



Die Koalition gegen Korruption.



# Strafverfolgung der Korruption 2014 Geldwäschebekämpfung Der Schutz von Whistleblowern

Dokumentation einer Tagung von  
Transparency International Deutschland e.V.  
und der Friedrich-Ebert-Stiftung  
am 1. und 2. Dezember 2014 in Berlin



## IMPRESSUM

Strafverfolgung der Korruption 2014  
Geldwäschebekämpfung  
Der Schutz von Whistleblowern

Dokumentation einer Tagung von  
Transparency International Deutschland e.V.  
und der Friedrich-Ebert-Stiftung  
am 1. und 2. Dezember 2014 in Berlin.

Veranstaltungsleitung:  
Dr. Irina Mohr, Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin  
Dr. Martin Schellenberg, Transparency International Deutschland e.V.

Redaktionsschluss: Mai 2015

Redaktion: Dr. Tobias Hecht, Transparency International Deutschland e.V.

Gestaltung: Julia Bartsch, Berlin

Druck und Bindung: dieUmweltDruckerei GmbH

Foto: Heike Wächter

Gedruckt auf 100% Recycling Papier

ISBN: 978-3-944827-15-5



## Inhaltsverzeichnis

### *Vorwort*

*Konferenz zur Strafverfolgung der Korruption – 2014*

*Geldwäschebekämpfung und Whistleblowerschutz im Fokus..... 5*

Dr. Martin Schellenberg

Transparency International Deutschland e.V.

*Begrüßung..... 7*

Dr. Irina Mohr

Leiterin Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung

### *Einführung in die Themen der*

*6. Konferenz zur Strafverfolgung der Korruption..... 9*

Prof. Dr. Edda Müller

Vorsitzende Transparency International Deutschland e.V.

*Aktuelle Aspekte der Korruptionsbekämpfung..... 15*

Heiko Maas

Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz

*Illicit Flows – Korruption und Geldwäsche..... 27*

Heino von Meyer

Leiter des OECD Centre, Berlin

*Steuerlich gibt es keinen Freibetrag für Whistleblower ..... 43*

Frank Wehrheim

Ehemaliger Steuerfahnder und Buchautor

*OECD:*

*Nicht anonymisierte Darstellung von Verfahren  
hinsichtlich Auslandsbestechung* ..... 49

Dr. Angela Reitmaier

Leiterin der Arbeitsgruppe Internationale Vereinbarungen,  
Transparency International Deutschland e.V.

*Neuer § 108 e StGB – Herausforderungen für  
die Strafverfolgung*..... 61

Dr. Rüdiger Reiff

Leitender Oberstaatsanwalt,  
Leiter der Zentralstelle für Korruptionsbekämpfung  
bei der Generalstaatsanwaltschaft Berlin

*Umgang mit Akteneinsichtsgesuchen, insbesondere in  
umfangreichen Wirtschafts- und Korruptionsverfahren* ..... 71

Oberstaatsanwältin Cornelia Gädigk

Staatsanwaltschaft Hamburg



# **Vorwort**

## **Konferenz zur Strafverfolgung der Korruption 2014**

–

### **Geldwäschebekämpfung und Whistleblowerschutz im Fokus**

*Dr. Martin Schellenberg*

Transparency International Deutschland e.V.

Der vorliegende Tagungsband dokumentiert Redebeiträge des internen und öffentlichen Teils der 6. Konferenz zur Strafverfolgung der Korruption am 1. und 2. Dezember 2014 in Berlin. Als Schwerpunktthemen der öffentlichen Veranstaltung wurden die Geldwäschebekämpfung und der Whistleblowerschutz gewählt. Beide Themen sind für die Antikorruptionsorganisation Transparency International Deutschland e.V. als auch unseren langjährigen Kooperationspartner, der Friedrich-Ebert-Stiftung, seit vielen Jahren von zentraler Bedeutung:

Die Geldwäsche als die „hässliche Schwester der Korruption“ (siehe Beitrag von Edda Müller) kann nur dann erfolgreich bekämpft werden, wenn internationale Schlupflöcher und „sichere Häfen“ verschlossen und ausgetrocknet werden. Dieser Auffassung schließt sich auch der Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz Heiko Maas in seinem Redebeitrag an. Er verspricht, sich bei der Verabschiedung der 4. EU-Anti-Geldwäscherichtlinie für stärkere Offenlegungspflichten einzusetzen.

Mit der Verfolgung der Geldwäsche auf internationaler Ebene befasste sich auch Heino von Meyer, Leiter des OECD Berlin Centre (siehe Seite 27). Er stellte die im Jahr 2012 novellierten Empfehlungen der Financial Action Task Force vor: Die OECD fordert Regelungen, die die Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten ermöglicht. In der anschließenden Podiumsrunde diskutierten Barbara Friedrich, Referentin im Bundesministerium der Finanzen, Thorsten Höche, Geschäftsführer des Bundesverbandes Deutscher Banken, und Caspar von Hauen-schild, Vorstandsmitglied von Transparency Deutschland, darüber, ob zusätzliche Offenlegungsvorschriften im deutschen Recht erforderlich sind.

Auch der Schutz von Whistleblowern ist aus Sicht der Veranstalter wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Korruptionsbekämpfung. Hierzu diskutierten

*Schellenberg: Vorwort*

auf der Konferenz Dr. Anita Schiffer, Head of Compliance Regulatory der Siemens AG, und Uwe Wötzel, Bereichsleiter Politik und Planung bei ver.di. Den Rahmen hierfür setzte der ehemalige Steuerfahnder Frank Wehrheim – sein Beitrag wurde ebenfalls in diesen Tagungsband aufgenommen.

Wie bei den vergangenen Konferenzen ging dem offiziellen Teil der Konferenz ein interner, den Strafverfolgungsbehörden vorbehaltener Teil voraus, dessen Beiträge – soweit nicht vertraulich – hier dokumentiert sind: Dr. Angela Reitmaier von Transparency Deutschland sprach über nicht anonymisierte Darstellungen von Verfahren hinsichtlich Auslandsbestechung, Leitender Oberstaatsanwalt Dr. Rüdiger Reiff diskutierte die Herausforderungen für die Strafverfolgung durch die Novellierung des § 108e StGB und Oberstaatsanwältin Cornelia Gädigk berichtete zum Umgang mit Akteneinsichtsgesuchen.

Zu guter Letzt – allerdings zu Beginn dieses Tagungsbandes – bedarf es eines erneuten „Herzlichen Dank“ an die Friedrich-Ebert-Stiftung. Die Begrüßung der Leiterin des Forum Berlin, Dr. Irina Mohr, zeigt, wie sich die Konferenz zur Strafverfolgung der Korruption etabliert hat (S. 7). Wir werden auf eine erfolgreiche Fortsetzung hinwirken.



# Begrüßung

*Dr. Irina Mohr*

Leiterin Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung

Meine sehr verehrten Damen und Herren,  
sehr geehrter Herr Minister,  
liebe Frau Müller!

Im Namen der Friedrich-Ebert-Stiftung darf ich Sie sehr herzlich zu unserer heutigen Tagung „Strafverfolgung der Korruption 2014“ begrüßen. Es ist nunmehr die 6. Konferenz dieser Art. Wir begannen 2004 kurz nach der Unterzeichnung der UN-Konvention gegen Korruption, die am 9. Dezember 2003 in Mexiko stattfand. Seitdem ist der 9. Dezember als Internationaler Antikorruptionstag deklariert; und immer rund um dieses Datum laden wir ExpertInnen hierher nach Berlin ein, die sich beruflich oder ehrenamtlich der Bekämpfung der Korruption widmen, um uns über die Wegstrecke, über das Erreichte, aber vor allem auch über das noch Unerreichte auszutauschen und gemeinsam einen künftigen Weg abzustecken.

Dieses gemeinsame Engagement der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kooperation mit Transparency International Deutschland e.V. begann bereits zu einer Zeit, als die Relevanz des Themas Korruptionsbekämpfung in Deutschland erst wenigen bewusst war. Als die erste Konferenz zur Korruption in Deutschland – das war 1995 – in der Friedrich-Ebert-Stiftung stattfand, da gab es noch viele, die korruptive Geflechte eher in weit entfernt liegenden Drittweltstaaten vermuteten und keinesfalls in Deutschland. Eine Reihe von Korruptionsskandalen hatte allerdings die Öffentlichkeit aufgeschreckt; und inzwischen hatte sich auch die Erkenntnis verdichtet, man müsse auch hierzulande über Ursachen, Erscheinungsformen und wirksame Gegenstrategien nachdenken.

Seitdem hat es etliche Konferenzen gegeben, die sich entlang der strafrechtlichen Möglichkeiten der Korruptionsbekämpfung mit nahezu allen dazu relevanten Themen befassten. Ich denke hier nur an Themen wie das Unternehmensstrafrecht, das sich wie ein roter Faden durch unsere Veranstaltungen zog; die Spannung zwischen Transparenz und Datenschutz und Persönlichkeitsrechten; die Unternehmensethik; das Thema der Compliance, oder etwa der Deal im

*Dr. Irina Mohr: Begrüßung*

Strafverfahren, der sich gerade in Korruptionsverfahren ja so häufig anzubieten scheint.

Wie jedes Jahr war auch gestern ein Erfahrungsaustausch vorangehend, der Staatsanwaltschaften, Polizeien, Behörden zusammenbrachte. Hier wurde deutlich, dass wir auf diesem Weg schon ein ganzes Stück weit zusammen gegangen sind. Ein Vortrag hat sich gestern den Herausforderungen der Strafverfolgung mit dem neuen Paragraphen 108e Strafgesetzbuch zur Abgeordnetenbestechung gewidmet, der ja noch, so auch das Ergebnis des Vortrags, der Ausdeutung durch die Rechtsprechung harret. Gerade dieses Thema hat deutlich gemacht, dass wir uns bei allen noch vorhandenen Schwierigkeiten auf einem Weg befinden. Wenn in diesem Jahr am 14. November nach einer fast schon quälenden Auseinandersetzung mit der Abgeordnetenbestechung endlich die eingangs genannte UN-Konvention gegen Korruption nach elf Jahren auch in Deutschland ratifiziert werden konnte, können wir das als Zeichen des Fortschritts deuten, der uns natürlich ermutigt.

Meine Damen und Herren, ermutigend finde ich es auch, dass heute direkt aus der Regierungsspitze zu den aktuellen Aspekten der Korruptionsbekämpfung gesprochen wird. Ich darf im Namen der Veranstalter sehr herzlich begrüßen den Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz: Herrn Heiko Maas. Willkommen. Lieber Heiko Maas, wir freuen uns sehr über Ihr Kommen. Sie setzen damit ein Zeichen, wie wichtig Ihnen das Thema ist. Wir sind gespannt, wie von Ihrer Seite aus die aktuelle Lage bei der Bekämpfung der Korruption gesehen wird, welche Handlungsmöglichkeiten Sie sehen, die derzeit und künftig ergriffen werden sollen - und können.

Meine Damen und Herren, angesichts der hier eben vorgetragenen langen und auch erfolgreichen Geschichte der Konferenzreihe ist es mir ein Anliegen, mich einmal mehr bei unserer Partnerorganisation Transparency International Deutschland für die vortreffliche und langjährige Zusammenarbeit zu bedanken. Wir schätzen Transparency International als die Organisation, die konsequent für die notwendige Bekämpfung der Korruption arbeitet. Und das unerschrocken und nachhaltig.

Ich möchte der heutigen Veranstaltung nun viel Erfolg und Gelingen wünschen – vor allem auch die weitere nachhaltige Erkundung und Findung wirksamer Mittel für die Strafverfolgung der Korruption 2014 und darüber hinaus.

Vielen Dank!

## **Einführung in die Themen der 6. Konferenz zur Strafverfolgung der Korruption**

*Prof. Dr. Edda Müller*

Vorsitzende Transparency International Deutschland e.V.

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen von Transparency International Deutschland möchte auch ich Sie sehr herzlich zur nunmehr 6. Strafverfolgungskonferenz willkommen heißen. Wir haben zu danken:

Dr. Irina Mohr für die erneute Gastfreundschaft der Friedrich Ebert Stiftung. Ohne Ihre anhaltende Kooperationsbereitschaft und Hilfe bei der Programmgestaltung könnten wir dieses Forum des Erfahrungsaustauschs mit den Praktikern der Strafverfolgung nicht durchführen.

Danken möchte ich auch Dr. Martin Schellenberg, der wiederum auf unserer Seite für die Koordinierung und Unterstützung bei der Gestaltung eines interessanten Programms und der Gewinnung illustrierender Referenten und Referentinnen gesorgt hat.

Mein besonderer Dank gilt den Rednerinnen und Rednern sowie den Teilnehmern für Ihr Kommen und die Prioritätensetzung für Berlin trotz eines mit Sicherheit umfangreichen Arbeitspensums.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

In den letzten zwei Jahren sind wir bei der Korruptionsprävention ein gutes Stück vorangekommen. Deutschland hat vor Kurzem die UNCAC als 173. Staat ratifiziert. Den Weg dafür frei gemacht hat die Verabschiedung des neuen § 108 e StGB. Der Ball liegt nun in Ihrem Spielfeld. Wie der neue §108 e StGB im Fall eines Verstoßes konkret auszulegen ist, lässt sich anscheinend nicht einfach beantworten. Mit Neugier habe ich dem Programm der gestrigen internen Sitzung entnommen, dass Dr. Reiff, Leitender Oberstaatsanwalt bei der Generalstaatsanwaltschaft Berlin über die „Herausforderungen der Strafverfolgung nach dem neuen § 108 e StGB“ gesprochen hat. Ich weiß nicht, was ich mehr wünschen sollte: Dass sobald kein konkreter Fall es nötig machen wird, die neue Norm

*Müller: Einführung in die Themen der 6. Konferenz*

einem Praxistest zu unterziehen oder dass im Falle eines Verstoßes das neue Schwert des § 108 e StGB genügend scharf sein möge, um künftig abzuschrecken und präventiv zu wirken.

Es zeichnet die Strafverfolgungskonferenz aus, dass sie bereits in der Vergangenheit ein gutes Gespür für politisch relevante Themen gehabt hat. Erst kürzlich sagte mir der Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Thomas Kutschatay am Rande einer der inzwischen zahlreichen Debatten zum Unternehmensstrafrecht folgendes: Mit seiner Rede zum Unternehmensstrafrecht hier bei uns – bei der Strafverfolgungskonferenz – habe alles begonnen. Der Stein, den er damals ins Wasser geworfen hat, zieht nun Kreise und wird sicher früher oder später – in der einen oder anderen Form – die Rechtspraxis verändern.

Heute stehen mit der Geldwäschebekämpfung und dem Schutz von Whistleblowern zwei Themen auf der Agenda, deren Aktualität nichts zu wünschen übrig lässt. Die Bundesregierung hat Vorhaben zum Kampf gegen Finanzbetrug, Geldwäsche und Steuerhinterziehung in den Koalitionsvertrag aufgenommen. Zum Hinweisgeberschutz enthält der Koalitionsvertrag einen Prüfauftrag. Auch hierfür kann unsere heutige Veranstaltung Denkanstöße geben.

Geldwäsche sowie andere Formen ungesetzlicher Finanzströme sind die hässliche Schwester der Korruption. Wir werden Korruption nicht erfolgreich bekämpfen können, solange wir die Schlupflöcher und „sichere Häfen“ für derartige unrechtmäßige Gelder nicht verschlossen und ausgetrocknet haben. Die Aufgabe erfordert ein international abgestimmtes Vorgehen und eine gute internationale Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung. Die Verabschiedung der 4. EU-Anti-Geldwäscherichtlinie ist in diesem Zusammenhang ein wichtiger Schritt. Wobei es allerdings nach wie vor in Brüssel unterschiedliche Positionen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung notwendiger Reformen gibt.

Eines der größten Probleme bei der Aufdeckung von Geldwäsche ist derzeit im internationalen Kontext die mangelnde Transparenz der „Wirtschaftlich Berechtigten“ von Unternehmen und Trusts. Gefordert wird die Einführung öffentlicher Register. Die Bundesregierung verweist in diesem Zusammenhang auf die in Deutschland geltende hohe Transparenz bei Beteiligungsverhältnissen hin. Handelsregister, Unternehmensregister, Aktienregister und die Gesellschafter- und Mitgliederlisten bei GmbH und Genossenschaften würden bereits heute dafür sorgen, dass nicht nur der Wirtschaftsverkehr sondern auch staatliche Stellen „fast

lückenlos“ wissen, wem ein Unternehmen gehört und wer es kontrolliert. Auch das in Deutschland praktizierte Kontoabrufungsverfahren der Banken funktioniert gut. Schwierig sei es, hinter die Vereinbarungen von Treuhandvereinbarungen zu schauen, die möglicherweise von Anteilseignern und Gesellschaftern mit gesellschaftsexternen Personen abgeschlossen werden. Schwierig sei es für den deutschen Gesetzgeber auch die Identität deutscher Investoren festzustellen die zum Beispiel am Finanzplatz London im Rahmen von Trusts Eigentum hielten.

Der im Februar dieses Jahres veröffentlichte OECD-Bericht „Measuring OECD Responses to Illicit Financial Flows from Developing Countries“ hat aufgezeigt, wie konsequent die internationalen Antigeldwäschestandards der Financial Action Task Force umgesetzt werden. Deutschland belegt hier nur Platz 28 in der Rangfolge der 34 OECD-Staaten. Besonders gerügt wird die Nichtstrafbarkeit der „Eigengeldwäsche“ in den Fällen, in denen der Betroffene sich bereits durch die Art der Beschaffung des Geldes strafbar gemacht hat.

Gespannt bin ich daher auf Ihre Erfahrung mit den derzeitigen Defiziten bei der Geldwäschebekämpfung. Brauchen wir weitergehende Transparenzvorschriften? Wäre ein einheitliches öffentliches Register der „Wirtschaftlich Berechtigten“ wünschenswert? Wie lässt sich die Umsetzung des Geldwäschegesetzes im Nichtfinanzsektor – Immobilienkäufe, Luxusgüterkauf, Spielbanken – verbessern? Der Bund der Kriminalbeamten fordert eine zentrale Geldwäschaufsicht – was halten Sie davon? Und schließlich:

Nach § 2 Geldwäschegesetz sind bestimmte Berufsgruppen hiezulande wie Rechtsanwälte, Notare, Wirtschaftsprüfer und Steuerberater verpflichtet, Geldwäscheverdachtsmeldungen abzugeben. § 11 des Geldwäschegesetzes gesteht den betreffenden Berufsgruppen allerdings weitgehende Verschwiegenheitspflichten bzw. Aussageprivilegien zu. Die Financial Action Task Force kritisiert zu Recht, dass die Meldepflicht für Geldwäsche bei den genannten Berufen ein zu hohes Maß an Gewissheit voraussetzt und die Verschwiegenheitspflicht zu weit ausgelegt wird. Rettung scheint in Sicht zu sein. Im Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung angekündigt zu regeln, dass bei Vermögen unklarer Herkunft verfassungskonform eine Beweislastumkehr gilt. Künftig müsse der legale Erwerb der Vermögenswerte vom Eigentümer nachgewiesen werden und nicht umgekehrt.

Noch ein paar Worte zum Hinweisgeberschutz:

Für Transparency International als Antikorruptionsorganisation spielen Whistleblower und ihr Schutz seit der Gründung vor 21 Jahren eine wichtige Rolle.

*Müller: Einführung in die Themen der 6. Konferenz*

Korruptionshandlungen finden im Verborgenen statt. Daher ist die Bekämpfung der Korruption auf Whistleblower angewiesen. Auch dürften manche Vollzugsdefizite z. B. im Verbraucherrecht oder auch beim Arbeitsschutz verringert werden, wenn Menschen mit Zivilcourage, die solche Verstöße aufdecken, durch das Rechtssystem besser geschützt wären. Was der Schutz von Whistleblowern mit Rechtsumsetzung zu tun hat, möchte ich am Beispiel der Einführung des Mindestlohns illustrieren. Unsere Arbeitsministerin Nahles erzählte kürzlich, dass in Großbritannien etwa die Hälfte der Hinweise auf einen Verstoß gegen die Mindestlohnregelung von Whistleblowern kommt. Von der dafür verantwortlichen Behörde werden nur die übrigen 50 Prozent aufgedeckt. In Deutschland wird der Zoll für die Umsetzung der Mindestlohnregelung zuständig sein. Wie hoch – ohne wirksamen Whistleblowerschutz - das Vollzugsdefizit angesichts der knappen Personalressourcen des Zoll sein wird, überlasse ich Ihrer Einschätzung.

In den vergangenen Jahren wurden in Deutschland im Rahmen des Compliance-Managements von Unternehmen auf freiwilliger Basis externe oder interne Anlaufstellen für Whistleblower geschaffen. Dennoch hinkt Deutschland im Vergleich der übrigen EU-Mitgliedsstaaten hinterher. In Deutschland genießen lediglich Beamte einen guten Schutz vor arbeitsrechtlichen Konsequenzen. Anders als Tarifbeschäftigte in der öffentlichen Verwaltung und Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft dürfen sie sich bei Korruptionsverdacht an die Staatsanwaltschaft wenden. Vorbildlich ist auch der Schutz von Soldaten bei Beschwerden an den Bundeswehrbeauftragten.

Nicht erst seit Snowden, durch den der Whistleblower eine neue Prominenz erhalten hat, ist ein besserer rechtlicher Schutz von Whistleblowern von Nöten. Zum Handeln zwingen auch internationale Vorgaben

- Für eine Ratifizierung des Europarats-Zivilrechtsübereinkommens über Korruption muss der Hinweisgeberschutz im privaten Sektor verbessert werden.
- Auch die OECD Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger verlangt einen effektiven Hinweisgeberschutz. Die OECD überwacht regelmäßig den Stand der Umsetzung der durch Deutschland ratifizierten Konvention. Im sogenannten Follow Up Bericht zum Phase 3-Bericht vom April 2013 wird Deutschland erneut aufgefordert, einen besseren Schutz von Whistleblowern zu gewährleisten, damit Hinweise auf Korruption durch Unternehmensangehörige erleichtert werden.

## Strafverfolgung der Korruption 2014

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

wie immer habe ich hier einen Strauß von Wünschen an die Bundesregierung zusammen gebunden. Da trifft es sich gut, dass Bundesminister Maas nun sofort alle Befürchtungen oder Vermutungen meinerseits über einen unzureichenden Reformeifer der Bundesregierung ausräumen kann.

Herr Minister, ich bin gespannt und freue mich auf Ihre Rede.

Ihnen allen wünsche ich einen interessanten und vor allem ertragreichen Tag. Mögen Sie diesen Ort noch schlauer verlassen als Sie hergekommen sind.





# **Aktuelle Aspekte der Korruptionsbekämpfung**

*Heiko Maas*

Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz

Sehr geehrte Frau Professor Müller,  
sehr geehrte Frau Dr. Mohr,  
sehr geehrte Damen und Herren,

die Konferenz über die Strafverfolgung der Korruption feiert in diesem Jahr zum ersten Mal einen runden Geburtstag, nämlich den zehnten. Seit zehn Jahren bringt sie Fachleute aus der Praxis und der Rechtspolitik zusammen. In dieser Zeit sind von dieser Konferenz viele Impulse ausgegangen. Den ein oder anderen Impuls will ich heute aufgreifen. In der Vergangenheit ist das viel zu selten geschehen.

