

IMPRESSUM

Strafverfolgung der Korruption 2010 – „Neue“ Strategien der
Korruptionsbekämpfung?
Die Privatisierung der Strafverfolgung

Dokumentation einer Tagung von Transparency
International Deutschland e.V. und der Friedrich-Ebert-Stiftung
am 8. und 9. Dezember 2010 in Berlin.

Veranstaltungsleitung:

Dr. Irina Mohr, Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin

Dr. Peter Fries, Transparency International Deutschland e.V.

Redaktionsschluss: Mai 2011

Gestaltung Einband, Druck und Bindung:

dieUmweltdruckerei GmbH, Hannover

Foto: Peter Himself

Papier: Revive pure natural matt aus 100 % Altpapier, naturweiß

ISBN: 978-3-9814329-1-6

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 5

Dr. Peter Fries

*Die internationale Bekämpfung der Korruption und die
Rolle des Bundeskriminalamtes*..... 7

Präsident des Bundeskriminalamtes Jörg Ziercke

Strafverfolgung versus private Ermittlungen 21

Parlamentarischer Staatssekretär Dr. Max Stadler, MdB

*Die Rolle einer alltagstauglichen Ethik bei der
Korruptionsbekämpfung*..... 31

Prof. Dr. Andreas Suchanek

*Defizite staatlicher Ermittlungsorganisationen bei der
Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und die Rolle
privater Ermittlungsorganisationen*..... 43

Leitender Kriminaldirektor Rolf Rainer Jaeger

Vorwort

Dr. Peter Fries

Transparency International Deutschland e.V.

Aufgabe von Transparency International ist die Bekämpfung von Korruption, beziehungsweise deren Verhinderung. Dabei hat die Organisation Verbündete, zu denen neben der Friedrich-Ebert-Stiftung vor allem die Strafverfolgungsbehörden, und dort insbesondere die Staatsanwaltschaften, gehören. Deshalb wird seit 2004 im 2-Jahres-Turnus jeweils am 8. und 9. Dezember, dem weltweiten Antikorruptionstag der Vereinten Nationen, die „Konferenz für Strafverfolgung der Korruption“ in Berlin in Kooperation mit der Friedrich-Ebert-Stiftung veranstaltet.

Die Konferenz erstreckt sich über zwei Tage. Am 8. Dezember findet ein interner, bundesweiter Erfahrungsaustausch der Strafverfolgungsbehörden statt, zu dem in diesem Jahr erstmalig auch die Polizeibehörden eingeladen waren. Der aus mehr als 70 Personen bestehende Kreis hochrangiger Spezialisten aus dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung, diskutierte aktuelle juristische und praktische Fachfragen. Der öffentliche Teil am Antikorruptionstag zog rund 300 interessierte Personen aus allen Kreisen der Bevölkerung an.

Die vorliegende Dokumentation beider Tage der Konferenz für Strafverfolgung der Korruption 2010 enthält Vorträge aus beiden Teilen der Tagung – intern und öffentlich. Thema der Konferenz 2010 war „Neue Strategien der Korruptionsbekämpfung? Die Privatisierung der Strafverfolgung“ und beschäftigte sich, insbesondere im öffentlichen Teil, mit dem mehr und mehr in Erscheinung tretenden Phänomen, dass private Organisationen und Firmen Ermittlungen strafbarer Sachverhalte führen. Dies mitunter- von konstruktiver Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft abgesehen- mit Ergebnissen, die weder korrekt noch rechtsstaatlich sind. Diese „neuen“ Strategien beleuchteten bekannte und hochrangige Referierende aus den Blickrichtungen der Politik, der Praxis, der Ethik, aber auch vom Standpunkt digitaler Plattformen. Nach wie vor mangelt es der Justiz an den unbedingt notwendigen Ressourcen, was die personelle und sachliche Ausstattung betrifft. Und die Folge ist leider, dass gerade bei der Verfolgung von Korruption eine hohe Dunkelziffer bleibt, und

dort wo verfolgt wird, sich die Verfahren meist zu lange hinziehen, um nicht selten mit unangemessen niedrigen Strafen zu enden.

