumenten und Aspekten mitgegeben haben. Ich wünsche Professor Mansdörfer gute Erholung und Genesung und sage vielen herzlichen Dank. Kommen Sie gut nach Hause.