Und das hat dazu geführt, dass ausgerechnet Deutschland international zu einem der Schlusslichter bei der Korruptionsbekämpfung wurde. Das war peinlich, und hat uns international viel Kritik eingebracht. Und ich meine: Diese Kritik war auch noch vollkommen berechtigt.

Meine Damen und Herren,

es gibt also einiges auf- und nachzuarbeiten seit dem Amtsantritt der neuen Bundesregierung vor einem Jahr. Und ich will hier heute einige Hinweise geben, an welchen Stellen wir dem nachdrücklich nachkommen wollen.

Meine Damen und Herren,

die große Koalition hat bereits im Februar endlich die Abgeordnetenbestechung angepackt, als die Koalitionsfraktionen einen entsprechenden Gesetzentwurf vorlegten. Beschlossen wurde er dann nahezu einstimmig und vor kurzem konnten wir mit dieser neuen Bestimmung im Gesetz auch endlich das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption unterzeichnen. Das ist das Ende einer Peinlichkeit! Deutschland ist jetzt der 173. Vertragsstaat. Nur noch eine Handvoll Staaten müssen das Abkommen noch unterzeichnen und ich will hier gar nicht auflisten, um welche Staaten es sich handelt. Schon das zeigt: Das war mehr als überfällig!

## *Maas: Aktuelle Aspekte der Korruptionsbekämpfung*

Meine Damen und Herren, Frau Professor Müller,

ich weiß auch: Viele von Ihnen hatten sich hier noch mehr gewünscht. Transparency International hat die Regelung zur Abgeordnetenbestechung als zu eng und zu wenig praxistauglich kritisiert.

Frau Professor Müller,

Sie haben gesagt, dass Sie nicht wissen, was Sie sich mehr wünschen sollen: Dass es einen Fall von Abgeordnetenbestechung gibt, damit vor Gericht geprüft werden kann, wie praxistauglich die neue Regelung ist – oder ob das neue Gesetz so abschreckend wirkt, dass es gerade keinen neuen Fall gibt. Nun – ich bin eindeutig für das letztere. Es würde zeigen, dass die Gesetzeskraft hier ihre Wirkung entfaltet und von Taten abhält. Ich möchte aber darauf hinweisen, dass auch GRECO, die Staatengruppe des Europarats gegen Korruption, im aktuellen Compliance-Bericht festgestellt hat, dass die Neuregelungen internationalen Vorgaben entsprechen. Ich halte es außerdem auch für sachgerecht, Amtsträger nicht zu 100 Prozent einfach mit denen gleichzusetzen, die ein politisches Mandat haben. Wir sollten auch den Besonderheiten Rechnung tragen, die ein solches Mandat mit sich bringen.

Meine Damen und Herren,

mit der Geldwäschebekämpfung und dem Schutz von Whistleblowern haben Sie sich für diese 6. Konferenz zwei spannende und aktuelle Themen herausgesucht und ich möchte gleich zu beiden kurz etwas sagen. Danach würde ich gern noch auf drei eigene aktuelle Vorhaben zu sprechen kommen.

Meine Damen und Herren,

zunächst aber zu Ihrem ersten Thema, den Whistleblowern. Sie sind für die Bekämpfung der Korruption extrem wichtig. Wenn wir diesen Kampf Ernst nehmen, dann brauchen wir auch in Zukunft Menschen, die den Behörden Hinweise geben. In vielen Fällen können nämlich nur Insider Licht in das Dunkel bringen, in dem Korruption stattfindet. Das gilt besonders für Bestechungen, die im Ausland stattfinden, wenn etwa ein deutsches Unternehmen in einem Entwicklungsland Schmiergeld bezahlt, um an lukrative Aufträge zu kommen.

## Strafverfolgung der Korruption 2014

Gerade diese Auslandsbestechungen – das beobachten wir immer wieder – können ohne Hinweisgeber, also allein durch die Behörden, kaum ermittelt werden. Und dennoch gehen nur zwei Prozent der Verfahren von Auslandsbestechung auf Whistleblower zurück. Das hat die OECD in einer umfassenden Untersuchung mit Material aus 15 Jahren ermittelt, die heute erstmals vorgestellt wird.

Meine Damen und Herren,

zwei Prozent, das ist eine dürftige Quote. Ich finde daher das Fazit der OECD durchaus berechtigt, dass wir den Schutz für Hinweisgeber weiter stärken sollten. Deshalb haben wir dieses Thema in den Koalitionsvertrag aufgenommen. Wir sind dabei zu prüfen, wie die internationalen Vorgaben umgesetzt sind und ob sie ausreichen. Das wollen wir nun wissenschaftlich aufarbeiten lassen.

Meine Damen und Herren,

ich komme zu Ihrem zweiten Thema, der Bekämpfung von Geldwäsche. Es geht darum zu verhindern, dass Verbrechensgewinne, das heißt eben auch Schmiergelder, im legalen Wirtschaftskreislauf verschwinden. Denn wenn diese Gelder erst einmal gewaschen sind, stehen sie den Tätern selbst dann zur Verfügung, wenn sie überführt werden. Das ist schwer erträglich und deswegen müssen wir uns hier Lösungen überlegen!

Dabei sind zwei Fragen von besonderer Bedeutung:

- Brauchen wir bessere Regeln gegen die Selbstgeldwäsche?
- Und wie erfassen wir Unternehmen am besten, die im Verdacht stehen, in Wahrheit Geldwaschanlagen zu sein?

Meine Damen und Herren,

die so genannte „Selbstgeldwäsche“ ist in Deutschland nicht strafbar. Wer Erträge aus seiner eigenen Straftat wäscht, bleibt also straffrei, wenn er bereits als Vortäter strafbar ist. So sieht es das Strafgesetzbuch in Deutschland vor. Dafür werden wir international durchaus heftig kritisiert. Die FATF hat etwa beanstandet, Geldwäschermittlungen würden zu schnell eingestellt, wenn auch eine Bestrafung wegen der Vortat in Betracht kommt. Damit werde viel zu selten ausreichend aufgeklärt, wohin schmutziges Geld verschwindet und wer hilft, es zu waschen.

## *Maas: Aktuelle Aspekte der Korruptionsbekämpfung*

Meine Damen und Herren,

dass die Selbstgeldwäsche in Deutschland straflos ist, liegt daran, dass die Geldwäsche an sich bei uns schon sehr weit gefasst ist. Wer seine Diebesbeute versteckt, begeht nämlich bereits eine „Geldwäsche“. Wir meinen aber – und das ist auch verfassungsrechtlich von Bedeutung: Das Verbergen der Beute ist typisches Nachtatverhalten eines Diebstahls. Wir würden den Täter doppelt bestrafen, wenn der Diebstahl und das Verstecken der Diebesbeute jeweils einzeln geahndet würden. Das wäre mit unserem Rechtsverständnis nur schwer vereinbar und das wäre auch verfassungsrechtlich problematisch. Die Kritik der FATF nehmen wir aber sehr Ernst. Wir planen eine Erweiterung des Rechts jedenfalls für Täter, die mehr tun, als ihre Beute nur zu verbergen. Es geht beispielsweise um die Fälle, in denen der Täter die Herkunft seiner Profite aktiv verschleiert und sie so wieder in den legalen Wirtschaftskreislauf einschleust. Dazu gehören schon etwa bewusst falsche Angaben bei der Eröffnung eines Kontos. Das geht aus unserer Sicht über typisches Nachtatverhalten deutlich hinaus.

Meine Damen und Herren,

wenn wir hier das Strafrecht erweitern, dann können die Ermittler in Zukunft viel besser nachverfolgen, wie Verbrechensgewinne in die Wirtschaft re-investiert werden und ihre Legalisierung wirksamer verhindern.

Meine Damen und Herren,

denselben Zweck verfolgt auch die 4. Geldwäscherichtlinie, die gerade in Brüssel verhandelt wird. Diese Richtlinie soll noch besser verhindern, dass Geld über Unternehmen gewaschen wird. Vor allem bei verschachtelten und grenzüberschreitenden Beteiligungsverhältnissen lässt sich oft nur schwer aufdecken, wer in einem Unternehmen letztlich die Kontrolle ausübt. Aber es geht auch um die Personen, die letztlich hinter einem Unternehmen stehen und die tatsächliche Kontrolle ausüben, ohne Eigentümer oder Inhaber von Anteilsrechten zu sein. Eine wirksame Geldwäschebekämpfung ist nur möglich, wenn man genau diese Personen identifiziert, sonst kann die Spur des schmutzigen Geldes zu leicht verwischt werden. Die Hintermänner bleiben unerkannt. Bekannt geworden sind hier Fälle, in denen korrupte Politiker Staatsgelder veruntreut und dann in den internationalen Finanzzentren angelegt haben. Nach dem arabischen Frühling und den Umstürzen dort, war es dann äußerst schwierig, diese Gelder ausfindig zu machen. Sie stehen den neuen

demokratischen Kräften in diesen Ländern nicht zur Verfügung, obwohl das Geld dort dringend gebraucht wird. Von einem öffentlichen Register, das die wirtschaftlich Berechtigten eines Unternehmens auflistet, versprechen sich viele mehr Transparenz und bessere Kontroll- und Ermittlungsmöglichkeiten. Auch Transparency International hat sich für ein solches Register ausgesprochen und mit seinem Vorschlag das Europäische Parlament und eine Reihe von Mitgliedstaaten überzeugt.

Allerdings haben wir in Deutschland bereits heute ein sehr hohes Maß an Transparenz bei den Eigentümern von Unternehmen, zum Beispiel durch unser sehr zuverlässiges Handelsregister, das Unternehmensregister und das Aktienregister. Ich weiß: Viele versprechen sich von einem weiteren, zusätzlichen Register noch mehr Transparenz. Die Bundesregierung hält an diesem Punkt aber einen anderen Weg für sinnvoller. Nach dem deutschen Geldwäscherecht müssen alle Banken ihre Kunden befragen, wer sie sind, woher sie ihr Geld haben und wer außer ihnen von dem Geld profitiert. All diese Informationen müssen die Kreditinstitute dann vorhalten und diese Informationen können sie von der Bundesanstalt für Finanzaufsicht und über sie auch die Staatsanwaltschaften abgerufen werden – und zwar innerhalb kürzester Zeit. Wir halten dieses elektronische Kontoabrufverfahren für aktueller, gründlicher und umfassender als ein zusätzliches öffentliches Register. Ein neues Register würde von den Unternehmen gespeist. Die Banken, die für das Abrufverfahren Informationen sammeln, dürfen sich dagegen nicht alleine auf die Auskünfte der Unternehmen verlassen. Sie müssen sie überprüfen und die Geschäftsbeziehungen kontinuierlich überwachen. Das ist deutlich mehr, als sich allein auf die Angaben der Unternehmen zu verlassen.

Deswegen planen wir, dieses Verfahren beizubehalten – und zwar auch dann, wenn in Brüssel die Entscheidung für das öffentliche Register fällt, was voraussichtlich noch dieses Jahr geschehen wird. Wenn die Richtlinie ein Register vorsieht, dann werden wir nach Lösungen für eine wirksame Umsetzung suchen, ohne das alte, bewährte System, das wir haben, zu verdrängen.

Meine Damen und Herren,

ich möchte aber betonen: Ganz gleich, wie es an dieser Stelle weitergeht, wollen wir mit den demokratischen Staaten des arabischen Frühlings eng zusammenarbeiten und ihnen helfen, das Geld, das frühere Machthaber beiseite geschafft haben, zurückzuführen. Deutschland wird das zu einem Schwerpunkt seiner G7-Präsidentschaft machen.

## *Maas: Aktuelle Aspekte der Korruptionsbekämpfung*

Es geht ja nicht nur um riesige Summen, die in den betroffenen Ländern dringend gebraucht werden. Wir wissen auch, dass die Aufarbeitung von Korruption ehemaliger Regierungsmitglieder nach dem Zusammenbruch eines Regimes enorm wichtig ist für den politischen Neustart. Deshalb wollen wir bei diesem Thema unterstützen und helfen.

Meine Damen und Herren,

lassen Sie mich jetzt auf die drei Gesetze zu sprechen kommen, die wir zur Bekämpfung der Korruption in Planung haben.

Zunächst zur Bekämpfung der Korruption im Gesundheitswesen:

Das ist aus unserer Sicht ein außerordentlich wichtiges Projekt. Es geht hier um viel mehr als nur um Geld. Auf dem Spiel stehen am Ende Gesundheit, bis hin zum Leben der Patienten. Deswegen müssen wir hier besonders unnachsichtig sein und zum schärfsten Schwert greifen, das der Staat hat: zum Strafrecht.

Ausgangspunkt für das neue Gesetz, das wir gerade ausarbeiten, ist eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs. Danach fallen niedergelassene Vertragsärzte nicht unter die geltenden Korruptionstatbestände. Die Richterinnen und Richter ließen deutlich durchblicken, dass sie die geltende Rechtslage für äußerst unbefriedigend hielten. Regeln, die es nicht gibt, dürften die Gerichte eben einfach nicht anwenden, hieß es in der Entscheidung. Das war ein unverhohlener Appell an den Gesetzgeber, das Recht zu ändern.

Mit der Neuregelung im Strafgesetzbuch, die wir gerade anpacken, kommen wir diesem Appell zügig nach. Dabei wollen wir nicht nur den Fall regeln, für den der Bundesgerichtshof eine Strafbarkeitslücke ausgemacht hat. Wir gehen darüber hinaus. Alle Ärzte sollen erfasst werden. Wir prüfen auch, ob darüber hinaus auch weitere Heilberufe einbezogen werden.

Was aber die Ärzte angeht: Ob Kassenpatient oder Privatpatient – jeder Kranke hat Anspruch auf eine medizinische Behandlung, bei der sein Wohl und seine Gesundheit im Mittelpunkt stehen – und nicht die Bereicherung derer, die ihn behandeln. Und deswegen wollen wir in den kommenden Wochen einen Entwurf vorlegen, der dann auch bald vom Kabinett auf den Weg gebracht werden kann.

## Strafverfolgung der Korruption 2014

Meine Damen und Herren,

mit einer weiteren Gesetzesänderung wollen wir den Straftatbestand der Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr erweitern. Das ist das zweite Projekt, das ich hier erwähnen möchte.

Das geltende Recht erfasst nicht alle Fälle von Schmiergeldzahlungen in der Wirtschaft. So greift es dann nicht, wenn ein Angestellter seinem eigenen Unternehmen schadet, etwa weil er Schmiergeldzahlungen eines Konkurrenzunternehmens erhalten hat. Auch ein Bankkunde, der einen Bankangestellten besticht, damit ihm dieser trotz fehlender Bonität einen Kredit gewährt, macht sich nicht strafbar.

Andere Unternehmen oder andere Bankkunden werden in diesen beiden Beispielen nicht unmittelbar benachteiligt. Wird der Wettbewerb aber nicht verzerrt, scheidet eine Strafbarkeit wegen Bestechung im geschäftlichen Verkehr im Moment aus.

Diesen Zustand hat die EU moniert und zwar vollkommen zu Recht. Wir haben es uns zur Aufgabe gemacht, internationale Vorgaben nicht einfach liegen zu lassen, wie das in den vergangenen Jahren zum Teil der Fall war.

Einen Entwurf, der dem EU-Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor nachkommt, haben wir daher schon im Juni vorgelegt. Wir wollen, dass korruptes Verhalten bestraft werden kann und nicht nur dann, wenn es unmittelbare Auswirkungen auf den Wettbewerb gibt. Deswegen wollen wir auch hier ran, weil auch das von Bedeutung für eine wirksame Korruptionsbekämpfung ist.

Meine Damen und Herren,

ein drittes Thema, das uns beschäftigt, ist die Verantwortlichkeit von Unternehmen für strafbares Verhalten.

Bereits heute können gegen Unternehmen bei Straftaten Geldbußen in empfindlicher Höhe verhängt werden. Grundlage dafür sind zwei Vorschriften im Ordnungswidrigkeitenrecht.

## *Maas: Aktuelle Aspekte der Korruptionsbekämpfung*

Die Frage ist: Reicht das?

Es ist eine Frage, die lange etwas stiefmütterlich behandelt wurde. Aber die Finanzkrise hat gezeigt, welche fatalen Folgen Unternehmensentscheidungen für Millionen von Menschen haben können. Ganze Volkswirtschaften wurden damals demoliert, enorme Werte wurden vernichtet, Millionen Menschen in den Ruin getrieben und Tausende von Existenzen zerstört.

„Too big to fail“ – zu groß, zu systemrelevant um Pleite zu gehen, das war damals in der Krise ein geflügeltes Wort mit Blick auf die Großbanken. Dann sollte aber auch gelten, dass es ein „Too big to jail“ nicht geben kann – im Klartext: Niemand ist zu mächtig, um bestraft zu werden. Kein Unternehmen steht über Recht und Gesetz!

Meine Damen und Herren,

auch hier kommt neuer Schwung in die Sache und das ist auch Ihnen zu verdanken. Bei Ihrer letzten Tagung war das Unternehmensstrafrecht in Deutschland Ihr Schwerpunktthema. An dieser Stelle gesprochen hat 2012 mein Amtskollege Kutschaty, der sich für bessere Regeln einsetzt, und dazu dann sogar einen Gesetzentwurf vorgelegt hat.

Auch Transparency International hat bereits vor zwei Jahren gefordert, Bestechung durch deutsche Unternehmen härter zu bestrafen. Erreicht werden – so der Vorschlag – könne das durch ein Unternehmensstrafrecht oder durch höhere Bußgelder. Ich finde diesen Ansatz gut, zunächst einmal ein Ziel zu formulieren, ohne sich von vornherein auf einen der unterschiedlichen möglichen Wege festzulegen. Auch wir haben uns entschieden, erst am Ende zu entscheiden, wie wir vorgehen – durch eine Reform des Rechts der Ordnungswidrigkeiten oder durch die Einführung eines neuen Unternehmensstrafrechts.

Im Koalitionsvertrag ist vereinbart, das Recht der Ordnungswidrigkeiten auszubauen und die Einführung eines eigenen Unternehmensstrafrechts prüfen.

Wir wollen deswegen in einem ersten Schritt Defizite des geltenden Rechts ausmachen. In einem zweiten Schritt soll dann festgestellt werden, wie diese Defizite am besten behoben werden können – durch Einführung eines Unternehmensstrafrechts oder durch Ausbau des Ordnungswidrigkeitenrechts.



## Strafverfolgung der Korruption 2014

Erst gestern haben wir im BMJV dazu ein großes Symposium veranstaltet. Dabei ging es vor allem um drei Aspekte:

- Erstens: Wie muss das Verfahren ausgestaltet sein, mit dem wir den Rechtsbruch von Unternehmen aufarbeiten?
- Zweitens: Wie soll berücksichtigt werden, dass ein Unternehmen Mechanismen etabliert hat, um rechtlichen oder auch ethischen Anforderungen zu genügen? Compliance ist hier das Thema.
- Und drittens: Welche Sanktionen können wir gegen Unternehmen verhängen?

Alle diese Fragen haben wir gestern leidenschaftlich und auch kontrovers, teilweise auch laut, diskutiert. Festgestellt haben wir aber bereits jetzt: Möglichkeiten für Verbesserungen gibt es in allen drei Bereichen.

Zum Beispiel ist das Verfahren gegen Unternehmen insgesamt nur bruchstückhaft und wenig übersichtlich geregelt.

Problematisch ist auch der weite Spielraum der Staatsanwaltschaften bei der Entscheidung, ob sie die Straftaten von Unternehmen verfolgen. Das kann zu regional sehr großen Unterschieden bei der Strafverfolgung führen und das schwächt die Geltungskraft der Gesetze.

Auch die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Gerichte müssen wir überdenken. Derzeit kann es dazu kommen, dass ein Amtsgericht über einen Bescheid befinden muss, der einem Großkonzern die Zahlung von Hunderten von Millionen Euro auferlegt. Wenn es um Verfehlungen in dieser Größenordnung und um schwer durchdringbare Machtstrukturen geht, sollten wir uns fragen, ob die Aufklärung nicht die Kapazitäten eines einzelnen Amtsrichters überschreitet.

Auch an das Thema Compliance müssen wir denken. Transparency International, Wirtschaft und Anwaltschaft fordern eine ausdrückliche Regelung. Nur mit mehr Rechtssicherheit könnten auch wirksame Anreize für mehr Compliance-Anstrengungen gesetzt werden.

Wie so oft liegt auch hier der Teufel im Detail: Es wird nicht ganz leicht werden, hier das richtige Maß zu finden. Wir müssen im Blick behalten, dass eine Regelung für den kleinen Familienbetrieb genauso gelten würde wie für einen großen Konzern, der sich einen umfangreichen Compliance-Apparat leisten kann.

## *Maas: Aktuelle Aspekte der Korruptionsbekämpfung*

Wir wollen aber weder die Kleinen mit ausufernden Compliance-Anforderungen überfordern. Noch wollen wir umgekehrt den Großen einen billigen Ablasshandel ermöglichen.

Und wir müssen im Blick behalten, dass eine Regelung auch für die Justiz handhabbar sein muss. Sie muss sich im Streitfall mit einem möglichen Compliance-Einwand von Seiten der Unternehmen auseinandersetzen. War das Compliance-System nun ausreichend oder nur Oberflächenkosmetik, um die Chefetage vor der Staatsanwaltschaft zu schützen? Es wird also nicht ganz leicht, Regelungen zu finden, die sowohl für die Unternehmen als auch für die Justiz praktikabel sind. Aber ich bin überzeugt, dass wir auch hier eine gute Lösung finden werden.

Meine Damen und Herren,

der dritte Punkt, die Sanktionen gegen Unternehmen, betrifft so etwas wie die Gretchenfrage: *Wie halten wir es mit dem Strafrecht?*

Derzeit gibt es Bußgelder in Höhe von 5 bis zu 10 Millionen Euro. Höhere Summen können nur zustande kommen, wenn zusätzlich die wirtschaftlichen Vorteile der Tat abgeschöpft werden. Und das heißt: Wenn Sanktionen gegen Unternehmen verhängt werden, dann bedeutet das immer, dass es an ihre Kassen geht. Andere Möglichkeiten gibt es zurzeit nicht.

Meine Damen und Herren,

die Frage ist, ob die ausschließliche Beschränkung auf Geldzahlungen noch zeitgemäß ist. Andere Länder führen uns vor, dass sie hier durchaus mehr Kreativität haben. Und es gibt auch hier bereits eine ganze Reihe von Vorschlägen, etwa die Strafe zu veröffentlichen oder in schweren Fällen das Unternehmen sogar ganz aufzulösen. Auch über diese Ideen sollten und werden wir gründlich nachdenken und sie mit allen, die es angeht, diskutieren.

Sie sehen, meine Damen und Herren: Unter dieser Bundesregierung fristet die Bekämpfung von Korruption und anderer Wirtschaftskriminalität kein Mauerblümchen-Dasein mehr. Wir haben hier eine umfangreiche und ambitionierte Agenda. Aber wir haben auch einiges nachzuholen, was viel zu lange liegen geblieben ist.