Die Durchführung der Konferenz litt im Dezember 2010, insbesondere im öffentlichen Teil, ein wenig unter dem aktuellen Schneechaos. Nicht jeder Referierende oder Teilnehmende der Podiumsdiskussion erreichte pünktlich den Tagungsort. Die Flexibilität und Kooperation der Beteiligten ermöglichte trotzdem einen nahezu reibungslosen Ablauf. Zum Referenten Daniel Domscheit-Berg, dem ehemaligen Sprecher von Wikileaks, darf auf sein kürzlich erschienenen Buch „Inside WikiLeaks. Meine Zeit bei der gefährlichsten Website der Welt“ verwiesen werden.

Mein Dank gilt der Friedrich-Ebert-Stiftung, allen Referierenden und Mitwirkenden. Ich hoffe für die nächste „Konferenz für Strafverfolgung der Korruption“ im Jahre 2012 auf eine ebenso starke Beteiligung der interessierten Kreise.

Die internationale Bekämpfung der Korruption und die Rolle des Bundeskriminalamtes

Jörg Ziercke

Präsident des Bundeskriminalamtes

1. Das Phänomen Korruption

Die verstärkte Medienberichterstattung über spektakuläre Korruptionsfälle und die engagierte Arbeit von Nichtregierungsorganisationen wie Transparency International haben mit dazu beigetragen, dass heute auf nationaler und internationaler Ebene in den verschiedensten Gremien über Korruption diskutiert und nach Lösungsansätzen für dieses globale Problem gesucht wird.

Für das Phänomen Korruption gibt es keine eindeutige und allgemein anerkannte Begriffsbestimmung. Die zahlreichen Definitionen treffen sich zwar im Kern der Sache, aber über Art, Umfang und Ende von Korruptionshandlungen gibt es voneinander abweichende Auffassungen. So geht Transparency International beispielsweise von einer weit gefassten kriminologischen Definition aus, die lautet:

„Der Missbrauch von anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil“.

Für die Strafverfolgungsbehörden ist dagegen der strafrechtliche Begriff des Strafgesetzbuchs entscheidend. Einschlägig sind hier die im Wege des Korruptionsbekämpfungsgesetzes im Jahr 1997 zum Teil neu eingeführten §§ 331-338 StGB.¹

Daraus abgeleitet, hat Korruption in der polizeilichen Sichtweise folgende Merkmale:²

¹ Weitere Korruptionsstrafbestände finden sich in den §§ 108e, 108b, 299 ff. StGB, dem IntBestG und dem EU-BeStG.

² Vgl. Hetzer, Wolfgang: Straflosigkeit der Bestechung? Korruption als Konvention. In: SIAK-Journal 1/2009, S. 45.

Ziercke: Die internationale Bekämpfung der Korruption und die Rolle des Bundeskriminalamtes

Anzeigen und mit einem intensiven Personaleinsatz der Strafverfolgungsbehörden ans Licht kommt.

- Die durch Korruption entstandenen Schäden lassen sich nur sehr schwer beziffern. Zum einen registrieren wir finanzielle Schäden wie Vermögensnachteile, die Schädigung öffentlicher Haushalte oder auch die allgemeine Verteuerung durch Preisabsprachen. Nicht weniger schwerwiegend sind jedoch der Verlust von Ansehen und Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. Korruption ist durch verschiedenste Schadensformen geprägt, die zum Teil in engem Zusammenhang miteinander stehen: Arbeitsplatzverluste, Umweltschäden sowie die Verringerung der Transparenz volkswirtschaftlicher Prozesse mit negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Weltweit ist Korruption einer der Hauptgründe für Unterentwicklung. Rechtsstaatlichkeit und Demokratie werden dadurch gefährdet.
- Korruptionsdelikte werden bis heute nicht in derselben Weise pönalisiert und gesellschaftlich geächtet wie viele andere klassische Kriminaldelikte.
- Typische Begleitdelikte der Korruptionskriminalität sind Betrugs- und Untreuehandlungen, Urkundenfälschung, wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen, Strafreitelung, Falschbeurkundung im Amt, Verletzung des Dienstgeheimnisses und Verstöße gegen strafrechtliche Nebengesetze.
- Zu berücksichtigen ist außerdem, dass es einen Zusammenhang zwischen Geldwäsche und Korruption gibt. Ein Urteil des Bundesgerichtshofs (BGH) vom 18.02.2009 verweist darauf, dass die Weiterleitung von Bestechungsgeld auch den Geldwäschetatbestand des § 261 Abs. 1 S. 1 StGB erfüllen kann. Bestechung nach § 334 StGB kann eine Vortat und das bezahlte Bestechungsgeld ein taugliches Tatobjekt der Geldwäsche sein.