## Strafverfolgung der Korruption 2014

Wenn Sie, meine Damen und Herren, sich in zwei Jahren zu Ihrer 7. Konferenz treffen, dann können wir sicherlich in einigen Punkten bereits Bilanz ziehen und prüfen, ob die Maßnahmen wirken, die die Bunderegierung ergriffen hat.

Bis dahin hoffe ich auf Ihre konstruktive Unterstützung bei all diesen Vorhaben. Wenn wir Ihre Impulse aufgreifen, um gute Gesetze zu machen, brauchen wir auch Ihren Rat, Ihren Sachverstand und Ihre Expertise. Es ist also nicht ganz uneigennützig, wenn ich Ihnen jetzt eine gute und erfolgreiche Konferenz wünsche!

Vielen Dank!



# Illicit Flows – Korruption und Geldwäsche

*Heino von Meyer*

Leiter des OECD Centre, Berlin

Sehr geehrter Herr Bundesminister Maas! Liebe Frau Dr. Mohr, liebe Frau Professor Müller, ich danke Ihnen und damit zugleich den veranstaltenden Organisationen, der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) und Transparency International Deutschland (TI), sehr herzlich für die Einladung hier vortragen zu dürfen, bei Ihrer alljährlichen Tagung mit Vertreterinnen und Vertretern der Strafverfolgungsbehörden im Bereich Korruption. Ich fühle mich geehrt und doch auch etwas eingeschüchtert von der geballten Expertise hier im gefüllten Saal. Wie Sie eben gehört haben, bin ich nicht der OECD-Fachexperte für Korruption. Als Leiter des OECD Berlin Centre versuche ich das Spektrum aller OECD-Themen abzudecken, von PISA bis Steueroasen, von Konjunkturprognosen bis zum Klimaschutz. Ihre Einladung war mir daher Ansporn, mich auch mit Ihren Themen – mit Korruption, Geldwäsche und Steuerflucht – eingehender zu befassen, denn sie gewinnen nicht nur bei uns in der OECD, sondern weltweit immer größere analytische und politische Bedeutung. Ich bitte also um Nachsicht, wenn Sie mir als bemühtem Laien folgen müssen. Ich hoffe aber, ich kann Ihnen doch einige interessante Hinweise geben zum Stand der internationalen Bemühungen um die Bekämpfung intransparenter und vielfach illegaler Finanzströme.

## **IGOs und NGOs**

Seit 2003 wird am 09. Dezember der Welt-Anti-Korruptionstag begangen und so ist es sicher kein Zufall, dass heute zeitgleich auch bei uns im Pariser Hauptsitz der OECD der neue Anti-Bribery-Report vom OECDGeneralsekretär Angel Gurría gemeinsam mit der französischen Justizministerin Christiane Taubira und dem Vorsitzenden von TI-International José Carlos Ugaz vorgestellt und diskutiert wird. Hier zeigt sich eine für die internationale Governance wichtige Entwicklung: Das Bemühen internationaler Regierungsorganisationen (IGOs), wie der OECD, Regeln für die Globalisierung zu entwickeln, wird umso erfolgreicher sein, je besser dabei internationale Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) von Anfang an mit involviert sind. Unsere Erfahrungen mit TI bei der effektiven Durchsetzung der OECD-Anti-Bribery-Convention sind beispielhaft. Mit ver-

teilten Rollen können wir im Zusammenspiel von Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen sehr viel positives Momentum entwickeln. Wir sollten daraus auch für andere Felder, wie z.B. die Umsetzung der OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen lernen.

Wie gesagt, ich bewege mich, erst recht als Nicht-Jurist, auf Ihrem Terrain noch unsicher und werde mit Ihren Fach-Terminologien vermutlich manchmal etwas zu lässig umgehen. Verzeihen Sie es mir! Verschärft wird das Problem noch dadurch, dass all das OECD-Material, das mir zur Vorbereitung zur Verfügung stand, nur auf Englisch vorliegt. So geht es schon mit dem Titel los, den Sie mir für den heutigen Vortrag gestellt haben: „Illicit Flows – Korruption und Geldwäsche“. *Illicit Flows* – bringen Sie das mal ins Deutsche! Ich habe es mit *Schwarzgeld* versucht, aber das trifft vermutlich nicht alle Aspekte und Nuancen. Immerhin, es hat mich beruhigt, dass auch Sie in Ihrem Tagungstitel „Geldwäschebekämpfung – Der Schutz von Whistleblowern“ sich nicht getraut haben, den *Pfeifenblaser* ins Deutsche zu bringen.

### **Illicit Flows - Schwarzgeldströme**

*Illicit financial flows* - Worum geht es hier? Ich werde, wie im Titel angekündigt, näher eingehen auf die Themen: Bestechung und Korruption, sowie auf Geldwäsche. Darüber hinaus möchte ich aber auch das Thema Steuerflucht ansprechen, also Steuerhinterziehung und dubiose Steuervermeidungsstrategien. Zum Thema *Illicit Flows* gehört darüber hinaus auch die Problematik gestohlener Vermögen und deren Rückerstattung. Ich werde auf sie jedoch hier nicht näher eingehen. Ebensovienig auf die Frage, welche Konsequenzen *Illicit Flows* gerade auch für Entwicklungsländer haben. Dazu haben wir jüngst einen eigenen Report vorgelegt (OECD, 2014) und ich werde nur an einigen Stellen kurz auf die jeweiligen Empfehlungen des Berichts hinweisen können.

Doch zunächst einige Zahlen, um zumindest die Größenordnungen von *Illicit Flows*, von Schwarzgeldströmen, abzuschätzen, über die wir hier reden. Dabei bitte ich diese nicht als offizielle OECD-Zahlen zu zitieren. Ich habe sie aus verschiedensten Quellen zusammengetragen und kann für Nachkommastellen nicht garantieren.

## Strafverfolgung der Korruption 2014

Nehmen Sie etwa die Zahlen der UN-Organisation für Drogen und Kriminalität (UNODC, 2011). Sie schätzt, dass Einkünfte aus Kriminalität ungefähr 3,6 Prozent des globalen Bruttoinlandsprodukts ausmachen. Dabei sind 2,7 Prozent in irgendeiner Weise durch Geldwäsche gelaufen. Das entspricht einer Größenordnung von 1,6 Billionen US Dollar (USD) – Eine Billion, das sind 1.000 Milliarden. Die US NGO GFI (Global Financial Integrity, 2014) hat ähnliche Berechnungen angestellt und schätzt die Schwarzgeldströme aus Entwicklungsländern für den Zeitraum 2003-2012 auf über 6,5 Billionen USD. Das ist nicht weit entfernt von dem, was die Entwicklungs-NGO ONE, auf Basis einer bewusst konservativen Kalkulation berechnet hat. Sie hat die Ergebnisse gerade in einer Broschüre mit dem Titel „Der Billionen-Dollar-Skandal“ veröffentlicht. Eine Billion US-Dollar, das sind 750 Milliarden Euro (ONE, 2014).

Die Weltbank hat schon 2004 grob überschlagen, welche Ausmaße allein Bestechung weltweit annimmt. Sie kam ebenfalls auf rund eine Billion USD, davon 20 bis 40 Milliarden USD in Entwicklungsländern. Zum Vergleich: Die Finanz-Aufwendungen der Geberländer für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit (ODA) belaufen sich auf jährlich rund 120 Milliarden USD.

In den Steueroasen dieser Welt liegen nach überschlägigen Kalkulationen 20 Billionen USD (15 Billionen Euro) an un versteuertem Geld, davon rund 3,2 Billionen USD (2,4 Billionen Euro) aus Entwicklungsländern. Grob geschätzt entspricht der jährliche Verlust an Steuereinnahmen ebenfalls in etwa 20 Milliarden USD (15 Milliarden Euro).

In Sub-Sahara-Afrika, dort, wo die Entwicklungsherausforderungen besonders dramatisch sind, macht das Steueraufkommen nur etwa 17 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus. Dieser Wert liegt noch unter der in den *Millennium Development Goals* (MDGs) definierten Zielmarke von 20 Prozent.

Es geht mir hier nicht um Details, aber es sollte klar geworden sein, dass die Eindämmung von Schwarzgeldströmen und eine angemessene, gerechte Eintreibung von Steuereinnahmen nicht nur für reiche OECD-Länder, sondern erst recht für die viel ärmeren Entwicklungsländer von größter Bedeutung ist.

## **Bestechung und Korruption**

Kommen wir nun zu den OECD-Instrumenten gegen *Illicit Flows*, und zwar zunächst einmal im Bereich von Bestechung und Korruption. Hier wurde schon mehrfach die 1997 beschlossene und 1999 in Kraft getretene OECD-Anti-Bribery Convention (OECD, 2011) genannt. Zu Deutsch, das „Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr“. Zur Unterstützung der Umsetzung der Konvention wurde bei der OECD eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der nationalen Ministerien eingerichtet. In deren Arbeit sind aber regelmäßig auch Vertreter von Unternehmensverbänden, Gewerkschaften und NGOs involviert.

Was wurde erreicht? Die Konvention war wirklich ein großer Schritt nach vorne. Bestechung wurde damit OECD-weit zum Straftatbestand. Man stelle sich das nochmal vor: Bis 1996 war es durchaus üblich und rechtlich völlig in Ordnung, dass man Bestechungsgelder als Werbungskosten von der Steuer absetzen konnte. Das war gang und gäbe und ist eben noch gar nicht sehr lange her.

Viele Unternehmen, darunter auch große deutsche, haben schmerzhaft erleben müssen, wie schwer es ist, sich auf die neue Logik einzulassen, zumal man sich in vielen anderen Ländern noch nicht von der alten Mentalität verabschiedet hat. Anti-Korruptionspolitik kann also nur gelingen, wenn sie global angegangen und wenigstens OECD-weit durchgesetzt wird. Dann hat man wenigsten rund zwei Drittel der weltweiten Investitions- und Handelsströme abgedeckt.

Bestechung als Straftatbestand: Wenn man so etwas in die Welt setzt, dann muss das Ganze natürlich von einem soliden, mehrstufigen Monitoringverfahren flankiert werden. Tatsächlich wird von der OECD geprüft, ob denn die Mitgliedstaaten das, was sie beschlossen haben, auch wirklich in nationales Recht überführt haben. Das allein aber reicht, wie Sie am besten wissen, bei Weitem nicht aus. Von daher wird von uns in einem zweiten Schritt auch überprüft, ob denn nationales Recht auch tatsächlich in der Praxis effektiv durchgesetzt wird? Gibt es genügend kompetente Staatsanwaltschaften, wie gehen die Verfahren aus?

Die kurze Antwort lautet: Ja – Aber. Ja, es gibt ermutigende Fortschritte. Aber, es gibt auch nach wie vor Länder mit problematischen Lücken im Rechtsrahmen. Um nur einige Beispiele zu nennen:



## Strafverfolgung der Korruption 2014

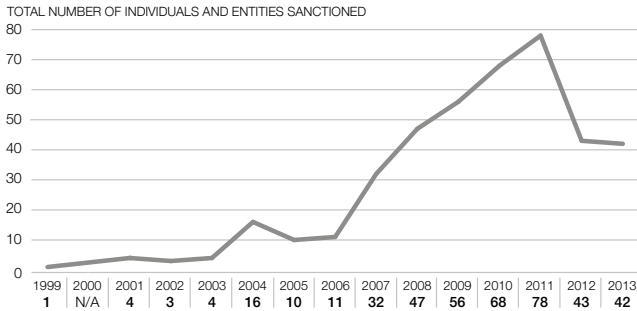
Schon bei der Definition dessen, was denn Bestechung ausländischer Amtsträger ist, tun sich Probleme auf. Bei sehr enger Definition wird die Beweisführung erschwert. Erst recht, wenn verlangt wird, detailliert den Nachweis zu führen, in welcher Weise denn konkret die Vergabe oder das Geschäft beeinflusst wurde. Wenn also die Annahme von Geld allein nicht ausreicht, um ein Verfahren zu begründen. Natürlich sind in vielen Ländern auch Verjährungsfristen ein Thema. Auch sind die Sanktionen nicht immer so, dass sie wirklich eine abschreckende Wirkung hätten.

Hier gilt es auch in Deutschland noch über Einiges nachzudenken. Bundesjustizminister Maas hat es eben schon angesprochen. Darum hier nur ein paar Stichworte: Sollte eine Verurteilung wegen Bestechung Konsequenzen haben, z.B. für den Zugang zu öffentlichen Fördermitteln, bei Export-Kreditgarantien oder bei der öffentlichen Beschaffung? Auch das von dieser Tagung aufgeworfene Thema „Schutz von Whistleblowern“ ist hier zu nennen. In vielen Ländern ist der Schutz von Hinweisgebern mangelhaft.

Um einen Eindruck vom Stand der Umsetzung der Anti-Bribery-Convention zu erhalten, habe ich Ihnen eine Reihe von Grafiken aus dem heute erscheinenden OECD-Bericht (OECD, 2014b) zusammengestellt. So macht Grafik 1 deutlich, dass die Zahl der insgesamt abgeschlossenen jährlichen Fälle von 2005 zehn, auf nahezu 80 Fälle in 2011 anstieg. Seither hat sich die Zahl auf rund 40 in etwa halbiert. Insgesamt wurden seit 1999 über 400 Fälle abgeschlossen. Derzeit sind in 24 der 34 OECD-Länder 390 Verfahren anhängig. Dabei hat sich die Verfahrensdauer kontinuierlich erhöht, von unter drei Jahren vor 2005 auf über sieben Jahre 2013. Vermutlich – und das sind Spekulationen von mir – weil a) die Fälle komplexer werden, aber b) unter Umständen auch, weil Strafverfolgungsbehörden, also Ihnen, nicht genügend Mittel zur Verfügung stehen, um Fälle zügig und angemessen aufarbeiten zu können.

von Meyer: Illicit Flows – Korruption und Geldwäsche

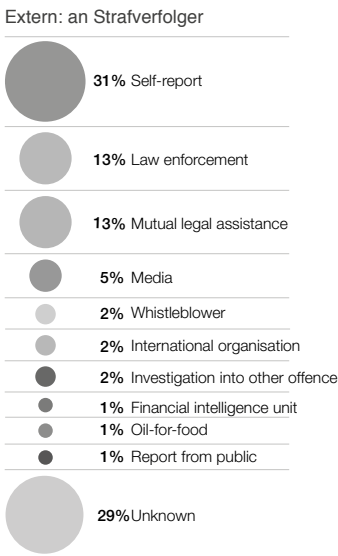
**Grafik 1: Bestechung und Korruption – Transnationale Bestechung: Anzahl der abgeschlossenen Fälle**



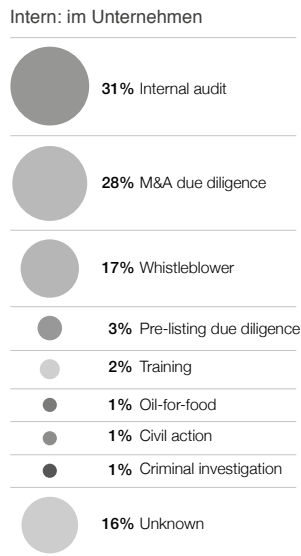
Source: OECD analysis of foreign bribery cases concluded between 15/02/1999 and 31/12/2013

Insgesamt abgeschlossen: 427 Fälle  
 Noch in Untersuchungsverfahren: 390 Fälle in 24 Ländern

**Grafik 2: Bestechung und Korruption – Transnationale Bestechung: Wer hat Hinweise gegeben?**



Source: OECD analysis of foreign bribery cases concluded between 15/02/1999 and 01/06/2014



Source: OECD analysis of foreign bribery cases concluded between 15/02/1999 and 01/06/2014

## Strafverfolgung der Korruption 2014

Für die Sie hier speziell interessierende Frage nach der Rolle von Whistleblowern gibt Grafik 2 einige interessante Hinweise. Sie zeigt, wer Hinweise gegeben hat und zwar zum einen extern, also direkt an Sie, die Strafverfolger, zum anderen intern im Unternehmen selbst. Demnach hatten Hinweise von Whistleblowern intern einen Anteil von 17 Prozent, extern dagegen nur von zwei Prozent. In jeweils rund 30 Prozent der Fälle kamen externe Hinweise an Strafverfolger von den Unternehmen selbst; intern waren es unternehmenseigene Audits sowie Due Diligence Verfahren im Rahmen von Unternehmensfusionen und übernahmen.

Ein Überblick zur Anzahl der Verfahren, bei denen es zur Verurteilung von Unternehmen bzw. Personen gekommen ist, zeigt (Grafik 3), dass Deutschland mit knapp 100 Fällen auf Platz zwei hinter den USA liegt.

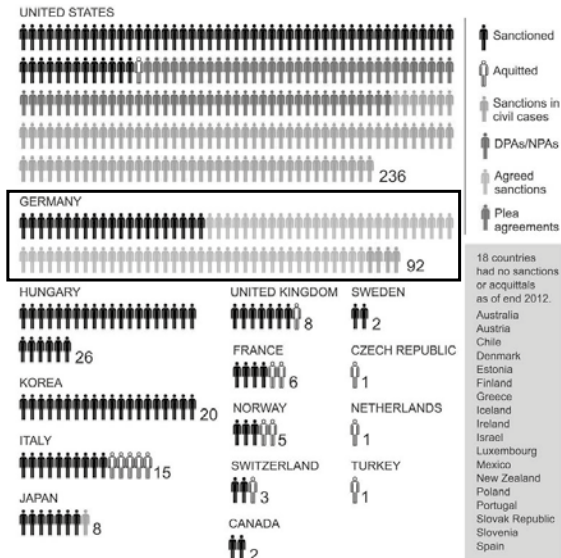
Wenn Minister Maas vorhin meinte, Deutschland sei ein Schlusslicht, dann komme ich hier in die ungewohnte Rolle, Deutschland verteidigen zu müssen. International betrachtet ist die Lage in Deutschland gar nicht so schlecht. Da kommen vielleicht eher andere Länder in den Fokus. Es ist für mich als Laien jedenfalls nicht ganz nachvollziehbar, dass ein Land wie Japan so wenige Fälle haben sollte.

Aufschlussreich ist auch: Warum wird bestochen und wo, in welchem Sektor? Mit Abstand wichtigstes Ziel der Bestechung ist der Bereich der öffentlichen Beschaffung. Der Staat ist also bei der Korruptionsbekämpfung nicht nur als Rechtssetzer gefordert, sondern auch als Beschaffer. Rund 50 Prozent der Einkäufe unserer Wirtschaft laufen in irgendeiner Weise über die öffentliche Hand. Und es sind vier Sektoren in denen Korruption besonders verbreitet ist. Sie machen zusammen fast 60 Prozent der Fälle aus: Es fängt an mit Extractive Industries, also Ölförderung, Mineralien, Rohstoffen; gefolgt vom Bausektor, dann kommt Transport und schließlich der Informations- und Kommunikationsbereich. Also auch hier gibt es sektorale Schwerpunkte, um die man sich gezielt kümmern sollte.

Abschließend gibt Grafik 4 einen Eindruck von der Größenordnung der Bestechungsgelder in Prozent der Vertragssumme nach Sektoren. Auch hier liegt die Rohstoffgewinnung (Extractives) mit über 20 Prozent an der Spitze, gefolgt vom Großhandel, Verwaltungsdienstleistungen, Transport und Lagerung sowie dem Verarbeitenden Gewerbe mit jeweils 15 bis 20 Prozent.

### Grifik 3: Bestechung und Korruption – Transnationale Bestechung

Verurteilte Personen und Unternehmen, 1999–2012

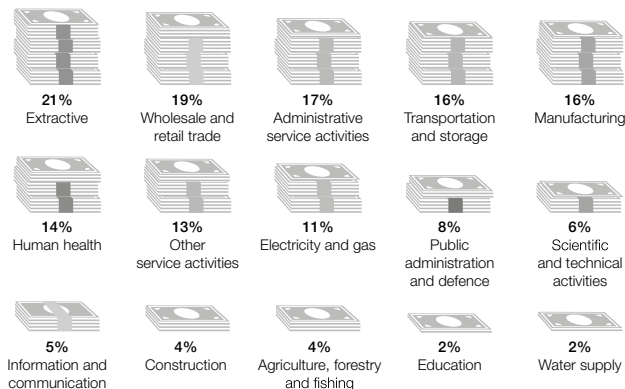


Note: Belgium has reported several convictions; however, data on domestic and foreign bribery cases have not, to date, been counted separately. DPA= deferred prosecution agreement; NPA= non-prosecution agreement.

Source: Adapted from OECD (2012), "OECD Working Group on Bribery: 2013 Annual Report", OECD, Paris, available at: [www.oecd.org/daf/anti-bribery/AntiBriberyAnnRep2012.pdf](http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/AntiBriberyAnnRep2012.pdf)

### Grifik 4: Bestechung und Korruption – Transnationale Bestechung: Wieviel?

Bestechungsgelder in Prozent der Vertragssumme nach Sektoren



Source: OECD analysis of foreign bribery cases concluded between 15/02/1999 and 01/06/2014. Based on the 55 cases which contained information both on the amount paid in bribes and on the transaction value.

Wichtig ist natürlich auch die Frage: Wer ist denn eigentlich besonders korrupsionsgefährdet? In über 50 Prozent der Fälle sind es Angehörige des leitenden Management von Staatsunternehmen, nur selten die Führungsetage (Präsident/CEO: 12 Prozent). Dies gibt Hinweise darauf, wo man hinschauen muss.

Vor dem Hintergrund des eben Gesagten, können die Schlussfolgerungen des OECDReports zu *Illicit Financial Flows* kaum verwundern: Korruptionsbekämpfung darf nicht nur in Fachkreisen wie diesen diskutiert werden. Sie muss vielmehr zur politischen Priorität werden. Die konsequente Verfolgung von bestechenden und bestechlichen Personen verlangt leistungsfähige institutionelle Strukturen und regulatorische Verfahren, einschließlich angemessener Strafen, die tatsächlich eine wirksame Abschreckung gewährleisten.

TI trägt mit seiner Arbeit maßgeblich dazu bei, Fortschritte in diesem Bereich zu erzielen.

### **Geldwäsche**

Ich komme nun zum zweiten Bereich der Bekämpfung von Schwarzgeldströmen: Zur Geldwäsche. Auf sie konzentriert sich die bei der OECD angesiedelte *Financial Action Task Force* (FATF). Sie besteht zwar schon seit 1989, ursprünglich mit Fokus auf Gelder aus dem Drogenhandel, doch hat sie vor allem nach den Anschlägen vom 09. September 2001 mit dem „International Standard on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation“ (AML/CFT) stark an Bedeutung gewonnen. Die Standards, die von 180 Ländern unterzeichnet sind, wurden in insgesamt 40 Empfehlungen zusammengefasst.

In der neuesten Fassung von 2012 (FATF, 2014) wurden die Empfehlungen noch stärker auf einen risikobasierten Ansatz ausgerichtet und dabei ihre Geltung auch auf Nicht-Finanzunternehmen und –berufe ausgedehnt, die sogenannten: *Designated Non-Financial Businesses and Professions* (DNFBP). Gerade hier nämlich wird die Verfolgung von Geldströmen schwierig. Wissen Sie, wer hinter einem Casinos steckt? Wissen wir, was bei Immobilienmaklern so alles passiert? Weiß man, was sich im Bereich des Gold- und Juwelenhandels abspielt? Geschweige denn, an was für Konstrukten gewisse Kanzleien basteln, um damit die wirtschaftlich Begünstigten in vielfacher Hinsicht abzuschirmen? Hier ist noch viel Arbeit angesagt.

Die FATF ist als globales Netzwerk organisiert, ergänzt um acht regionale Foren. Ähnlich wie bei der Korruptionsbekämpfung erfolgt die Arbeit vor allem im Rahmen regelmäßiger Peer Reviews, sogenannter Mutual Evaluation Reviews (MER). Welche Größenordnungen Sanktionen wegen Verstoßes gegen die Geldwäscheregeln der FATF annehmen können, verdeutlicht vielleicht der Fall der HSBC-Bank: Sie musste 2012 1,6 Milliarden USD zahlen wegen illegaler Finanztransfers aus Ländern wie Kuba, Iran, Libyen, Sudan.

Das FATF-Monitoring hilft, die in vielen Ländern nach wie vor großen Umsetzungsdefizite aufzudecken. Heraus stechen dabei vor allem drei Bereiche:

(1) *Consumer Due Diligence and Record Keeping*. Hier geht es um die Frage, ob Banken und andere Finanzinstitutionen die gebührende Sorgfalt an den Tag legen, wenn es darum geht, festzustellen: Wen habe ich hier eigentlich vor mir? Das gilt insbesondere auch dann, wenn es sich um prominente Politiker aus Staaten mit fragiler Governance handelt oder um Personen, die in bestimmten kritischen Sektoren aktiv sind.

(2) Im zweiten Bereich, geht es vor allem um *beneficial ownership*, also die Frage, wer denn wirklich die wirtschaftlich Berechtigten oder Begünstigten sind. Dies ist, zugegeben, nicht nur in Deutschland oft mit großen Schwierigkeiten verbunden. Hier gibt es noch viel zu tun.

(3) Der dritte Bereich bezieht sich auf die schon erwähnten *Designated Non-Financial Businesses and Professions* (DNFBP)

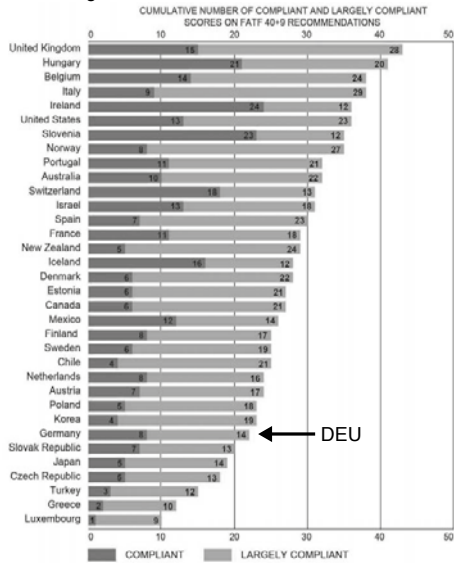
Grafik 5 vermittelt einen Eindruck davon, in welchen Ländern wie viele der 40 Empfehlungen ganz oder teilweise erfüllt bzw. nicht erfüllt werden. An der Rangordnung Deutschlands lässt sich bereits erkennen, dass hier bei weitem nicht alles in bester Ordnung ist und dementsprechend offenbar erheblicher Verbesserungsbedarf besteht.

Zusammenfassend kommt der OECD-Report zu *Illicit Financial Flows* zu dem Ergebnis, dass es vor allem im Bereich der Kunden-Due-Diligence darum gehen muss, die Sorgfaltsprüfungen durch Finanzinstitutionen, und mehr noch durch Nicht-Finanz-Institutionen, zu verbessern und insbesondere zur Feststellung der wirtschaftlich Begünstigten oder Berechtigten beizutragen.

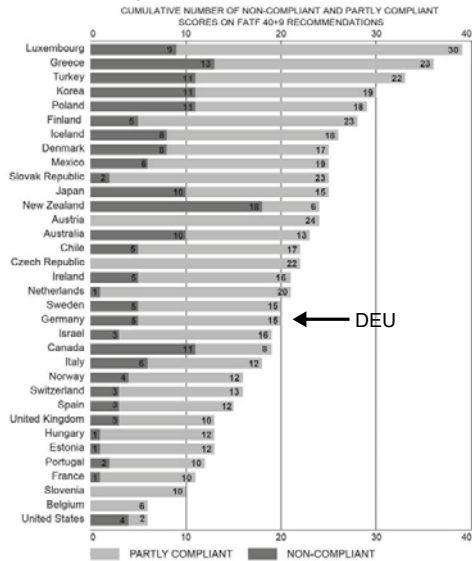
# Strafverfolgung der Korruption 2014

Grafik 5: **Geldwäsche** – Monitoring der Umsetzung

## Erfüllt – ganz oder teilweise



## Nicht erfüllt – ganz oder teilweise



## Steuerflucht

Ich komme nun zum dritten Thema, um das es bei *Illicit Financial Flows* geht und mit dem sich die OECD intensiv befasst: Zur Steuerflucht. Zu unterscheiden sind hier zwei Formen, die illegale Steuerhinterziehung einerseits, und die zwar legale, aber volkswirtschaftlich und letztlich auch gesellschaftlich und politisch schädliche Steuervermeidung.

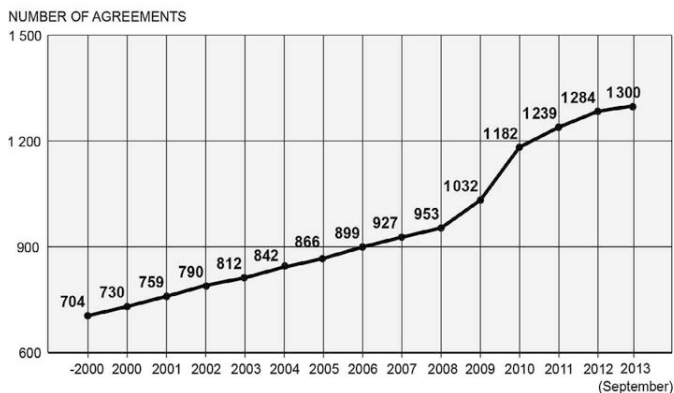
Das in 2000 gegründete Global Forum on Tax Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes hat mit Unterstützung der G20 in den Jahren seit der Finanz- und Wirtschaftskrise beeindruckende Fortschritte erzielen können, die noch vor wenigen Jahren undenkbar erschienen. Heute gehören dem Global Forum 123 Länder und Jurisdiktionen an, einige davon noch vor kurzem als Steueroasen bekannt. Dank der Arbeiten des Global Forums wird auch dort das Bankgeheimnis bald Geschichte sein.

Mittlerweile sind weltweit über 3.000 Abkommen über den Austausch von Steuerinformationen auf Anfrage abgeschlossen worden. Grafik 6 zeigt, wie seit 2009 die Anzahl der Übereinkommen zwischen OECD- und Entwicklungsländern von 950 sprunghaft auf nunmehr über 1.300 angestiegen ist. Zugleich sind im Rahmen der OECD Model Tax Convention die Regeln und Anforderungen für den Informationsaustausch weiter präzisiert worden. Die Model Tax Convention, für Laien ein maßlos langweiliges Buch, gehört zu den Bestsellern unter unseren OECD-Publikationen. Sie gehört auf den Schreibtisch jedes Konzernbuchhalters und Firmenanwalts, denn es geht darin nicht nur um den Informationsaustausch, sondern auch um Regeln für interne Verrechnungspreise in Unternehmen und ähnlich spannende Fragen.



Grafik 6: **Steuerpflicht** – Informationsaustausch

Anzahl der Übereinkommen zum Steuer-Informationsaustausch  
zwischen OECD und Entwicklungsländern



Informationsaustausch auf Anfrage ist jedoch heute bereits Schnee von gestern. Vor wenigen Wochen hat sich das Global Forum hier in Berlin getroffen und nahezu 100 Länder und Jurisdiktionen haben zugesagt, einen neuen, von der OECD entwickelten Standard für den Automatischen Informationsaustausch (AEOI) bis 2017 oder 2018 umzusetzen. Über 50 Länder haben bei der Berliner Konferenz bereits das entsprechende multilaterale Abkommen unterzeichnet. Infolge dieser Entwicklung hat die Zahl der Selbstanzeigen in OECD- und G20-Ländern rapide zugenommen. In 25 Ländern, für die Zahlen vorliegen, hat dies in kürzester Zeit zu zusätzlichen Einnahmen des Fiskus von 37 Milliarden Euro geführt.

Auch in diesem Bereich arbeitet die OECD mit einem mehrstufigen Peer Review Verfahren, das die Umsetzung der Vereinbarungen abprüft. Dabei werden Länder je nach Qualität der Implementierung in verschiedene Kategorien unterschieden. Dabei zeigt sich, dass von über 70 überprüften Ländern nur 20 uneingeschränkt den neuen Standards entsprachen. In allen anderen gibt es also noch mehr oder weniger deutlichen Nachbesserungsbedarf.

Das zweite Großvorhaben gegen Steuerflucht, dem sich die OECD derzeit im Auftrag der G20 stellt, ist das sogenannte BEPS-Projekt (Base Erosion and Profit Shifting). Hier geht es um legale, aber schädliche Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung. Da hierzu an vielen Stellschrauben gleichzeitig gedreht werden muss, hat die OECD einen Aktionsplan mit 15 Punkten entwickelt, der bis zum Herbst 2015 abgearbeitet werden soll. Ein erster Satz von sieben Aktionspunkten wurde bereits im September 2014 vorgelegt.

Grafik 7 verdeutlicht einige der Druckstellen, um die es bei BEPS geht. Ich kann hier nicht auf Details eingehen, doch geht es kurz gesagt darum, zu verhindern, dass aus dem legitimen Anliegen, Doppelbesteuerung in verschiedenen Ländern zu vermeiden, nicht am Ende doppelte Nicht-Besteuerung wird. Insbesondere große multinationale Unternehmen haben mit Hilfe einschlägiger Steuer- und Wirtschaftsberatungskanzleien hoch komplexe Planungssysteme zur Steuervermeidung entwickelt, bei denen durch geschickte Ausnutzung von Steuervorteilen in ausgewählten Ländern, beispielsweise für Lizenz- und Patenteinnahmen und ähnliches, am Ende keine oder nur marginale Steuerzahlungen fällig werden. Dabei fallen Ort der Wertschöpfung und Ort der Steuerzahlung meist auseinander. Aber: Wenn im Online-Handel von deutschen Lagern zu deutschen Kunden der Server in Luxemburg steht, ist dann Luxemburg der Ort, wo die wirtschaftliche Aktivität stattfindet? Darüber können Juristen endlos streiten.

Derartige steuerliche Konstruktionen sind nicht nur wirtschaftlich bedenklich. Warum müssen das Möbelhaus oder der Buchhändler an der Ecke 35 Prozent Steuern zahlen, während die großen Konkurrenten mit weniger als fünf Prozent davonkommen? Auch gesellschaftlich und politisch unterminiert ein solches System nicht nur die Steuermoral. Es zerstört letztlich die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen in das politische System.

Grafik 7: **Steuerpflicht** – BEPS: Die Druckstellen



### **Ausblick**

Damit bin ich am Schluss meines kurzen Überblicks über die verschiedensten Instrumente mit denen die OECD, nicht nur für Ihre Mitgliedsländer, sondern global und insbesondere auch für die Entwicklungsländer, versucht, Transparenz in die globalen Finanzströme zu bringen.

Finanztransfers im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sind und bleiben wichtig. Auf Dauer aber wird es für eine nachhaltige und gerechte globale Entwicklung noch wichtiger sein, Korruption und Bestechung, Geldwäsche und Steuerflucht weltweit effektiv zu bekämpfen. TI leistet hierzu wichtige Beiträge. Ihre kritische Begleitung dessen, was wir bei der OECD tun, ist für uns nicht lästig, sondern willkommener Ansporn. Ich danke Ihnen daher nicht nur für die Gelegenheit hier vortragen zu dürfen, sondern auch für Ihre Hilfe bei der Durchsetzung anspruchsvoller und effektiver Regeln zur Eindämmung von Schwarzgeldflüssen, die hoffentlich eines Tages ganz versiegen.

## **Quellen:**

FATF, (2013), „International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation“, Financial Action Task Force, Paris.  
[http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF\\_Recommendations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf)

GFI (2014), „Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012“, Global Financial Integrity, Washington.  
<http://www.gfintegrity.org/>

OECD (2011), „Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in international Business Transactions and Related Documents“, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Paris.  
[http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_ENG.pdf](http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf)

OECD (2014 a), „Illicit Financial Flows from Developing Countries – Measuring OECD Responses“, OECD, Paris.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264203501-en>

OECD (2014 b), „Standard for Automatic Financial Account Information in Tax Matters“, OECD, Paris.  
<http://www.oecd.org/tax/transparency/automaticexchangeofinformation.htm>

OECD (2014 c), „Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting“, OECD, Paris  
<http://www.oecd.org/tax/beps-reports.htm>

OECD (2014 d), „OECD Foreign Bribery Report - An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials“, OECD, Paris.  
<http://www.oecd.org/daf/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm>

ONE (2014), „Der Billionen-Dollar-Skandal“, ONE, Berlin.  
[www.one.org/scandal](http://www.one.org/scandal)

UNODC (2011), „Illicit money: How much is out there?“, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC),  
[www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2011/October/ill-icit-money\\_-how-much-is-out-there.html](http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2011/October/ill-icit-money_-how-much-is-out-there.html)

# Steuerlich gibt es keinen Freibetrag für Whistleblower

*Frank Wehrheim*

Ehemaliger Steuerfahnder und Buchautor

Ich wollte an sich erklären, warum ich hier über *Whistleblowing* rede. Eigentlich war ich in meinem früheren Leben, und ich war es gerne, und ich war es dreißig Jahre lang, bei der Steuerfahndung. Deshalb hätte ich auch einiges zu den anderen Themen anmerken können: zu Korruption, zu Geldwäsche... Als das Geldwäschegesetz 1993 kam, war ich noch aktiv im Dienst.

*Whistleblowing* ist mein Thema geworden, weil die Steuerfahnderaffäre, die Sie angesprochen haben, durch eine Amtsverfügung 2001 ihren Anfang genommen hat.

Wir haben in Frankfurt - ich glaube, es ist allen bekannt, dass das der Bankenplatz ist -1996 angefangen in einer Großbank zu ermitteln. Es ging um die Geldflüsse, die aufgrund einer Zinsabschlagsteuer von Theo Waigel seit 1993 u.a. nach Luxemburg abflossen. Das ist ja mittlerweile auch wieder ein Thema: ich erinnere an Luxemburg-Leaks.

Wir haben damals mit unseren Ermittlungen in einer Großbank angefangen und festgestellt: Alle Banken haben das gleiche gemacht. Alle Banken haben zur Vermeidung der vorgenannten Zinsabschlagsteuer Geldtransfers nach Luxemburg und in die Schweiz vorgenommen. Wir – bei der Steuerfahndungsstelle Frankfurt am Main – haben die Aufarbeitung dieser Transfers für die Steuerfahndungsstellen der Bundesrepublik vorgenommen. Zu Beginn der Ermittlungen sind wir auch personell verstärkt worden. Dann gab es einen Politikwechsel in Hessen. Es gab eine Parteispendenaffäre. Danach Gegenwind in der Verwaltung und in 2001 eine Amtsverfügung, die so lautete: Steuerfahnder sollten in Hessen nur noch einem Anfangsverdacht nachgehen dürfen, wenn es sich um Einzeltransfers von 300.000 DM – damals gab es noch die DM – oder mehrere Einzeltransfers von zusammen 500.000 DM handelte.

Das fanden wir ungeheuerlich. Nach unseren Erfahrungen wurden die Beträge meist in kleineren Tranchen transferiert. Es stellte sich für uns die Frage: Ist das eigentlich rechtlich in Ordnung? Werden wir hier zur Strafvereitelung angewiesen. Damals habe ich aber überhaupt keine Ahnung von Whistleblowing gehabt. Wir

*Wehrheim:* Steuerlich gibt es keinen Freibetrag für Whistleblower

haben, ohne zu wissen, was Whistleblowing ist, gesagt: Wir müssen dagegen halten. Es kann nicht sein, dass wir, die die sichergestellten Unterlagen für die ganze Republik aufbereiten, in Frankfurt in unseren Ermittlungen eingeschränkt und behindert werden. Das heißt, dass sich viele Kollegen gewehrt haben.

In der Folge gab es dann Mobbing in der hessischen Finanzverwaltung, Mobbing in der Form, dass einer, Rudolf Schmenger, herausgegriffen wurde: angegriffen z.B. mit einem Disziplinarverfahren, das konstruiert und unberechtigt war. Man hat dann gesehen und das sollte man sehen: Ein Einzelner, der sich wehrt, ist verloren in einer Behörde.

Heute Morgen ist gesagt worden, Beamte seien geschützt. Das sehe ich anders. Die Schutzvorschriften für Beamte reichen nicht, sobald sie sich zum Whistleblowing entschließen. Am Beispiel meiner Kollegen kann ich Ihnen sagen, wie schwer es ist, wenn ein Beamter versucht, Missstände aufzudecken. Der Amtsrat Schmenger ist in einem Fall angewiesen worden, einen Unschuldigen zu verfolgen. Er hat trotz Amtsverfügung gedacht: Das ist ein Fall für die Staatsanwaltschaft. Rudolf Schmenger hat versucht, sich die Genehmigung seiner Dienststelle zu holen, um anzuzeigen, was nach seiner Meinung eine Straftat war. Der Dienstherr bestimmte: Das darf er nicht anzeigen. Er hat es verboten bekommen. – Ein Jurist hat gesagt: Darüber kann man sich hinwegsetzen, das ist eine Straftat. Dann konnte man erleben, in welche Zwickmühle ein Beamter geraten kann. In letzter Konsequenz hat Schmenger die Anzeige nicht erstattet. Die Firma des unschuldig Verfolgten, es war ein Prominenter, ging in Konkurs. Die Arbeitsplätze gingen verloren. Das Ganze wurde nie aufgearbeitet. Die Aufarbeitung wurde verboten.

Innerhalb unserer Dienststelle hat sich die gesamte Steuerfahndungsstelle, etwa 70 Leute, zusammengesetzt und überlegt: Was machen wir als Beamte? Wie können wir integer aus dieser Geschichte herauskommen?

Dann haben wir ein gemeinsames Whistleblowing versucht. Eine gesamte Dienststelle. Wir haben uns getroffen und gesagt: Da sind Missstände. Die prangern wir jetzt an. Wie machen wir das? Auf dem Dienstweg, damit uns nichts passieren kann. Wir schreiben einen Brief auf dem Dienstweg. Später können wir vielleicht – als ultima ratio – an die Öffentlichkeit gehen.

So haben wir es gemacht. Den Brief aufgesetzt. Aber der ist innerhalb der Verwaltung bekannt geworden. Dann ging es los. Es kamen Repressalien. Einzelne Leu-

te wurden herausgegriffen und angesprochen: Habt ihr euch das gut überlegt? Du hast gebaut, du hast Familie... Als der Brief fertig war, hatten im ersten Anlauf 50 unterschrieben... Später haben von den 50, 35 die Unterschrift zurückgezogen. Ich habe damals gesagt: „Wir haben die Backen aufgeblasen, aber wir haben nicht gepfiffen.“ Wir haben das Ganze aufgegeben. Da nur noch wenige Kollegen ihre Unterschrift aufrechterhielten, wurde der Brief an den Ministerpräsidenten nicht abgeschickt. Aber es wurden elf Leute aus unserer Dienststelle versetzt. Von einem Tag auf den anderen. Ich war da übrigens auch dabei. Ein seltsames Schicksal: Ich bin in eine Abteilung gekommen, die keine Arbeit hatte. Es hieß, als Steuerfahnder sei ich ja breit aufgestellt, da könne ich „Rechtsmittel bearbeiten“. Das ist das, was sich so jeder wünscht als Finanzbeamter: die „angelutschten“ Fälle von anderen zu Ende zu führen. Nur: Nicht mal die kamen. Wir hatten nichts zu tun. Wir haben nur rumgesessen und am PC gespielt.

Irgendwann einmal, als ein Fall da war, der um 70 Euro Kirchensteuer ging, habe ich gesagt: „Das ist jetzt meiner.“ Vorher hatte ich mit anderen Zahlen operiert. Aber ich muss ehrlich sagen: Ich habe den Fall bewusst bearbeitet, weil ich glaubte: Irgendwann wird das Ganze mal öffentlich und ich kann diesen 70-Euro-Fall erzählen. Das habe ich dann auch in meinem Buch getan.

Es ist schon tragisch, was dann in Hessen passierte. Insgesamt wurden 15 Leute versetzt oder umgesetzt. Die Fahndungsabteilung zog um, wurde aufgeteilt, ist heute, glaube ich, nicht mehr schlagkräftig. Ich bin heute Steuerberater und erlebe, dass Steuerfahnder aus Nordrhein-Westfalen in Frankfurt oder u.a in meiner Heimatstadt Bad Homburg, im Speckgürtel Frankfurts, ermitteln. Die eigene Hessische Fahndung existiert zwar auf dem Papier, hat aber bei weitem nicht mehr die Qualität von früher. Vielleicht war das beabsichtigt. Darüber kann man nachdenken.

Ich habe einmal in einer Talkshow auf die Frage von Pelzig: „Sie schreiben ein Buch, aber Sie schreiben nicht, wer es war“, gesagt: Sie können das nicht beweisen. Sie können nur aufzeigen, was passiert ist.

Kommen wir zum Whistleblowing... Das muss ich noch erzählen: Vier Leute sind aufgrund von Mobbing erkrankt und entsprechend krankgeschrieben worden. Die hat man über das Versorgungsamt zu einem Psychiater geschickt. Dieser Arzt, Dr. Holzmann hieß er, hat alle vier ungefähr jeweils eine Dreiviertelstunde „untersucht“, hat ihnen hinterher gesagt: „Alles wird gut“. Im Gutachten stand dann die Diagnose: „paranoid-querulatorisch“, brauchen nie mehr zu arbeiten und

*Wehrheim:* Steuerlich gibt es keinen Freibetrag für Whistleblower

können auch nie mehr gesund werden. Damit wurden diese vier Menschen in Pension geschickt.

Das hätte ich – ich habe immerhin für das Land Hessen vierzig Jahre lang gearbeitet – in Deutschland nicht für möglich gehalten. Vielleicht in China, vielleicht irgendwo in Usbekistan, vielleicht auch noch in Russland, aber auf gar keinen Fall in Hessen. Es ist aber so passiert. Dieser begutachtende Arzt ist von einem Berufsgericht wegen „vorsätzlicher Verletzung des fachlichen Standards“ zu einer Geldstrafe verurteilt worden – was sicher schon ein spannender Vorgang war, weil das selten passiert. Er ist vor wenigen Wochen in einem zivilrechtlichen Prozess zu Schadenersatz verurteilt worden. Dort hatten alle vier Fahnder dem Land Hessen und dem Gutachter den Streit erklärt. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass das Land Hessen nicht auf Seiten der vier ehemaligen Fahnder steht, sondern weiter auf der Seite des Gutachters. Die Fahnder sind bisher nicht rehabilitiert worden.

Um Ihnen einmal vor Augen zu führen, was da in der Politik passiert: Vor zwei Wochen hat die SPD einen Antrag auf Rehabilitierung dieser vier Fahnder gestellt. Das ist abgelehnt worden, auch mit den Stimmen der Grünen, von der CDU und der FDP. Die haben sich zwar alle entschuldigt, die Sprecher der Grünen und auch der FDP, sogar der seinerzeit mitverantwortliche Innenminister Hahn. Aber gestimmt haben sie gegen eine Rehabilitierung.

2009 erhielten wir Hilfe von ganz anderer Seite. Rudolf Schmenger und ich bekamen den Whistleblower-Preis der Juristenvereinigung IALANA und der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler (VDW). Bis dahin habe ich mit Whistleblowing, ehrlich gesagt, nichts anfangen können. Ich habe nichts darüber gewusst. Steuerlich gibt es keinen Freibetrag für Whistleblower.

Ein Whistleblowing habe ich einmal wahrgenommen – ich glaube, das war 2007: Das war der Gammelfleischskandal. Da war Konsens, dass das etwas ist, was wir alle nicht wollen. Ein Gammelfleischfahrer, der so etwas aufdeckt, das ist ein echter Whistleblower. Da wollte 2007 sogar der damalige CSU-Minister Seehofer Whistleblower-Schutz – so habe ich das damals wahrgenommen. Der damalige Gesetzentwurf ist aber sang- und klanglos in der Versenkung verschwunden.

Der Whistleblower-Preis hat für mich dazu geführt, dass ich mich dem Whistleblower-Netzwerk angeschlossen habe. Ich habe mir deshalb auch eine Bundes-



tagsdebatte über einen neuen Gesetzentwurf – den dritten mittlerweile – angehört. Die Debatte kam übrigens pünktlich zu diesem Vortrag. Dabei habe ich mich gefragt: Was wäre eigentlich mit Snowden hier in Deutschland passiert? Der hat ja nach mir diesen Whistleblowerpreis 2013 bekommen. Eine ganz spannende Frage. Was wäre, wenn Snowden Deutscher wäre? Wäre Mitarbeiter beim deutschen Geheimdienst und würde offenbaren, dass der deutsche Geheimdienst uns anlasslos ausspioniert und unsere Daten speichert... Wäre er dann ein Whistleblower hier in Deutschland, den alle als eine Art Helden betrachteten? Ich glaube, der würde im Gefängnis sitzen. Wer Staatsgeheimnisse verrät, wäre bei uns in der Gefahr, eingesperrt zu werden. Deswegen haben wir ja auch seit mehr als 50 Jahren in Deutschland, glaube ich, nicht einen einzigen Whistleblower aus dem Bereich der Geheimdienste. Mir ist jedenfalls kein Fall bekannt. Die Debatte um Snowden hat u.a. auch das deutlich gemacht: Für Mitarbeiter im öffentlichen Dienst und für Beamte in Deutschland, besteht keinen annähernd hinreichender Schutz, wenn sie Missstände, Gefahren oder rechtswidrige Handlungen in ihrem beruflichen Umfeld aufdecken. Das ist etwas, was unbedingt neu geregelt werden muss.

Wenn ein Finanzbeamter, der sich in seinem Metier auskennt: Wenn so ein Mensch Angst haben muss mit dem, was er glaubt offenbaren zu müssen, wenn er nicht weiß: „Kann ich eine Straftat anzeigen? Darf ich das?“ Wenn so eine Unsicherheit besteht, dann deutet das für mich darauf hin, dass wir Rechtssicherheit für Whistleblower brauchen.

Ich bin jetzt Steuerberater, mache etwas ganz Spannendes. Zu mir kommen nicht die Konzerne oder die Mafia. Zu mir kommen Leute, die aus der Illegalität heraus wollen, also Selbstanzeigen. Das ist im Moment das Geschäft. Das ist im Übrigen ein gutes Geschäft. Ich habe früher als Fahnder die Selbstanzeige abgelehnt. Die meisten Selbstanzeigen erfolgten im letzten Moment.

Wir haben heute gehört: Viele Staaten haben jetzt Steuerabkommen unterschrieben. Das alles hätte ich früher als Fahnder in der Form überhaupt nicht für möglich gehalten. Aber es ist spannend, was im Hinblick auf Whistleblowing im Bereich der großen Steuerhinterziehung passiert. Wir haben alle von Luxemburg-Leaks gehört. Das war eigentlich nichts Neues. Wir wissen, dass Herr Juncker früher als Finanzminister und als Premier in Luxemburg dieses System der Steuerumgehung für große Konzerne mit entwickelt hat. Schon in den Jahren nach 1993, als wir die Banken verfolgt haben, erklärte er stets, dass Luxemburg keine Steueroase sei. Allen Politikern in Deutschland ist und war dieses System be-

*Wehrheim: Steuerlich gibt es keinen Freibetrag für Whistleblower*

kannt. Das ist für sie nicht neu, was jetzt vor wenigen Wochen Journalisten als Luxemburg-Leaks aufgedeckt haben. Aber woher kamen die Insiderinformationen? Das alles wurde von einem Whistleblower aufgedeckt. Offshore-Leaks vor einigen Monaten ebenfalls.

Das Whistleblowing kam aus Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, aus irgendwelchen gut unterrichteten Kreisen. Interessant ist, was da und in der Gesellschaft vor sich geht. Was im Bereich der Steuern passiert war für mich früher undenkbar. Wir reden heute nicht mehr von „Steuersündern“. Wir reden nicht mehr davon, dass jemand, der seine Kapitaleinkünfte nicht versteuert, ein Kavaliersdelikt begeht. Sondern mittlerweile betrachtet die Gesellschaft Steuerdelikte als das, was sie sind: Straftaten. Ohne diesen Schwenk in der Gesellschaft, ohne dass dieses Gewissen der Bürger und Bürgerinnen sich endlich zu Wort meldet, kommen wir nicht weiter. So einen Einstellungswandel brauchen wir auch, denke ich, in Bezug auf Whistleblowing.

Als ich die Reden im Bundestag am 7. November zum neuen Entwurf eines Whistleblowerschutzgesetzes gehört habe fiel mir auf, dass Redner der Konservativen einfach sagten: „Was wir an rechtlichem Schutz haben, reicht.“ Da braucht man nichts zu ändern. Von der SPD kam: „Wir prüfen“. Dazu sagte eine Abgeordnete, und das fand ich sehr erhellend: „Prüfung heißt Stillstand“. Da habe ich mir gedacht: Auch in dieser Legislaturperiode wird kein Whistleblower-Schutz kommen. Deswegen müssen wir dran bleiben und weiter Druck auf die Politik aufbauen. Transparency muss dran bleiben. Das Whistleblower-Netzwerk muss dran bleiben. Und ich als Preisträger von einem Preis, von dem ich am Anfang nicht wusste, welchen Wert er hat, werde auch dran bleiben.

**OECD:**  
**Nicht anonymisierte Darstellung von Verfahren**  
**hinsichtlich Auslandsbestechung**

*Dr. Angela Reitmaier*

Leiterin der Arbeitsgruppe Internationale Vereinbarungen,  
Transparency International Deutschland e.V.

Vielen Dank für die Einführung. Ich freue mich, dass ich die Gelegenheit habe, über Anonymisierung bei der Darstellung von Auslandsbestechungsverfahren zu sprechen.

Ich möchte zunächst das Problem erläutern, dann die rechtliche Beurteilung erörtern und zum Schluss etwas zur Veröffentlichung des Berichts des Bundesministers für Justiz und Verbraucherschutz sagen.

### **I. Problemdarstellung**

Die Mitteilungen der Staatsanwaltschaften der Länder über die Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts auf Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr werden im Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz gesammelt und der zuständigen OECD Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen im internationalen Geschäftsverkehr übermittelt. Transparency Deutschland erhält Einblick, um die entsprechenden Angaben in den jährlich erscheinenden „Exporting Corruption“ Bericht unserer internationalen Organisation einzubauen.

Bei der Auswertung dieser Mitteilungen bereitet uns die anonymisierte Darstellung der Sachverhalte Probleme. Und nicht nur uns, auch dem Team der OECD, das Deutschland 2010 im Rahmen der OECD Konvention gegen Auslandsbestechung evaluiert hat. Dies wurde damit erklärt, dass nach einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>1</sup> zwar Gerichtsentscheidungen zu veröffentlichen

---

<sup>1</sup> Urteil vom 26.2.1997, 6 C 3.96

sind, sie aber durch Anonymisierung für die Herausgabe an die Öffentlichkeit vorbereitet werden müssen. Das OECD Evaluierungsteam hielt nicht die Anonymisierung als solche für ein Problem, aber die Art und Weise ihrer Vornahme, insbesondere die Streichung von faktischen Elementen.<sup>2</sup> Inzwischen enthalten die Mitteilungen des Bundesjustizministeriums interne Aktenzeichen, so dass man die Fälle besser nachverfolgen kann.

Transparency International hat im „Exporting Corruption Bericht 2014“ die Empfehlung an Regierungen aufgenommen, Informationen über laufende und abgeschlossene Gerichtsverfahren zu veröffentlichen, und zwar im Detail.

Worum geht es konkret?

Das erste ist natürlich der Name des Angeklagten. Das ist sicherlich das umstrittenste Element. Aber es geht auch um den Namen des betroffenen Unternehmens. In den Mitteilungen des Justizministers werden Unternehmen z.B. als eine im Bereich des Maschinen- und Nutzfahrzeugbaus tätige Aktiengesellschaft beschrieben. Experten wissen dann, wer damit gemeint ist. Aber nicht alle sind Experten.

Der Name des betroffenen Landes: Das wird z. B. als osteuropäisches oder zentralafrikanisches Land umschrieben, welches genau, weiß man nicht.

Aktenzeichen: Es gibt nur die internen, nicht die tatsächlichen Aktenzeichen.

Höhe der Freiheitsstrafe: Dies geht über die Anonymisierung hinaus und müsste in der Fallbeschreibung enthalten sein, aber diese Informationen sind nicht immer verfügbar.

Bei der Einstufung von Staaten im „Exporting Corruption“ Bericht von Transparency International in „aktive“, „moderate“, „begrenzte“ oder „keine“ Umsetzung der OECD Konvention gegen Auslandsbestechung spielen der Rang des ausländischen Amtsträgers und die Grösse des Unternehmens, die abschreckende Wirkung der Sanktion, insbesondere die Höhe der Freiheitsstrafe oder der Geldbuße, die Höhe des zugrunde liegenden Auftrags und der Bestechungszahlung eine Rolle. Deutschland ist bislang als „aktiv“ eingestuft worden, aber für die Bewertung sind Detailangaben erforderlich. Wenn sie wegen Anonymisierung fehlen, kann sich das auf die Einstufung auswirken.

---

2 Deutschland Phase 3 Evaluierungsbericht, Absatz 13 und 14

## II. Rechtliche Beurteilung

### 1. Gebot zur Veröffentlichung von Entscheidungen nach Art. 20 GG und §169 GVG

Die eingangs erwähnte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts hat die Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen als eine öffentliche Aufgabe charakterisiert, und zwar als eine verfassungsunmittelbare Aufgabe der rechtsprechenden Gewalt und damit eines jeden Gerichts. Diese Aufgabe bezieht sich auf alle Entscheidungen, an denen die Öffentlichkeit ein Interesse hat oder haben kann. Begründet wird dies mit dem Rechtsstaatsgebot, dem Demokratiegebot und dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Es geht um die Konkretisierung des Rechts durch Entscheidungen. Diese hat die gleiche Wirkung wie die Verkündung von Rechtsnormen, und muss deshalb veröffentlicht werden. Damit wird auch öffentliche Kritik ermöglicht oder auch eine parlamentarische Korrektur von fachwissenschaftlicher Diskussion über die Rechtsfortentwicklung. Zusätzlich leitet das Bundesverwaltungsgericht eine Publikationspflicht aus dem Grundsatz der Öffentlichkeit gerichtlicher Verhandlungen her. Aber es schränkt diese Pflicht ohne weitere Begründung insofern ein, als es die Herstellung einer herausgabefähigen, d.h. insbesondere einer **anonymisierten** und neutralisierten Fassung fordert.

Knerr, der zur Veröffentlichung von Namen in gerichtlichen Entscheidungen eine Dissertation geschrieben hat, leitet die Verpflichtung zur Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen wie das Bundesverwaltungsgericht aus dem Rechtsstaats- und dem Demokratiegebot her.<sup>3</sup> Ersteres erfordert die Informationen der Öffentlichkeit über die Rechtsprechung, aber auch die Kontrolle der Rechtsprechung durch die Öffentlichkeit. In Bezug auf das Demokratiegebot verweist er darauf, dass Urteile ‚im Namen des Volkes‘ ergehen und dass deshalb der Volkssouverän die Möglichkeit haben muss, Kenntnis von der Ausübung der Staatsgewalt durch die Gerichte zu nehmen. Er weist darauf hin, dass §169 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG), nach dem die Verhandlung vor dem erkennenden Gericht einschliesslich der Verkündung der Urteile und Beschlüsse öffentlich ist, von der Saalöffentlichkeit ausgeht. Das war 1877 zur Zeit des Erlasses des Gerichtsverfassungsgesetzes als Teil der Reichsjustizgesetze die Realität. Heutzutage geht

---

3 Knerr, Die Veröffentlichung von Namen in gerichtlichen Entscheidungen, Marburg, 2004

es auch um die nachfolgende Berichterstattung in den Medien und die Veröffentlichung von Entscheidungen zur Information und Kontrolle, nicht nur um die Öffentlichkeit im Gerichtssaal.

## 2. Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 GG iVm Art. 1 Abs. 1 GG

Das Gebot zur Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen greift in das Recht des Angeklagten auf informationelle Selbstbestimmung ein. Dieses Recht ist im Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts<sup>4</sup> aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht entwickelt worden. Es basiert auf Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz (GG), aber auch auf Artikel 1 GG, der Achtung der Menschenwürde. Die Veröffentlichung einer Entscheidung unter Nennung des Namens des Angeklagten ohne dessen Einwilligung beeinträchtigt diesen in seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

## 3. Schranken des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung

Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sind nach dem Volkszählungsurteil nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Hier kommt es jetzt darauf an, wie man dieses Allgemeininteresse definiert. Wenn es die Information der Öffentlichkeit über die Rechtsprechung ist, könnten abstrakte Falldarstellungen ohne Personenbezug ausreichen. Wenn es aber die Kontrolle der Rechtsprechung durch die Öffentlichkeit ist, dann muss man auch wissen, wer Ross und Reiter sind. Das Recht ist ein Teilsystem des Staates mit Bezügen zu anderen Systemen. Es wird bedingt durch wirtschaftliche, soziale, politische und kulturelle Gegebenheiten. Diese außerhalb des Rechts liegenden Aspekte werden geprägt durch mit Macht ausgestattete Einzelpersonen und Institutionen. Deshalb muss die Öffentlichkeit erkennen können, ob der Einfluss von Personen oder von Organisationen, oder vielleicht auch bestimmte Eigenschaften von Personen in einem konkreten Fall eine Rolle gespielt haben.<sup>5</sup> Das spricht dafür, dass man auch wissen muss, wer der Straftäter und welches Unternehmen betroffen ist. Von daher lässt sich ein überwiegendes Allgemeininteresse herleiten.

---

4 vom 15.12.1983 – 1 BvR 209/83

5 Kner, Die Namensnennung bei der Publikation gerichtlicher Entscheidungen, JurPC Web-Dok. 73/2004, Abs. 1 – 54, <http://www.jurpc.de/jurpc/show?id=20040073>; Abs. 22

Die weiteren Voraussetzungen für eine Beschränkung sind das Vorhandensein einer gesetzlichen Grundlage, das ist das Rechtsstaatsprinzip des Artikel 20 GG in Verbindung mit §169 GVG.

Des Weiteren muss die Einschränkung verhältnismäßig sein. Die namentliche Veröffentlichung dient dem Zweck, für den die Daten erhoben worden sind. Sie eignet sich auch zur effektiven Kontrolle der Rechtsprechung. Bei der Prüfung der Erforderlichkeit kommt es darauf an, ob die Rechtsprechung mit ihren außerjuristischen Bezügen losgelöst von Personen verstanden werden kann oder nicht. Letzteren Falls ist die Erforderlichkeit gegeben.

In Bezug auf die Angemessenheit der Beschränkung ist auf die Ausschlussgründe von der Gerichtsöffentlichkeit abzustellen, die in den §§ 170 ff. GVG niedergelegt sind. Wenn Gründe für den Ausschluss der Öffentlichkeit vorliegen, dann würde das auch für die namentliche Veröffentlichung gelten.

Aber überwiegt wirklich das Allgemeininteresse an der Kenntnis des Namens des Straftäters gegenüber dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung, ist die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne gegeben?

In einem Vergewaltigungsprozess hatte eine Zeitung online über Details aus einem Vernehmungsprotokoll berichtet, das in den Ermittlungsakten enthalten war. Der Angeklagte wehrte sich dagegen mit einer Unterlassungsklage. Der Bundesgerichtshof<sup>6</sup> hat die Berichterstattung wegen Verstoßes gegen die Unschuldsvermutung grundsätzlich für rechtswidrig erklärt. Aber das Interessante in diesem Fall war, dass später genau dieses Vernehmungsprotokoll mit Einverständnis des Angeklagten in der öffentlichen Hauptverhandlung verlesen wurde. Dies hat der Bundesgerichtshof für zulässig gehalten und damit der Öffentlichkeit der Hauptverhandlung im Strafprozess Vorrang vor dem Persönlichkeitsrecht des Angeklagten gegeben. In dem Fall ging es um Intimschilderungen, die dem Angeklagten auch namentlich zugeordnet wurden. Wenn dies zulässig ist, dann müsste es doch auch in einem Wirtschaftsverfahren möglich sein, den Angeklagten zu nennen.

Die von mir eingangs erwähnte Dissertation von Knerr über die Veröffentlichung von Namen in gerichtlichen Entscheidungen bezieht sich vor allem auf den Zi-

---

6 Urteil vom 19.3. 2013, Az. VI ZR 93/12

vilprozess. Für den Strafprozess hält Knerr die Gefährdung des Persönlichkeitsrechts für grösser als im Zivilprozess, weil individuelle Schuld verhandelt wird. Deshalb müssten besondere Umstände vorliegen, die ein erhebliches öffentliches Interesse an der Kenntnis der Person des Verurteilten begründen.<sup>7</sup> Beispiele dafür sieht Knerr in der Begehung der Straftat durch eine Person der Zeitgeschichte, durch eine öffentliche Handlung oder durch einen Amtsträger in Ausübung eines Amtes. Letzteres wäre im Fall der *passiven* Bestechung gegeben. Bei Auslandsbestechung handelt es sich um *aktive* Bestechung, also die Kehrseite der passiven Bestechung.

Liegen bei Auslandsbestechungen solche besonderen Umstände vor?

Der erste Umstand ist der, dass Bestechung als Wirtschaftsdelikt in der Sozialsphäre verübt wird, also nicht in der Privat- oder in der Intimsphäre im Sinne der Sphärentheorie des Bundesverfassungsgerichts. So hat der Bundesgerichtshof die wahrheitsgemäße Berichterstattung unter Namensnennung von Wirtschaftsteilnehmern für zulässig erachtet.<sup>8</sup> Korruption wird manchmal als opferlose Straftat bezeichnet. Aber das ist unzutreffend, denn es gibt ein Opfer, die Allgemeinheit. Wir alle sind zu Schaden gekommen. Im Strafverfahren haben Opfer eine besondere Stellung und mehr Rechte auf Information. Daraus kann man m.E. zumindest herleiten, dass die Wertigkeit des Öffentlichkeitsprinzips gegenüber dem Persönlichkeitsrecht des Angeklagten verstärkt wird.

In den hier relevanten Fällen geht es um Bestechungen, die im Ausland stattgefunden haben. Das internationale Bestechungsgesetz stellt die ausländischen den inländischen Amtsträgern gleich. Dementsprechend müsste die hiesige Allgemeinheit auch der des betreffenden Landes gleichgestellt werden, so dass der hiesigen Allgemeinheit eine Opferstellung zukommt. Der in Deutschland verfolgten aktiven Bestechung entspricht eine mögliche passive Bestechung in dem jeweils betroffenen Land, und die Kenntnis der dortigen Öffentlichkeit über die Einzelheiten der Tat, den Täter, das Unternehmen, das Land ist erforderlich, damit diese Öffentlichkeit wiederum ihre Staatsanwälte und ihre Gerichte kontrollieren kann. Im Rahmen von Rechtshilfe nach der OECD Konvention gegen Auslandsbestechung gibt es einen Austausch von Informationen auf Ebene der Staatsanwälte.

---

7 Knerr, *op. cit.*, S. 533 ff.

8 BGH, Urteil vom 24.10.1961, VI ZR 204/60



## Strafverfolgung der Korruption 2014

Aber daneben gibt es auch einen Austausch auf der Ebene der Zivilgesellschaft. So treten die nationalen Sektionen von Transparency International miteinander in Austausch. Ein Austausch über Bestechungsdelikte ist aber nur möglich, wenn man weiss, um welches Land es sich handelt, um welches Unternehmen, um welchen Täter. Nur dann ist ein Austausch möglich.

Ein weiteres Element, das für die Ermittlung der „besonderen Umstände“ von Bedeutung ist, ist die öffentliche Bekanntheit. Ist der Name des Täters bekannt, tritt keine zusätzliche Bloßstellung ein. Dies gilt insbesondere dann, wenn Presseberichte vorliegen. Dies ist bei Korruptionsverfahren mit Auslandsbezug häufig der Fall. Wenn im Ausland eine Strafverfolgung stattfindet, kann dies auch zu öffentlicher Bekanntheit führen. In einigen Fällen von Auslandsbestechung haben auch Verfahren in den USA stattgefunden. Dort werden der Name des Angeklagten und der betroffenen Firma immer genannt und alle Dokumente im Wortlaut veröffentlicht.

Auch in Deutschland habe ich Beispiele gefunden, in denen Angeklagte in Pressemitteilungen mit Namen genannt sind.

Wegen Prozessbetrug hat die Staatsanwaltschaft München I am 23.9.2014 Anklage gegen Vorstandsmitglieder der Deutschen Bank erhoben, die in der entsprechenden Pressemitteilung namentlich genannt sind. Fünf Tage später wird von derselben Staatsanwaltschaft Anklage im Hypo Real Estate Komplex erhoben. Die Pressemitteilung benennt den ehemaligen Vorstandsvorsitzenden namentlich, sieben weitere Vorstandsmitglieder nicht. Das Hanseatische Oberlandesgericht Hamburg hat am 18. November 2013 in einer Pressemitteilung die vorläufige Einstellung des Strafverfahrens nach §153a StPO gegen den Bischof von Limburg wegen falscher Versicherung an Eides Statt mitgeteilt und den Beschuldigten namentlich genannt. All dies sind Fälle von öffentlicher Bekanntheit.

Ausländische Strafverfahren, insbesondere in den USA, spielen bei den großen Konzernen eine Rolle. Ein Beispiel dafür ist Siemens. Hier war am 16. April 2013 das Verfahren der Securities and Exchange Commission gegen Uriel Sharef wegen eines Geschäfts mit fälschungssicheren Ausweisen in Argentinien mit einem

Vergleich abgeschlossen worden.<sup>9</sup> In der Mitteilung sind alle relevanten Informationen genannt, der Name des Beklagten, der Name des Unternehmens, der Auftrag, der durch Korruption erlangt werden sollte sowie das betreffende Land. Die Mitteilung erwähnt auch, dass es die zweithöchste zivilrechtliche Buße war, die je gegenüber einem individuellen Täter festgesetzt wurde. Die Klageerhebung, die dem Vergleich zugrunde liegt, ist veröffentlicht. Hier kann also eine Kontrolle der Rechtsprechung stattfinden. Als Mitglied der interessierten Zivilgesellschaft könnte man sich zum Beispiel fragen: Kann es sein, dass die Höhe der Buße davon beeinflusst war, dass es sich um ein Vorstandsmitglied eines deutschen Unternehmens handelte? Hat dieser Aspekt eine Rolle gespielt? Dies kann anhand des in der Klageerhebung geschilderten Sachverhalts analysiert werden. Bei einer Anonymisierung wäre es nicht möglich, sich die für eine Kontrolle wichtigen Fragen zu stellen.

Im Vergleich dazu die Pressemitteilung vom 30. Mai 2014 des Oberlandesgerichts München in demselben Fall: Uriel Sharef war hier vom Vorwurf der Untreue im Zusammenhang mit dem argentinischen DNI-Projekt freigesprochen und auch nicht mehr mit seinem vollen Namen benannt worden, obwohl aus Amerika bekannt war, um wen es sich handelte.

Ein weiteres Element, das für die Abwägung von Bedeutung ist, ist die Aktualität der Berichterstattung. Berichte über getilgte Vorstrafen sind nicht zulässig<sup>10</sup>. Aber die Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen ist immer zeitnah. Das Bereithalten eines zu einem früheren Zeitpunkt erschienenen Artikels im Internet ist nach Ansicht des LG Nürnberg zulässig.<sup>11</sup> Das Bundesverfassungsgericht<sup>12</sup> hat klargestellt, dass es keinen Anspruch auf Vergessen gibt. Auch wenn der Täter seine Straftat verbüßt hat, hat er nicht den unbeschränkten Anspruch erworben, allein gelassen zu werden; es muss immer eine Abwägung zwischen verantwortungsvoller Berichterstattung und einer möglichen Prangerwirkung stattfinden. Bei dieser Abwägung ist meiner Meinung nach in der Regel das Allgemeininteresse höher zu bewerten.

---

9 Securities and Exchange Commission, Litigation Release No. 22676 vom 16. April 2013 sowie No. 22190 (Klageerhebung) vom 13. Dezember 2011

10 BVerfG, Beschluss vom 25.02.1993 – 1BvR 172/93

11 Beschluss vom 06.03.2008 – 11 O 1820/08

12 Beschluss vom 10. Juni 2009 – 1 BvR 1107/09

### 4. Datenschutzgesetze der Länder

Datenschutzgesetze der Länder könnten der namentlichen Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen entgegenstehen. §169 GVG kann jedoch als bereichsspezifische Regelung angesehen werden, die Vorrang vor den Datenschutzgesetzen hat. Letztere sind subsidiär. Anderenfalls könnte eine Datenübermittlung als Form der Bekanntgabe an nicht öffentliche Stellen angesehen werden oder als eine Nutzung von Daten. Die Bekanntgabe bzw. die Nutzung wäre zulässig, wenn sie erforderlich ist und für die Zwecke geschieht, für die die Daten erhoben oder gespeichert worden sind. Demnach würden auch die Datenschutzgesetze einer namentlichen Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen nicht entgegenstehen.

Der bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz ist anderer Ansicht<sup>13</sup>. Er hält die Veröffentlichung von Urteilen der Obergerichte für wichtig, aber nur in anonymisierter Form. Er meint, der Zweck der Veröffentlichung könne auch durch anonymisierte Entscheidungen erreicht werden.

Das macht wieder deutlich, dass es darauf ankommt, ob es um einheitliche Rechtsprechung, bzw. Rechtsfortbildung geht, oder auch um Kontrolle. Dann ist die Kenntnis der Namen wichtig.

### 5. Nennung des Namens von Unternehmen

Wichtiger noch als die Nennung des Namens des Angeklagten ist die des Unternehmens. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eines Unternehmens als juristischer Person wird nur aus Artikel 2 GG hergeleitet; denn Unternehmen haben keine Menschenwürde. Von daher hat das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eine geringere Wertigkeit. Hinzu kommt, dass Unternehmen nach § 30 Ordnungswidrigkeitengesetz verantwortlich sind. Die Beeinträchtigung ist auch deshalb, weil es keine Straftat, sondern nur eine Ordnungswidrigkeit ist, geringer. Wenn schon, wie oben dargelegt, die Namen von Angeklagten in einer Gerichtsentscheidung genannt werden können, müssen erst recht die von Unternehmen erwähnt werden können.

---

13 23. Tätigkeitsbericht 2008, Kapitel 6.2.3.

Wenn das Unternehmen nicht selbst nach § 30 OWiG verantwortlich ist, sondern selbst Opfer ist, weil es trotz bester Compliance-Arbeit die Bestechungshandlung eines Mitarbeiters nicht hat verhindern können, kann es dann namentlich in einer Gerichtsentscheidung benannt werden? Ich meine ja, denn das Unternehmen ist im Bereich seines wirtschaftlichen Handelns durch eine wahre Tatsache betroffen. Deshalb ist dem Allgemeininteresse an der Veröffentlichung des Namens der Vorrang zu geben. Ausnahmen sind bei Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen oder Steuergeheimnissen entsprechend §172 Nr. 2 GVG zu machen.

## 6. Nennung des Namens des betroffenen Landes

Als juristische Person des öffentlichen Rechts hat das betroffene Land keinen Grundrechtsschutz<sup>14</sup>. Auch ausländische juristische Personen des Privatrechts genießen keinen Grundrechtsschutz. Das Land müsste also eigentlich immer genannt werden können - es sei denn, Geheimhaltungs- oder Sicherheitsüberlegungen spielen eine überragende Rolle.

Die Rechtsprechung verfährt bei der Nennung des Namens von Ländern uneinheitlich. In einem kürzlich entschiedenen Fall von Auslandsbestechung hat der BGH<sup>15</sup> in den Urteilsgründen von der Republik „K“ gesprochen, nicht von dem wirklichen Land. In anderen Bestechungsfällen haben das Bundesverfassungsgericht<sup>16</sup> und der Bundesgerichtshof in Strafsachen<sup>17</sup> Länder tatsächlich benannt.

Zusammenfassend ist deshalb festzustellen, dass bei Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen in einem öffentlichen Verfahren nach Güterabwägung die Nennung des Namens des Straftäters in der Regel aufgrund der Besonderheiten von Korruptionsdelikten als Wirtschaftsdelikt, in dem die Allgemeinheit Opfer ist, zulässig ist. Bei der Nennung des Namens des Unternehmens und des betreffenden Landes fällt die Güterabwägung noch mehr zugunsten einer Benennung aus.

---

14 Vgl. BVerfG, Urteil vom 08.07.1982 – 2 BvR 1187/80

15 Beschluss vom 13.02.2014, 1 StR 336/13

16 BVerfG, Beschluss vom 13.03.2014 – 2BvR 974/12

17 Beschluss vom 18.02.2009 – 1StR 4/09 und Urteil vom 29.08.2009 – 2 StR 587/07

### III. Veröffentlichung des Berichts des Bundesjustizministers

Zum Schluss möchte ich noch für eine andere Art der Veröffentlichung eintreten. Der Bericht des Bundesjustizministers an die OECD Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen im internationalen Geschäftsverkehr wird Transparency Deutschland zur Kenntnis gegeben, und dafür sind wir dankbar. Aber der Bericht ist überschrieben mit „Nur zum internen Gebrauch“. Dementsprechend benutzen wir ihn nur, um Statistiken zu erstellen. Aber wir würden gern auch weitere inhaltliche Details über Auslandsbestechungsverfahren berichten, vor allem, soweit es sich nicht um Ermittlungsverfahren, sondern um abgeschlossene Verfahren handelt. Aufgrund der Anonymisierung gibt die Darstellung zwar keinen umfassenden Überblick, aber immerhin. Dies ist auch wichtig für den Informationsaustausch mit Schwesterorganisationen in den betreffenden Ländern, soweit diese aufgrund der anonymisierten Darstellung ermittelbar sind.

Nach Artikel 13 der UN-Konvention gegen Bestechung sind die Staaten aufgefordert, die Rechte der Zivilgesellschaft auf aktive Beteiligung zu stärken und sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit tatsächlichen Zugang zu Informationen hat. Dies würde öffentliche Berichterstattungen mit umfassen. Dieses Recht ist zwar wieder einschränkbar; die Staaten sind auch nur im Rahmen ihrer Möglichkeiten verpflichtet. Aber ich denke, dass es dem Sinn und Zweck der Konvention widersprechen würde, wenn man diese Bestimmung eng interpretiert. Ich würde hier auch eine Vorbildfunktion von Deutschland und anderen OECD-Ländern sehen. Denn im Rahmen der UN haben wir es auch mit Ländern zu tun, die solche Berichte aus ganz anderen Gründen nicht veröffentlichen wollen.

Auf Länderebene gibt es Vorbilder. Schleswig-Holstein<sup>18</sup> und Nordrhein-Westfalen<sup>19</sup> veröffentlichen Korruptionslageberichte, zwar in anonymisierter Form, aber immerhin, Fallschilderungen werden veröffentlicht. Das zeigt, dass dies möglich ist. Ich würde es begrüßen, wenn die Länder einer Veröffentlichung des Berichts zustimmen und der Bericht veröffentlicht würde. Das entspricht auch der Empfehlung von 2009 zur OECD-Konvention, in der von „*public reporting of non-confidential enforcement data*“ die Rede ist. Auch hier handelt es sich um eine

---

18 [http://www.schleswig-holstein.de/GSTA/DE/Informationsmaterial/Korruptionslagebericht/kol\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/GSTA/DE/Informationsmaterial/Korruptionslagebericht/kol_node.html)

19 [http://www.polizei.nrw.de/media/Dokumente/Behoerden/LKA/2013\\_Lagebild\\_Korruption.pdf](http://www.polizei.nrw.de/media/Dokumente/Behoerden/LKA/2013_Lagebild_Korruption.pdf)

*Reitmaier: OECD*

freiwillige Vorschrift. Transparency International hat im „Exporting Corruption Bericht 2014“ die Empfehlung des Vorjahres wiederholt, Kriminalstatistiken zu veröffentlichen. Deutschland ist unter den Ländern aufgeführt, die das nicht tun. Das zivilgesellschaftliche Bündnis zur Förderung der UN Konvention gegen Korruption (UNCAC Coalition) appelliert an die Konventionsstaaten “*widely accessible information*“ zur Verfügung zu stellen, nicht nur Statistiken, sondern auch Falldarstellungen. Diesem Appell würde ich mich gerne anschließen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

# **Neuer § 108 e StGB – Herausforderungen für die Strafverfolgung**

*Dr. Rüdiger Reiff*

Leitender Oberstaatsanwalt,  
Leiter der Zentralstelle für Korruptionsbekämpfung  
bei der Generalstaatsanwaltschaft Berlin

Nach § 108 e StGB wird bestraft, wer als Mitglied einer Volksvertretung einen ungerechtfertigten Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er bei der Wahrnehmung seines Mandates eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornehme oder unterlasse.

## **A. Personenkreis**

§ 108 e StGB erfasst als Vorteilsempfänger neben internationalen Mandatsträger insbesondere die Abgeordneten des Deutschen Bundestags und der Länderparlamente sowie kommunale Mandatsträger (vgl. § 108 e Abs. 1 und Abs. 3 StGB).

Bei Mandatsträgern, die auch administrative Funktionen wahrnehmen, wie dies zum Beispiel bei kommunalen Mandatsträgern, aber auch bei Ministern oder Staatssekretären der Fall sein kann, kommt es für die Anwendbarkeit der neuen Vorschrift entscheidend darauf an, in welcher Funktion sie gehandelt haben. Wenn der Mandatsträger nämlich als Amtsträger gehandelt, er also Verwaltungsentscheidungen getroffen hat, kommt eine Strafbarkeit nach den schärferen Korruptionsvorschriften der §§ 331 ff. StGB in Betracht (vgl. BGH, 5. Strafsenat, Urteil vom 9. Mai 2006, 5 StR 453/05, RdNr. 43). Die Vorschriften über die Abgeordnetenbestechung kommen nur dann zur Anwendung, wenn der Mandatsträger legislative Funktionen wahrgenommen und politische Entscheidungen getroffen hat.

## **B. Tathandlung 1: Annahme eines ungerechtfertigten Vorteils**

### **I. Annahme, Fordern oder sich Versprechenlassen eines ungerechtfertigten Vorteils**

Tathandlung nach § 108 e Abs. 1 StGB ist die Annahme, das Fordern oder sich Versprechenlassen eines ungerechtfertigten Vorteils für sich oder einen Dritten.

Die genannten Tathandlungen entsprechen denjenigen der §§ 331 ff. StGB und bereiten aus diesem Grunde keine weiteren Probleme. Dasselbe gilt für den Begriff des Vorteils. Unter Vorteil ist jede Leistung zu verstehen, auf die der Mandatsträger keinen Anspruch hat und die ihn oder einen Dritten materiell oder immateriell besserstellt. Auf den Wert der Zuwendung kommt es dabei nicht an. Vom Vorteilsbegriff sind auch immaterielle Leistungen umfasst, wie dies zum Beispiel eine Ehrenmitgliedschaft, die Aufnahme in einen Golfclub oder eine besondere Auszeichnung darstellen. Wie bei den §§ 331 ff. StGB ist im Übrigen ausreichend, dass es sich bei dem Vorteil um eine Drittzuwendung handelt. Als Empfänger des Vorteils kommt also nicht nur der Abgeordnete selbst in Betracht, sondern auch seine Ehefrau, sein Freund, sein Tennisverein oder auch seine Partei.

## **II. Ungerechtfertigter Vorteil**

Eine Strafbarkeit nach § 108 e StGB setzt weiter voraus, dass es sich um einen ungerechtfertigten Vorteil handeln muss.

Durch dieses Erfordernis wird klargestellt, dass bestimmte Vorteile bereits tatbestandsmäßig nicht von der Vorschrift erfasst werden.

### **1. Politisches Mandat/ politische Funktion (§ 108 e Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 StGB)**

Dem Gesetzestext zufolge stellen ein politisches Mandat oder eine politische Funktion keine ungerechtfertigten Vorteile dar. Mit dieser Bestimmung werden also die Fälle aus dem Tatbestand genommen, in denen sich Mandatsträger beispielsweise gegen die Zusage eines Postens oder einer politischen Funktion den politischen Positionen der eigenen Partei unterwerfen. Wenn also ein Abgeordneter für den Ministerpräsidenten stimmt, weil ihm ein Ministerposten in Aussicht gestellt worden ist, falls dieser die Wahl gewinnt, macht er sich nicht nach § 108 e StGB strafbar. Dasselbe gilt für Koalitionsvereinbarungen, sofern dort gleichfalls Absprachen getroffen werden, die sich auf das Verhalten bei Abstimmungen und die damit verbundene Verteilung von Posten beziehen.

### **2. Spenden und Zuwendungen (§ 108 e Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 StGB)**

Auch eine nach dem Parteiengesetz zulässige Spende stellt keinen ungerechtfertigten Vorteil dar.

#### **a. Grundregel: die Annahme von Spenden und Zuwendungen ist erlaubt**

Grundsätzlich gilt, dass Parteien berechtigt sind, Spenden anzunehmen (§ 25 Abs. 2 PartG). Dasselbe gilt für Abgeordnete: nach dem Gesetz über die Rechtsverhält-



nisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages - Abgeordnetengesetz (AbgG) - sind grundsätzlich auch sie berechtigt, Spenden persönlich, und zwar für sich selbst als sogenannte „Direktspenden“, anzunehmen (§ 44 a Abs. 2 Satz 4 AbgG iVm. § 4 Abs. 4 der Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages – VR -). Darüber hinaus sind nach dem Abgeordnetengesetz auch mandatsbezogene Zuwendungen grundsätzlich zulässig (§ 44 a Abs. 2 Satz 1 AbgG iVm. § 4 Abs. 1 - 3 VR).

### **b. Annahmeverbote**

Verboten sind dagegen Bargeldspenden von über 1.000,- € (vgl. § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG) sowie anonyme Spenden und Strohmännchen - Spenden von über 500,- € (vgl. § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG). Dasselbe gilt für sog. Erwartungs- und Dankeschön-Spenden (vgl. § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG). Ein Abgeordneter darf also keine Direktspenden annehmen, die ihm erkennbar in Erwartung oder als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden. Die Annahme derartiger Spenden begründet einen „ungerechtfertigten Vorteil“.

Gleichfalls unzulässig sind Zuwendungen ohne angemessene Gegenleistungen (vgl. § 44 a Abs. 2 Satz 3 AbgG). In einem vom Oberverwaltungsgericht Lüneburg im Jahr 2008 entschiedenen Fall (OVG Lüneburg, 8. Senat, Urteil vom 13. März 2008 – 8 LC 2/07) hat ein großes Unternehmen einem Mitarbeiter, der in das Parlament gewählt worden ist, das Gehalt fortbezahlt, obwohl dieser ab diesem Zeitpunkt für das Unternehmen nicht mehr gearbeitet hat. Das Oberverwaltungsgericht hat in diesem Urteil festgestellt, dass „normale“ Mitarbeiter, also Mitarbeiter ohne Abgeordnetenmandat, ohne Arbeitsleistung kein laufendes Gehalt erhalten, weshalb es sich bei den Zahlungen um verbotene Zuwendungen handle (OVG Lüneburg, a.a.O., RdNr. 87).

### **3. Im Einklang mit den maßgeblichen Vorschriften (§ 108 e Abs. 4 Satz 1 StGB)**

Ein ungerechtfertigter Vorteil liegt darüber hinaus auch dann nicht vor, wenn die Annahme eines Vorteils im Einklang mit den für die Rechtsstellung des Mitglieds maßgeblichen Vorschriften steht. Mit diesem Verweis wird für Mitglieder des Deutschen Bundestags auf das Abgeordnetengesetz (AbgG), die Verhaltensregeln (VR) sowie die Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages (AB) Bezug genommen. Die Landtage haben auch entsprechende Gesetze und darauf basierende Verhaltensregeln. In den Gemeindeordnungen der Länder finden sich teilweise Vorschriften für Mit-

glieder von kommunalen Volksvertretungen, ins Einzelne gehende Verhaltensregeln existieren aber überwiegend nicht.

Für Bundestagsabgeordnete gilt demnach folgendes:

**a. Außenrepräsentation des Parlaments (§ 4 Abs. 5 Nr. 1 VR)**

Geldwerte Zuwendungen zur Außenrepräsentation des Parlaments sind erlaubt. Diese Regelung soll sicherstellen, dass Mandatsträger auch Einladungen von ausländischen Regierungen annehmen dürfen, die die Reise- und Aufenthaltskosten übernehmen (vgl. RdNr. 20 zu § 4 VR, BT – Drucks. 13/834 vom 16.3.1995, S. 5 f.).

**b. Gastgeschenke (§ 4 Abs. 6 VR, Nr. 11 AB)**

Gastgeschenke bis 200,- € darf ein Bundestagsabgeordneter annehmen und behalten. Ein Gastgeschenk von über 200,- € muss der Abgeordnete abliefern, darf es aber behalten, sofern er den Gegenwert unter Abzug von 200,- € an die Bundeskasse entrichtet.

**c. Teilnahme an Veranstaltungen (§ 4 Abs. 5 Nr. 2 VR)**

Der Bundestagsabgeordnete darf an Veranstaltungen teilnehmen, und zwar zur politischen Information, zur Darstellung der Standpunkte des Deutschen Bundestages oder seiner Fraktionen oder als Repräsentant des Deutschen Bundestags. Damit wird klargestellt, dass Einladungen zu Kongressen, Tagungen, Podiumsdiskussionen u.ä. keine ungerechtfertigten Vorteile darstellen. Dasselbe gilt auch für Freikarten zum Besuch eines interessanten Fußballspiels, sofern – was anzunehmen sein wird – der Abgeordnete das Spiel als Repräsentant des Deutschen Bundestags verfolgt.

Zu beachten ist aber, dass die entsprechenden Vorschriften in den Ländern durchaus unterschiedlich sein können. Nach den Regelungen in Berlin beispielsweise sind geldwerte Zuwendungen zur Teilnahme an einer Veranstaltung nur zur Darstellung der Standpunkte des Abgeordnetenhauses zulässig, nicht aber zur Repräsentation des Abgeordnetenhauses (vgl. § 5 a Abs. 5 Nr. 1 Satz 1 LAbgG Berlin). Deshalb kam die Annahme von Freikarten für Abgeordnete des Berliner Abgeordnetenhauses jedenfalls nach dieser Vorschrift nicht in Betracht, da der Besuch eines Fußballspiels nicht der Darstellung der Standpunkte des Abgeordnetenhauses dienen kann. Berlin hat deshalb vor zwei Jahren eine Regelung eingeführt (vgl. Gesetz vom 19. November 2012, § 5 a Abs. 5 Nr. 1 Satz 2 LAbgG

Berlin), wonach die Gewährung freien Eintritts zu Veranstaltungen gestattet ist, wenn das Mitglied des Abgeordnetenhauses einer repräsentativen Verpflichtung nachkommt oder die Teilnahme der Ausübung seines Mandats dient.

**4. Auslegung, falls der Sachverhalt von den Verhaltensregeln nicht erfasst ist**

Sofern die Prüfung ergeben hat, dass der zur Prüfung anstehende Sachverhalt durch die Verhaltensregeln nicht geregelt ist oder – wie es insbesondere im Kommunalbereich vorkommen kann – Verhaltensregeln überhaupt nicht vorhanden sind, ist im Wege der Auslegung zu ermitteln, ob der Mandatsträger gleichwohl zur Annahme des Vorteils berechtigt gewesen sein soll. Sofern dies bejaht wird, liegt gleichfalls kein ungerechtfertigter Vorteil vor.

**5. „Insbesondere“/ parlamentarische Gepflogenheiten/ Sozialadäquanz**

Wenn auch im Wege der Auslegung nicht ermittelt werden kann, dass der Mandatsträger zur Annahme des Vorteils berechtigt sein soll, fehlt es zwar an einem Einklang mit den maßgeblichen Vorschriften. Daraus folgt aber noch nicht, dass der Vorteil ungerechtfertigt ist. Denn durch die Formulierung „ein ungerechtfertigter Vorteil liegt insbesondere nicht vor“ (vgl. § 108 e Abs. 4 Satz 1 StGB) wird klargestellt, dass es an einem ungerechtfertigten Vorteil auch aus anderen Gründen fehlen kann. Deshalb ist der Gesetzesbegründung zufolge zusätzlich zu prüfen, ob die Annahme des Vorteils anerkannten parlamentarischen Gepflogenheiten entspricht.

Der Begriff der parlamentarischen Gepflogenheiten hat im Gesetzestext keinen Niederschlag gefunden, sondern wird lediglich in der Gesetzesbegründung genannt (vgl. BT – Drucks. 18/476, S. 9). Meines Erachtens dürften unter diesem Begriff nur sozialadäquate Leistungen im parlamentarischen Bereich zu verstehen sein, wie dies zum Beispiel bei der üblichen Bewirtung bei Veranstaltungen der Fall sein kann. Danach ist es den Mandatsträgern erlaubt, eine Tasse Kaffee oder ein Glas Wasser bei einer Besprechung entgegenzunehmen oder sich eine Bratwurst auf einem Volksfest oder einen Glühwein auf dem Weihnachtsmarkt spendieren zu lassen, auch wenn diese Sachverhalte in den Verhaltensregeln nicht erwähnt und genehmigt worden sind.

**C. Tathandlung 2: Vornahme einer Handlung bei der Wahrnehmung des Mandates als Gegenleistung im Auftrag oder auf Weisung**

Weiter ist es erforderlich, dass der Mandatsträger den ungerechtfertigten Vorteil

als Gegenleistung dafür annimmt, fordert oder sich versprechen lässt, dass er bei der Wahrnehmung seines Mandats eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornehme oder unterlasse (§ 108 e Abs. 1 StGB).

### **1. Bei der Wahrnehmung des Mandats**

Durch das Tatbestandsmerkmal „bei der Wahrnehmung des Mandats“ ist der Anwendungsbereich der Vorschrift im Vergleich zum bisherigen § 108 e StGB erheblich erweitert worden. Bislang ist nur der Stimmenkauf und –verkauf strafbar gewesen. Jetzt dagegen werden alle Handlungen und Tätigkeiten des Mandatsträgers im Zusammenhang mit seiner parlamentarischen Arbeit in die Strafnorm einbezogen, wie das zum Beispiel dann der Fall sein kann, wenn der Mandatsträger ein Gesetzgebungsverfahren durch entsprechende Redebeiträge beeinflusst. Dagegen fällt beispielsweise die Beeinflussung der Willensbildung innerhalb seiner Partei nicht unter den Tatbestand. Denn dieses Verhalten erfolgt nicht „bei Wahrnehmung seines Mandats“.

### **2. Eine Handlung vornehme oder unterlasse/ „nachträgliche Belohnungen“**

Nach dem Wortlaut der Vorschrift ist es weiter erforderlich, dass der Mandatsträger eine Handlung vornehme oder unterlasse - und nicht etwa: vorgenommen oder unterlassen hat. Durch die Formulierung „vornehme oder unterlasse“ wird bewirkt, dass die Gewährung eines Vorteils ausschließlich für eine künftige Handlung erfasst wird. Das heißt: Die Gewährung sog. „Dankeschön-Vorteile“ - also die nachträgliche Absprache über die Gewährung von Vorteilen - fällt nicht unter die Strafvorschrift. Nachträgliche Belohnungen sind vom Wortlaut daher nur dann erfasst, wenn diese Belohnungen schon vor der Handlung des Mandatsträgers vereinbart worden sind.

Bei nachträglichen Belohnungen wird es deshalb nicht ausreichen, die Handlung des Mandatsträgers und die tatsächliche Gewährung des Vorteils an den Mandatsträger festzustellen. Erforderlich ist in diesen Fällen vielmehr auch der Nachweis, dass der Zeitpunkt der Absprache über die Unrechtsvereinbarung vor der Handlung des Mandatsträgers lag. Dass dieser Nachweis nur schwer zu erbringen sein wird, liegt auf der Hand. Denn Korruptionstaten sind nicht dadurch gekennzeichnet, dass Unrechtsvereinbarungen schriftlich und erst recht nicht mit Datum fixiert werden. Sofern der Mandatsträger demnach in den Fällen nachträglicher Belohnungen unwiderlegbar behauptet, die Vereinbarung über den – ungerechtfertigten - Vorteil sei erst nach der Handlung des Mandatsträgers zustande gekommen, ist der Tatbestand nicht erfüllt.

**3. Qualifizierte Unrechtsvereinbarung:  
eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung als Gegenleistung**

Mit der Formulierung „eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung als Gegenleistung“ wird klargestellt, dass eine qualifizierte Unrechtsvereinbarung zwischen dem ungerechtfertigten Vorteil und der Handlung des Mandatsträgers verlangt wird.

**a. Bedeutung der Begriffe „als Gegenleistung“ und „im Auftrag oder auf Weisung“**

Für Irritationen hat gesorgt, dass der Abgeordnete den Vorteil nicht nur als Gegenleistung für die Handlung annehmen muss, sondern das Gesetz darüber hinaus auch noch ein Auftrags- oder Weisungsverhältnis verlangt. Meiner Einschätzung zufolge ergibt sich aus diesem Erfordernis – entgegen von in der Presse geäußerten Befürchtungen – keine weitere inhaltliche Einschränkung, die über die qualifizierte Unrechtsvereinbarung hinausginge.

Mit der Formulierung „im Auftrag oder auf Weisung“ sollte den Materialien zufolge ursprünglich das Erfordernis einer „qualifizierten Unrechtsvereinbarung“ deutlich gemacht werden (vgl. Heinrich, Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes vom 14.2.2014 sowie Stellungnahme zur Anhörung am 17.12.2012 zur Neuregelung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung). Diese Formulierung schien treffender als der ansonsten üblicherweise gebrauchte Begriff „als Gegenleistung“, weil den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Art. 38 Abs. 2 GG zufolge der Abgeordnete an Aufträge und Weisungen nicht gebunden ist. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ist sodann gleichwohl noch die Formulierung „als Gegenleistung“ aufgenommen worden. Da der Tatbestand aber bereits durch die Begriffe „im Auftrag oder auf Weisung“ das Erfordernis einer qualifizierten Unrechtsvereinbarung ausreichend zum Ausdruck gebracht hat, hätte es dieses zusätzlichen Merkmals gar nicht mehr bedurft. Die - überflüssige - Aufnahme des Begriffs „als Gegenleistung“ kann nicht zur Folge haben, dass die bislang für die qualifizierte Unrechtsvereinbarung verwendeten Begriffe „im Auftrag oder auf Weisung“ nunmehr eine über die qualifizierte Unrechtsvereinbarung hinausgehende Bedeutung erlangen.

Diese Auslegung wird gestützt durch die Gesetzesbegründung (vgl. BT – Drucks. 18/476, S. 8), in der ausgeführt wird, dass die Tatbestandsmerkmale „im Auftrag“ und „auf Weisung“ weit und im Sinne eines allgemeinen Sprachgebrauchs zu verstehen seien. Nicht erforderlich sei demnach, dass es sich um einen rechtsgeschäftlichen Auftrag oder eine förmliche Weisung handle.

Im Übrigen ergibt sich dieses Ergebnis m.E. auch aus dem Gesetz selbst. Denn bei einem rechtsgeschäftlichen Auftrag im Sinne des § 662 BGB wie auch bei einer Weisung im Sinne eines öffentlich – rechtlichen Abhängigkeitsverhältnisses müsste die Initiative stets vom Auftraggeber bzw. Weisungsgeber ausgehen. Dies würde bedeuten, dass die Fälle, in denen der Mandatsträger den Vorteil – aktiv – fordert, niemals zu einer Bestrafung führen könnten, obwohl diese Alternative – Fordern eines ungerechtfertigten Vorteils - gleichfalls vom Straftatbestand erfasst worden ist.

Aus diesen Gründen ist es insgesamt erforderlich, aber auch ausreichend, dass sich der Mandatsträger durch den ungerechtfertigten Vorteil zu seiner Handlung bestimmen lässt und hierbei seine innere Überzeugung den Interessen des Vorteilsgebers unterordnet, d. h. wenn der Mandatsträger sein Mandat „verkauft“.

**b. Qualifizierte Unrechtsvereinbarung/ Vorteile „für die Mandatsausübung“**

Aus dem Erfordernis einer qualifizierten Unrechtsvereinbarung folgt aber auch, dass Vorteile, die allgemein nur für die Mandatsausübung zugewendet werden, vom Tatbestand nicht erfasst werden. Anders als bei der Amtsträgerbestechung, wo schon eine „gelockerte“ Unrechtsvereinbarung zur Strafbarkeit führt, weil es für die Straftatbestände der Vorteilsannahme (§ 331 StGB) und Vorteilsgewährung (§ 333 StGB) genügt, dass der Amtsträger den Vorteil „für die Dienstausbübung“ annimmt, reichen Zuwendungen, die im Sinne einer „Klimapflege“ gewährt werden, um das allgemeine Wohlwollen des Mandatsträgers zu erlangen, bei der Mandatsträgerbestechung gerade nicht aus.

Das bedeutet, dass einmalige, mehrmalige oder monatliche Zahlungen hoher Summen für angebliche Nebentätigkeiten eines Mandatsträgers selbst dann nicht unter § 108 e StGB fallen, wenn der Zuwendende die Zahlungen in der - zutreffenden - Erwartung leistet, der Mandatsträger werde sein Mandat künftig allgemein an den Interessen des Vorteilsgebers orientieren. Zwar handelte es sich bei solchen Zahlungen ohne Gegenleistung um unzulässige Zuwendungen nach dem Abgeordnetengesetz und aus diesem Grunde um ungerechtfertigte Vorteile iSd. § 108 e StGB. Solange sich diesen Zahlungen aber keine konkrete Handlung des Mandatsträgers zuordnen lässt, fehlt es an der „qualifizierten Unrechtsvereinbarung“.

Zur Begründung für diese Rechtslage ist angeführt worden, dass eine Lockerung der Unrechtsvereinbarung die unterschiedliche Stellung eines Mandatsträgers

im Vergleich zum Amtsträger nicht berücksichtigen würde. Denn Mandatsträger dürften und sollten interessenorientiert entscheiden, solange sie ihre Aufgaben aufgrund einer freien Gewissensentscheidung wahrnehmen. Würde die Strafbarkeit auch auf die allgemeine „Klimapflege“ erstreckt, bestünde die Gefahr, dass Interessensvertretungen in den Bereich strafbaren Handels gelangen, was zu einer Lähmung der politischen Interaktion führen könnte (vgl. Heinrich, Stellungnahme zur Anhörung am 17.12.2012 zur Neuregelung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung, VII. 7. e.).

Ausgehend von der Annahme, dass sachliche Gründe und überzeugende sachliche Argumente die entscheidenden Kriterien für das Eintreten für eine Sache darstellen, ist es meiner Auffassung zufolge nur schwer nachvollziehbar, aus welchen Gründen eine Interessenvertretung nur dann möglich sein soll, wenn hierfür Geld bezahlt oder andere Vorteile gewährt werden. Deshalb hätte die Verknüpfung von Vorteil und Handlung auch anders geregelt werden können, zumal das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung im Diätenurteil aus dem Jahre 1975 (BVerfG, Urteil vom 5. November 1975 – 2 BvR 193/74, RdNr. 45) ausgeführt hat, dass Einkünfte, die Abgeordnete nur deshalb erhalten, weil von ihnen erwartet wird, dass sie im Parlament die Interessen des zahlenden Unternehmers durchzusetzen versuchen, mit dem unabhängigen Status eines Abgeordneten unvereinbar sind.

Ein Verstoß gegen die Annahme von Erwartungszuwendungen ist lediglich dergestalt sanktioniert, dass entsprechende Zahlungen als Drucksache veröffentlicht werden müssen (vgl. § 8 Abs. 5 Satz 8 VR) und die zu Unrecht erlangten Vermögensvorteile abzuschöpfen sind (vgl. § 44 a Abs. 3 Satz 1 AbgG iVm. § 8 Abs. 5 Satz 7 VR). Der Gesetzgeber hat aber in der Vergangenheit und auch mit dem jetzigen Straftatbestand davon abgesehen, die bloße Annahme von Erwartungszuwendungen unter Strafe zu stellen.

### **c. Anforderungen an den Nachweis der Unrechtsvereinbarung**

Abschließend gilt es die Frage zu beantworten, welche Anforderungen an den Nachweis der qualifizierten Unrechtsvereinbarung zu stellen sind.

Der Tatbestand ist nur erfüllt, wenn der Mandatsträger sich hat „kaufen lassen“, er sich also durch den ungerechtfertigten Vorteil zu seinem parlamentarischen Handeln hat bestimmen lassen. Das heißt im Umkehrschluss, dass Vorteile für eine bereits vorhandene Position oder eine Position, die der Mandatsträger aus

sachlichen Gründen vertritt, vom Tatbestand nicht erfasst werden. Aus diesem Grund ist der Nachweis erforderlich, dass gerade der Vorteil den Abgeordneten zu seiner inneren Überzeugung bewogen hat.

Um diesen Nachweis führen zu können, sind die Grundsätze des Bundesgerichtshofs heranzuziehen, die er in seiner Entscheidung vom 9. Mai 2006 noch zum alten § 108 e StGB entwickelt hat (vgl. BGH, 5. Strafsenat, Urteil vom 9. Mai 2006, 5 StR 453/05, RdNrn. 53 - 54).

Danach ist die Feststellung erforderlich, dass der Vorteil seinen Grund gerade in der zukünftigen Handlung des Mandatsträgers hat. Der Vorteil muss also sozusagen das „Entgelt“ für dieses Verhalten sein. Eine Unrechtsvereinbarung liegt jedenfalls dann nahe, wenn der Geber dem Mandatsträger über einen längeren Zeitraum hinweg Zuwendungen zukommen lässt und sich die erwartete Gegenleistung konkretisiert.

In dem dem Urteil zugrunde liegenden Fall hatte ein Großinvestor der Stadt dem kommunalen Mandatsträger über einen längeren Zeitraum hinweg Zuwendungen in beträchtlicher Höhe zukommen lassen. Der Mandatsträger hatte sich im Gegenzug in den Ausschüssen und im Rat für dessen Großbauprojekte eingesetzt und durch Redebeiträge im Rat die notwendigen Mehrheiten beschafft, um den Erlass eines entsprechenden Bebauungsplans durchzusetzen.

Der Bundesgerichtshof hat insoweit ausgeführt, dass in den Fällen, in denen einseitig materielle Zuwendungen gewährt werden, immer - zumindest konkludent - die Erwartung einer konkreten Gegenleistung im Raum steht. Deshalb kann der Schluss auf eine – zumindest konkludente – Unrechtsvereinbarung schon dann tragfähig sein, wenn es im Zusammenhang mit den Zuwendungen zu einem für den Vorteilsgeber vorteilhaften Verhalten durch den Mandatsträger kommt.

Der Mandatsträger kann dann auch nicht mit dem Einwand gehört werden, er habe sich durch die Zuwendung nicht beeinflussen zu lassen. Auf innere Vorbehalte kommt es insoweit nicht an. Entscheidend ist allein der vom Vorsatz erfasste äußere Erklärungswert des Verhaltens. Wer – so der Bundesgerichtshof – nach außen sein Mandat gegen Vorteilszuwendungen „verkauft“, kann sich nicht darauf berufen, er habe sich sowieso im Sinne des Zuwendenden verhalten wollen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.



# Umgang mit Akteneinsichtsgesuchen, insbesondere in umfangreichen Wirtschafts- und Korruptionsverfahren<sup>1</sup>

*Oberstaatsanwältin Cornelia Gädigk*

Staatsanwaltschaft Hamburg

## I. Ausgangssituation

Ein Manager X, der für sein Unternehmen für die Vergabe von Aufträgen zuständig ist, sei es mittels interner Ausschreibungsverfahren oder im Wege der freihändigen Vergabe, erfragt von einer der in Betracht kommenden Firmen den Abschluss eines Beratungs- oder ähnlich genannten Vertrages bei „Unterstützung“ im Entscheidungsprozess. Ein solcher Vertrag soll ihm – zusätzlich zu seinem regulären Gehalt – im Falle des Zuschlags eine hohe Provision einbringen. Wird seitens einer der Firmen eine solche „Provision“ gezahlt oder wird diese an vorrangiger Stelle gelistet. Bei Zahlungen werden solche Verträge über Betriebsprüfungen entdeckt und zunehmend nach § 4 Abs. 5 S. 1 Nr. 10 EStG angezeigt. In anderen Fällen werden derartige Vorgänge auch durch Medien aufgedeckt.

Dies führt in vielen Fällen dazu, dass die Unternehmen selbst aktiv werden und Unternehmensanwälte einschalten, die mit internen Untersuchungen der Sachverhalte beauftragt werden und diese Untersuchungen mit Teams und intensiv durchführen. Und oft noch bevor die Strafverfolgungsbehörden tätig werden konnten, melden sich diese Unternehmensanwälte, erbitten Auskunft, ob bereits ein Ermittlungsverfahren eingeleitet sei, berichteten über die internen Untersuchungen und bieten „umfassende Kooperation“ und die Einreichung der Untersuchungsergebnisse an. In einem Fall geschah dies nach geraumer Zeit sogar durch beide beteiligte Unternehmen (also die auf Auftraggeber und potentieller Auftragnehmerseite) durch Einreichung der Untersuchungsberichte sowie Einreichung umfangreicher Ordner mit Ausdrucken von E-Mails und sonstigen Unterlagen. Protokolle oder Mitschriften von Anhörungen der Firmenangehörigen befinden sich bei den Unterlagen regelmäßig nicht.

---

1 Der Beitrag beruht auf den Erfahrungen der Referentin und gibt deren persönliche Auffassung wieder.

## *Gädigk*: Umgang mit Akteneinsichtsgesuchen

Der weitere übliche Ablauf ist dann dergestalt, dass neben der Auswertung der Unterlagen die zuständige Kriminalpolizeidienststelle mit verschiedenen Ermittlungen beauftragt wird, es werden überwiegend auch Durchsuchungen beantragt und nach richterlicher Anordnung durchgeführt. Arbeitsgerichtsakten derjenigen Beschuldigten, die entlassen worden sind, werden regelhaft beigezogen und ausgewertet.

Geraume Zeit später gehen bei den Strafverfolgungsbehörden Ersuche auf Akteneinsicht durch die Unternehmensanwälte ein, die überwiegend auf die Verletzteneigenschaft aus § 406e StPO gestützt werden. In dem o.g. Fall, in dem Unternehmen beider Seiten Untersuchungsberichte eingereicht hatten, wurde von beiden Rechtsanwaltskanzleien jeweils umfassende Akteneinsicht begehrt, beide verwahrten sich aber dagegen, dass die Vertreter der anderen Firma umfassende Einsicht erhalten könnten. Seitens der angehörten Vertreter der Beschuldigten wurde zum Teil ebenfalls einer Akteneinsicht widersprochen.

## **II. Grundlagen der Akteneinsicht**

**1.** Für Verteidigungszwecke ist gem. § 147 StPO spätestens mit Abschluss der Ermittlungen umfassende Akteneinsicht zu gewähren. Auch davor kann es sich anbieten, die Ermittlungsergebnisse dem Verteidiger nicht vorzuenthalten.

**2.** Bei Verfahren zur Festsetzung einer Geldbuße gegen Juristische Personen oder Personenvereinigungen, die über den Antrag auf Anordnung der Nebenbeteiligung durch das Gericht gem. § 444 StPO mit der Anklage beantragt wird, sind über die §§ 444 Abs. 1, Abs. 2 S. 2 i. V. m. § 432 StPO bereits im Ermittlungsverfahren eröffnet, so auch, dass die Beschuldigtenrechte entsprechend gelten<sup>2</sup>. Auch ein selbständiges Verfahren ist möglich (§ 444 Abs. 3 StPO).

Hat das Unternehmen also über § 444 StPO eine Stellung als Beteiligte erhalten oder zu erwarten, ist über § 434 StPO ein Akteneinsichtsrecht analog § 147 StPO eröffnet<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> vgl. Meyer-Goßner, StPO, 57. Aufl. 2014, § 432 Rn. 3

<sup>3</sup> vgl. Meyer-Goßner, a.a.O., § 434 Rn. 6

Dies gilt jedoch nicht mehr nach Abschluss des Verfahrens<sup>4</sup>. Die Bedeutung dieser Regelung zeigte sich in einem anderen Verfahren. Dort war seitens des Unternehmens der Sachverhalt selbst angezeigt worden. Das Unternehmen hatte im Ermittlungsverfahren über §§ 444, 432 StPO Akteneinsicht erhalten, und es wurde nach Einstellung des Verfahrens gegen die Beschuldigten im selbständigen Verfahren eine Geldbuße gem. § 30 OWiG verhängt. Mit der Begründung, die Nachhaltigkeit der getroffenen Compliance-Maßnahmen prüfen zu wollen, war Akteneinsicht beantragt worden.

Dieses Gesuch wurde – nach Anhörung der ehemals Beschuldigten – abgelehnt. Die Begründung nahm auf § 406e Abs. 2 StPO und überwiegende schutzwürdige Belange der Betroffenen Bezug, da die nach der zuletzt gewährten Akteneinsicht erlangten Erkenntnisse vor allem persönliche Verhältnisse und subjektive Bewertungen der damaligen Sachverhalte betrafen. Bislang ist darauf eine Reaktion, insbesondere ein Antrag auf gerichtliche Entscheidung nach § 406e Abs. 4 S. 2 StPO nicht eingegangen. Auf § 406e StPO wird später weiter einzugehen sein.

**3.** Für Justizbehörden und andere öffentliche Stellen werden gem. § 474 ff. StPO Auskünfte erteilt, hilfsweise zur Vermeidung eines unverhältnismäßig hohen Aufwands für eine Auskunftserteilung gem. § 474 Abs. 3, Abs. 5 StPO Akteneinsicht gewährt, wenn dies für die in § 474 Abs. 2 geregelten Zwecke erforderlich ist. Die Erforderlichkeit hat die anfordernde Stelle zu prüfen, muss dieses aber nicht näher darlegen<sup>5</sup>.

**4.** Der Verletzte eine Straftat kann bei berechtigtem Interesse Akteneinsicht auf der Basis des § 406e StPO beantragen. Dazu später.

**5.** Für Privatpersonen und sonstige Stellen ist Auskunftserteilung oder Akteneinsicht über einen Rechtsanwalt nach § 475 Abs.1 S. 1 StPO bei Darlegung eines berechtigten Interesses möglich. Diese Vorschrift soll unter Umständen auch als Rechtsgrundlage für ein von Ermittlungen betroffenes Unternehmen herangezogen werden können<sup>6</sup>.

---

4 vgl. Meyer-Goßner, a.a.O., § 147 Rn. 11

5 vgl. Meyer-Goßner, a.a.O., § 474 Rn. 4

6 vgl. Meyer-Goßner, a.a.O., § 475 Rn. 1 mit Verweis auf Taschke, „Verteidigung von Unternehmen“, StV 2007, 495, 499, der § 406e StPO als alternative Anspruchsgrundlage aufzeigt: „ggf.“)

## *Gädigk*: Umgang mit Akteneinsichtsgesuchen

Aus der Formulierung in § 475 Abs. 1 StPO „kann“ wird geschlossen, dass die Vorschrift als Ermessensregelung ausgestaltet sei<sup>7</sup>. Als Versagungsgrund regelt hier § 475 Abs. 1 S. 2 StPO ein (nur) schutzwürdiges Interesse des Betroffenen. Bei Gewährung von Akteneinsicht nach §§ 474, 475 StPO wird in der hiesigen Praxis wegen der Voraussetzung des berechtigten Interesses in allen Fällen, nicht nur bei § 475 StPO<sup>8</sup> gem. § 477 Abs. 5 StPO auf die Zweckbindung, also Beschränkung der Verwendung der erlangten Informationen ausschließlich zu den dargelegten Gründen, hingewiesen.

### **III. Besonderheiten des § 406e StPO:**

**1.** § 406e StPO lässt die Gewährung von Akteneinsicht zu, wenn der Antragsteller der Verletzte ist und ein berechtigtes Interesse an der Akteneinsicht darlegt. Der Begriff des Verletzten ist in der Rechtsprechung weit ausgelegt worden<sup>9</sup>. Danach kommen als Antragsteller auch solche Geschädigte als Verletzter im Sinne dieser Vorschrift in Betracht, die aufgrund einer Straftat nur einen zivilrechtlichen Anspruch aus § 826 BGB geltend machen können<sup>10</sup>. Die Zahlung von Schmiergeldern ist ebenso wie kollusive Absprachen des Schädigers mit einem Mitarbeiter des Geschädigten als sittenwidrig bewertet worden<sup>11</sup>. Danach kommt § 406e StPO nicht nur bei Vergehen des Betrugers (§ 263 StGB) oder der Untreue (§ 266 StGB), sondern auch in Bezug auf Akteneinsichtersuchen bei Vergehen der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§§ 299, 300 StGB) durchaus in Betracht<sup>12</sup>.

Das berechtigte Interesse muss durch Vortrag der Umstände, aus denen sich dieses ergibt, nur schlüssig vorgetragen werden; einer Glaubhaftmachung bedarf es nicht<sup>13</sup>. Ein berechtigtes Interesse ist insbesondere nicht bereits deshalb aus-

---

7 (vgl. Lauterwein, Akteneinsicht und Auskünfte für den Verletzten. Privatpersonen und sonstige Stellen: §§ 406e und 475 StPO, Münchner Universitätschriften 235, vgl. beck-shop.de)

8 vgl. Meyer-Goßner, a.a.O., § 475 Rn. 7

9 vgl. BVerfG 2 BvR 1043/08, vom 04.12.2008, HansOLG Hamburg wistra 2012, 397, Rn. 13, vorangehend LG Hamburg, 608 KIs 12/11, v. 22.12.2011

10 vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 04. Dezember 2008 – 2 BvR 1043/08 –, Ls. 2c, juris

11 vgl. Palandt, BGB, 61. Aufl., § 826 Rn. 51

12 vgl. auch LG Köln, Az. 22 O 428/12, vom 18.06.2013, juris;; Wettner/ Mann: Informationsrechte und Informationspflichten bei internen Untersuchungen, DStR 2014, 655, 660

13 vgl. Meyer-Goßner, StPO, 57. Aufl. 2014, § 406e Rn. 3

geschlossen, wenn und weil weite Teile der Ermittlungsakten aus von den Antragstellern selbst an die Staatsanwaltschaft abgegebenen Urkunden bestehen<sup>14</sup>. Soweit aber die Akteneinsicht einer „Ausforschung“ oder „unzulässigen Beweisgewinnung“ in Zivilverfahren dient, ist das berechtigte Interesse abzulehnen<sup>15</sup>. Was „unzulässige Beweisgewinnung“ ist, ist allerdings nicht abschließend entschieden. So wird die Kooperation von Unternehmen mit Ermittlungsbehörden auch als Chance für diese gesehen, über die Akteneinsichtsrechte Erkenntnisse aus den staatlichen Ermittlungsakten zu erhalten, an die das Unternehmen allein im Wege interner Untersuchungen nicht gelangen würde<sup>16</sup>.

2. Gem. § 406 e Abs. 2 StPO ist die Akteneinsicht zu versagen, soweit überwiegende schutzwürdige Interessen des Beschuldigten oder anderer Personen entgegenstehen (S. 1), soweit der Untersuchungszweck gefährdet erscheint (S. 2) oder wenn das Verfahren durch die Akteneinsicht erheblich verzögert würde (S. 3). Von einer Gefährdung des Untersuchungszweckes ist auszugehen, wenn durch die Aktenkenntnis des Verletzten eine Beeinträchtigung der gerichtlichen Sachaufklärung (§ 244 Abs. 2 StPO) zu besorgen ist<sup>17</sup>. So verhält es sich, wenn objektive Beweismittel nicht zur Verfügung stehen und in einem Verfahren Aussage gegen Aussage steht<sup>18</sup>.

In Wirtschaftsstrafverfahren ist dies ein eher nicht so häufiger Fall, da die wichtigen Beweismittel üblicherweise Urkunden oder zunehmend Dateien sind. Zur Gefährdung des Untersuchungszweckes bedarf es hier keiner ausführlichen Ausführungen.

Der Versagungsgrund der überwiegenden schutzwürdigen Interessen des Beschuldigten oder anderer Personen ist nicht immer einfach zu begründen. Die Wahrung des Geschäftsgeheimnisses ist als ein Versagungsgrund im Sinne des § 406e Abs. 2 S. 1 StPO bestätigt worden<sup>19</sup>. Dagegen kann auch nicht eingewandt werden, dass aufgrund der aus §§ 406e Abs. 5, 477 Abs. 5 StPO folgenden Zweckbindung die schutzwürdigen Interessen hinreichend beachtet seien.

---

14 vgl. HansOLG Hamburg, a.a.O., Rn. 24

15 vgl. KK – beck-online, StPO § 406e Rn.7

16 vgl. Wettner/ Mann, a.a.O., 661

17 vgl. BT-Drs. 10/5305, S. 18

18 vgl. Hans OLG Hamburg, Beschl. vom 24.10.2014, Az. 1 Ws 110/14

19 Hilger, Löwe-Rosenberg, StPO, § 406e Rn. 9

## *Gädigk*: Umgang mit Akteneinsichtsgesuchen

Die bloße Befürchtung des Missbrauchs soll die Gewährung von Akteneinsicht nicht ausschließen<sup>20</sup>.

Gerade in Korruptionsverfahren besteht aber die Gefahr, dass über Strafanzeigen die Staatsanwaltschaft zur Gehilfin bei der Aufklärung von Compliance-Verstößen gemacht würde, da über eigene firmeninterne Aufklärung hinaus auch an interne Unterlagen der beteiligten anderen Firma – was bei Korruptionsdelikten nach §§ 299 ff. StGB der Regelfall ist – gelangt werden kann; oder sogar soll?

Im oben genannten Verfahren der beidseitigen Antragstellung wurde nach Anhörung der Beschuldigten und der jeweiligen Unternehmensanwälte beim Gericht der Gewährung einer über die Leitakte hinausgehenden Akteneinsicht – also vor allem in unternehmensinterne Unterlagen – widersprochen. Dies wurde wie folgt begründet: „Wegen des meist konspirativen Charakters von Vergehen nach §§ 299 ff. StGB ist die Aufdeckung solcher Sachverhalte schwierig, wenn nicht unmöglich. Soweit Firmen im Rahmen von Compliance solche Sachverhalte mittels interner geschäftlicher Unterlagen und Dateien den Ermittlungsbehörden mitteilen, entsprechen sie damit auch internationalen Bestrebungen nach einer effizienten Korruptionsbekämpfung (vgl. Criminal Law Convention des Europarats, ETS No.173, Art. 22, 23, [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco) sowie OECD Anti-bribery convention). Wie im Kartellrecht (vgl. dazu AG Bonn, Rn. 25, NJW 2012, 947), das im Rahmen der Abwägung auf eine Beeinträchtigung der Wirksamkeit der dort bestehenden Programme abstellt, dürften auch bei Korruptionsdelikten diese Bestrebungen in Mitleidenschaft gezogen werden, wenn zur Durchsetzung möglicher Schadensersatzansprüche interne Unterlagen herausgegeben werden. Aufgrund der bereits teilweise gewährter Einsicht in die Leitakte hatte die Antragstellerin bereits umfangreiche Kenntnisse erhalten. Die Geltendmachung von etwaigen Ansprüchen ist damit weder unzumutbar beeinträchtigt noch unmöglich gemacht.“ Das zuständige Gericht ist dieser Argumentation gefolgt und hat den Antrag auf weitergehende Akteneinsicht zurückgewiesen.

Bei Akteneinsichtsgesuchen nach § 406e StPO ist weiter zu prüfen, ob überwiegende Interessen des Beschuldigten einer Akteneinsicht entgegenstehen.

---

<sup>20</sup> vgl. AG Bonn, 51 Gs 2496/10, Beschl. v. 29.12.2011, Rn. 15, juris

Bei nach Interessenabwägung vorliegender Gleichheit von Geheimhaltungsinteresse einerseits und Informationsinteresse andererseits hat daher letzteres Vorrang<sup>21</sup>, denn das Interesse des Betroffenen muss gegenüber dem des Antragstellers überwiegen<sup>22</sup>.

**3.** Insbesondere vor dem Hintergrund des Eingriffes in Grundrechte des Betroffenen ist vor der Entscheidung regelmäßig entsprechend § 33 StPO rechtliches Gehör zu gewähren<sup>23</sup>. Dies gilt auch für Auskunftersuchen nach § 475 StPO<sup>24</sup>. Diese Gewährung rechtlichen Gehörs ist in umfangreichen Wirtschaftsverfahren sowohl wegen der Zahl der möglichen Beschuldigten als auch wegen des Umfangs der Akten und Beweismittel eine oft aufwändige Angelegenheit. Im genannten Verfahren wurde vor allem seitens der Unternehmensanwälte – unter Aufrechterhaltung des jeweils eigenen Akteneinsichtersuchens – vehement einer Einsicht in die eigenen Unternehmensunterlagen wegen Schutzes von Geschäftsgeheimnissen widersprochen. Die Schriftsätze waren regelmäßig umfangreich. Im Rahmen einer einvernehmlichen Einigung wurde später, wie bereits dargestellt, zunächst Akteneinsicht beschränkt auf die Leitakte gewährt. Später wurden aber erneut umfassende Gesuche gestellt. Diese sind letztendlich zurückgewiesen worden. Da bei der Prüfung im Sinne des § 406e Abs. 2 StPO laut BVerfG auch zu erwägen ist, ob Gründe der Verhältnismäßigkeit es gebieten, als milderes Mittel zur Gewährung von Akteneinsicht in sämtliche Verfahrensunterlagen nur eine auszugsweise Akteneinsicht oder die Einsicht in anonymisierte Unterlagen zu bewilligen<sup>25</sup>, wurde auf der Basis dieser Rechtsprechung die Gewährung von Einsicht in die Leitakte für ausreichend erachtet.

Es ist jedoch ansonsten bei Komplexverfahren regelmäßig nicht ohne besonderen Aufwand<sup>26</sup> möglich, einzelne Aktenteile zu entheften. Die Folgen daraus werden unterschiedlich bewertet: teils wird vertreten, Akteneinsicht sei zu versagen, soweit eine teilweise Akteneinsicht praktisch undurchführbar sei<sup>27</sup>, teils wird wegen

---

21 vgl. LG Duisburg, 34 AR 3/09, Beschl. vom 30.11.2009

22 vgl. verdeutlichend HansOLG Hamburg a.a.O., Rn. 29,30

23 vgl. BVerfG NSiZ-RR 2005, 242 m.w.N.

24 vgl. Meyer-Goßner, a.a.O., § 475 Rn.3

25 BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 24. September 2002 – 2 BvR 742/02 –, juris

26 vgl. dazu Meyer-Goßner, a.a.O., § 406 e Rn. 7

27 vgl. LG Bochum wistra 1991, 198, 199

## *Gädigk*: Umgang mit Akteneinsichtsgesuchen

der Intention des Gesetzgebers, die Verletztenrechte zu stärken, die Gewährung dann umfassender Akteneinsicht befürwortet<sup>28</sup>.

4. Anfechtungsrechte gegen die Entscheidung der Staatsanwaltschaft bestehen sowohl bei Versagung als auch Gewährung der Akteneinsicht. Gem. § 406e Abs. 4 S. 2 StPO kann gerichtliche Entscheidung durch den Ermittlungsrichter (§ 162 StPO) beantragt werden.

Daher ist bei beabsichtigter Versagung der Akteneinsicht der Antragsteller mit kurzer Begründung zu bescheiden<sup>29</sup>. Ist beabsichtigt, dem Gesuch stattzugeben, und haben Beteiligte im Rahmen der Anhörung Einwendungen erhoben – die Verfügung soll vorab bekannt gegeben, aber zunächst nicht ausgeführt werden –, so können auch diese den Antrag stellen<sup>30</sup>. Dass bei diesem Verfahren die Einhaltung der Formalien durchaus wichtig ist, zeigen zahlreiche Beschwerdeentscheidungen. Jedoch ist zu beachten, dass die Entscheidung des Ermittlungsrichters unanfechtbar ist, so lange die Ermittlungen nicht abgeschlossen sind (§ 406e Abs. 4 S. 4 StPO).

### **IV. Praktischer Umgang mit Akteneinsicht in Umfangsverfahren:**

Wegen Zunahme von Umfangsverfahren wurde in der Vergangenheit inzwischen mehrfach dazu übergegangen, die Aktenbestandteile einzuscannen und entweder als elektronische Hilfsakte und/ oder als CD/DVD zu brennen. Eine reine elektronische Aktenführung ist nach geltender Gesetzeslage bisher nicht möglich (vgl. § 41a Abs. 1 S. 5 StPO)<sup>31</sup>. Üblicherweise wird den Verteidigern als Akteneinsicht der auf CD gebrannte Akteninhalt überlassen. Aus praktikablen Gründen und weil Verteidiger ihre Akten ja auch aufbewahren müssen und Papiausdrucke bei umfangreichen Verfahren viel Lagerraum benötigen, hat es dagegen nach meiner Erfahrung bisher auch keine Einwände gegeben. Selbst im Wege der Rechtshilfe wurden nach Absprache anstelle der angeforderten Aktenbestandteile die Überlassung auf Datenträgern akzeptiert.

---

28 vgl. Kümmel: "Das Akteneinsichtsrecht des Verletzten nach § 406e StPO und das Steuergeheimnis nach § 30 AO, wistra 2014124, 129

29 vgl. Meyer-Goßner, § 406e Rn. 10

30 vgl. Meyer-Goßner, a.a.O. Rn. 11

31 vgl. Meyer-Goßner, a.a.O., § 41a Rn. 1



## Strafverfolgung der Korruption 2014

In der Anfangszeit wurden die CDs nur auf Zeit überlassen, andernfalls sollte jeweils pro Datei gezahlt werden, was z.T. zu nicht unerheblichen Summen führte. Aufgrund einer Änderung des JVEG sind inzwischen bei mehr als 5 Dateien lediglich € 5,00 fällig, und die DVD wird zum Verbleib überlassen (vgl. Nr. 9000 Nr. 1 Kostenverzeichnis zum GKG, der sich auf Nr. 9000 Nr. 1 bezieht).

Diese Praxis hat dazu geführt, dass offenbar einzelne Verteidiger meinten, Ausdrucke für ihre Mandanten zu fertigen und die Kosten nach Abschluss des Verfahrens abzurechnen. Dazu ist auf Beschlüsse des OLG Düsseldorf vom 22.09.2014 zu folgenden Aktenzeichen zu verweisen: III-1 Ws 236/14, --246/14, --247/14, --261/14, --271/14, --283/14, --307/14 und -312/14.

Das OLG Düsseldorf hat in diesen Beschlüssen Hinweise grundsätzlicher Art wie folgt gegeben:

Das Akteneinsichtsrecht nach § 147 Abs. 1 StPO lässt sich nicht in jedem Fall mit einem Anspruch auf Erhalt eines vollständigen Exemplars der Papierakte gleichsetzen. Insbesondere entfällt ein solcher Anspruch, wenn dem Verteidiger die kompletten Akten dauerhaft in digitalisierter Form als Arbeitsgrundlage zur Verfügung stehen. Die StPO verwendet zwar immer noch den Begriff „Akten“ oder „Schriftstücke“, wobei die Rechtsprechung schon seit längerem auch sog. mechanische Vervielfältigungen als Beweismittel zuließ<sup>32</sup>.

Das OLG Düsseldorf stellt darauf ab, dass gerade bei umfangreichem Verfahrensstoff der gezielte Zugriff auf bestimmte Informationen erheblich erleichtert werde und auch einem Verteidiger zuzumuten sei, erst nach Einarbeitung mit Hilfe der e-Akte zu entscheiden, welche zentralen Aktenbestandteile er in Papierform benötige. Unter Verweis auf OLG Rostock (20 Ws 192/14 vom 04.08.2014, OLG Köln, 2 Ws 496/09 vom 11.12.2009, ferner OLG Düsseldorf, III-.2 Ws 343/14 vom 15.08.2014) hat das OLG Düsseldorf einen grundsätzlichen Anspruch auf Ausdruck der kompletten e-Akte zum Zwecke der sachgerechten Verteidigung daher verneint (vgl. Rn. 22). Das OLG Düsseldorf hat unter auch auf das Missverhältnis zwischen der Dokumentenpauschale nach Nr. 7000 VV RVG Nr.1 a und dem Durchschnittspreis kommerzieller Anbieter für Massenkopien hingewiesen.

---

32 vgl. Meyer-Goßner a.a.O., § 249 Rn. 6

## *Gädigk*: Umgang mit Akteneinsichtsgesuchen

Der verteidigte Angeklagte hat indes keinen Anspruch darauf, dass ihm persönlich die elektronische Ermittlungsakte überlassen wird. Das Recht auf Akteneinsicht nimmt ausschließlich der Verteidiger wahr<sup>33</sup>. Dieser hat seinen Mandanten zu informieren.

Die Erleichterung der Suche nach bestimmten Akteninhalten mithilfe der digitalisierten Akte ist aus meiner Erfahrung nur zu bestätigen. Zudem wird dadurch das in Wirtschaftsstrafverfahren nicht unübliche Selbstleseverfahren nach § 249 Abs. 2 S. 1 StPO deutlich vereinfacht werden.

Allerdings verwundert es nicht – vielleicht gerade ob des Winks in den genannten Beschlüssen, die Diskrepanz zwischen Vergütungssätzen und tatsächlichen Sachkosten eröffne eine zusätzliche Verdienstmöglichkeit –, dass zu den Entscheidungen des OLG Düsseldorf bereits kritische Stimmen erhoben werden. RA Dr. Beukelmann hat in einer Entscheidungsanmerkung<sup>34</sup> wegen der „Sammelwut der Ermittlungsbehörden und das dadurch bedingte Anschwellen der Umfangsverfahren“<sup>35</sup> die Unausweichlichkeit der Nutzung der EDV konstatiert, gleichzeitig aber darauf hingewiesen, dass bei inhaftierten Mandanten oder nicht EDV-bewanderten Mandanten für eine sachgerechte Verteidigung ein Ausdruck der Ermittlungsakte benötigt werde und das sich daran anschließende Streiten über die Angemessenheit von Kopien die Verteidigung einschränke. Darauf kann nur mit dem Hinweis auf die geschäftliche Praxis der aktuell fast ausschließlichen Digitalisierung sowie mit der oben bereits zitierten Entscheidung des BGH reagiert werden.

Abschließend noch ein Hinweis auf den Referentenentwurf (77 Seiten) eines Gesetzes zur Einführung der elektronischen Akte in Strafsachen, auf den per Link in dem genannten Aufsatz verwiesen wurde. Es soll ein neuer 4. Abschnitt, beginnend mit § 32 StPO über die „Aktenführung und Kommunikation im Verfahren“ eingefügt werden, § 32f regelt die Form der Gewährung von Akteneinsicht und

---

33 vgl. BGH 1 StR 355/13, Beschl. v. 11.02.2014, NSTZ 2014, 347, 348

34 vgl. NJW-Spezial 2014, 696

35 Anm. der Verf.: Dabei wird außer Acht gelassen, dass in der heutigen Zeit im geschäftlichen Verkehr nahezu ausschließlich per E-Mail kommuniziert und Unterlagen oft ausschließlich digitalisiert vorhanden sind, was eine Beschränkung auf bestimmte Beweismittel vor Ort nicht mehr möglich macht. Zudem ist dem Vorwurf vorzubeugen, entlastende Beweismittel würden vernachlässigt.

§ 32g lässt „Abschriften“ in Papierform oder als elektronisches Dokument ausdrücklich zu. Wohl vor dem Hintergrund der jetzigen Rechtslage, dass Abschriften oder Vervielfältigungen nur dann einen Ersatz für die Urschrift darstellen, wenn ihre Übereinstimmung mit dem Original feststeht<sup>36</sup>, sieht der Entwurf eine Neufassung des § 249 Abs. 1 StPO wie folgt vor:

„(1) Urkunden sind zum Zweck der Beweiserhebung über ihren Inhalt in der Hauptverhandlung zu verlesen. Elektronische Dokumente sind Urkunden, soweit sie verlesbar sind.“

Und nicht unwichtig finde ich die geplante Ergänzung des § 244 StPO: Dem § 244 Absatz 5 wird folgender Satz angefügt:

„Ein Beweisantrag auf Verlesung eines Ausgangsdokuments kann abgelehnt werden, wenn nach pflichtgemäßem Ermessen des Gerichts kein Anlass besteht, an der inhaltlichen Übereinstimmung mit dem übertragenen Dokument zu zweifeln.“

Die Begriffe Schriftstücke oder schriftlich sollen überwiegend angepasst oder ersetzt werden. Unter anderem auch im Strafgesetzbuch, dort § 73 c Abs. 2 S. 2 und § 353d Nr. 3, ist vorgesehen, das Wort „Schriftstücke“ durch „Dokumente“ zu ersetzen. Natürlich sind auch Datenschutzregelungen vorgesehen.

---

<sup>36</sup> vgl. dazu Meyer-Goßner, § 249 Rn. 6

## Notizen

## Notizen

## Notizen



Transparency Deutschland bekämpft Korruption in Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft. Um unabhängig und wirkungsvoll arbeiten zu können, sind wir auf Ihre Unterstützung angewiesen.

### **Förderbeitrag**

Regelmäßige Förderbeiträge geben uns eine hohe Planungssicherheit und stärken unsere Unabhängigkeit. Wir informieren Sie regelmäßig über unsere Arbeit.

### **Spende**

Einzelne Spenden ermöglichen es uns, Projekte durchzuführen, die sonst nicht möglich wären. Auch der Druck dieser Broschüre gehört dazu.

Spendenkonto:

GLS Bank

Konto: 11 46 00 37 00

BLZ: 430 609 67

BIC: GENO DE M 1 GLS

IBAN: DE07 4306 0967 1146 0037 00

### **Hinweis für Richter und Staatsanwälte**

Geldauflagen

Zugewiesene Geldauflagen stellen eine wichtige Einnahmequelle von Transparency Deutschland dar. Bei Fragen wenden Sie sich bitte an die Geschäftsstelle.

Geldauflagenkonto:

GLS Bank

Konto: 11 46 00 37 01

BLZ: 430 609 67

BIC: GENO DE M 1 GLS

IBAN: DE77 4306 0967 1146 0037 01



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
Deutschland e.V.

**Die Koalition gegen Korruption.**

**Transparency International Deutschland e.V.  
Geschäftsstelle  
Alte Schönhauser Straße 44  
10119 Berlin**

**Tel: 030-549898-0  
Fax: 030-549898-22  
office@transparency.de  
www.transparency.de**