2. Lage in Deutschland

Die im Hellfeld erfassten Lagedaten zeigen mit hoher Wahrscheinlichkeit nur die sprichwörtliche „Spitze des Eisbergs“, weil wir angesichts der eingangs erwähnten hohen Konspirativität in diesem Deliktsfeld mit einem sehr hohen Dunkelfeld rechnen müssen.

Im Jahr 2009 wurden etwa 1.900 Korruptionsverfahren gemeldet (+5 %). Statistisch gilt Deutschland somit trotz tendenziellem Anstieg der Verfahren als ein „korruptionsarmes“ Land. Rund 87 % der Verfahren betreffen den Bereich der strukturellen Korruption, das bedeutet, die korruptive Handlung zwischen Nehmer und Geber erfolgt während einer längerfristig angelegten Beziehung, welche bereits vor der eigentlichen Tatbegehung geplant wurde.

Demgegenüber spielen Verfahren der situativen Korruption, also Korruptionshandlungen aufgrund eines spontanen Willensentschlusses, mit einem Anteil von rund 13 % wie bereits in den Jahren zuvor eine geringere Rolle.

Der Schwerpunkt der polizeilich bekannt gewordenen Fälle der Korruption lag im Jahr 2009 – wie schon in den Jahren zuvor – im Bereich der allgemeinen öffentlichen Verwaltung (48 %), wobei sich der Trend einer Verlagerung der polizeilich festgestellten Korruptionsfälle in den Bereich der Wirtschaft (46 %) fortgesetzt hat. Die Gründe für diese Entwicklung können in einer zunehmenden Sensibilität und Aufklärungsbereitschaft der Privatwirtschaft als Folge der in der Vergangenheit bekannt gewordenen Korruptionsskandale liegen.

Wie schwierig es ist, Korruptionsgeflechte aufzuhellen und den Nachweis der Korruption zu erbringen, zeigt das Beispiel eines großen Konzerns: 2006 wurde ein Verfahren wegen Korruption gegen Mitarbeiter des Konzerns im Zusammenhang mit der Bildung so genannter „Schwarzer Kassen“ eingeleitet. Insgesamt sind zweifelhafte Zahlungen in Höhe von 1.3 Milliarden Euro geflossen. Es wurde gegen mehr als 320 Beschuldigte ermittelt, gegen mehr als zehn Betroffene aus dem „oberen Management“ Verfahren eingeleitet und zahlreiche Urteile gesprochen. Diese wurden jedoch wegen Untreue und nicht wegen Bestechung verurteilt.

In Deutschland wurden Gewinne in Höhe von 600 Millionen Euro abgeschöpft. In den USA mussten 450 Millionen Dollar Strafe an das Justizministerium und eine Gewinnabschöpfung von 350 Millionen Dollar an die amerikanische Börsenaufsicht SEC gezahlt werden.

Im Bereich der internationalen Korruptionsdelikte verzeichnen wir in Deutschland, bezogen auf deutsche Unternehmen, tendenziell steigende Fallzahlen; absolut gesehen aber, trotz global aufgestellter Wirtschaftsunternehmen und steigendem internationalen Konkurrenzdruck, nach wie vor auf einem sehr niedrigen Niveau: So wurden im Jahr 2009 69 Straftaten nach dem Gesetz zur Be-

Ziercke: Die internationale Bekämpfung der Korruption und die Rolle des Bundeskriminalamtes

kämpfung internationaler Bestechung (IntBestG) und vierzig Straftaten nach dem EU-Bestechungsgesetz (EUBestG) festgestellt.

Wir gehen auch hier von einem beträchtlichen Dunkelfeld aus. Es ist anzunehmen, dass Fälle von Korruption aufgrund des zu erwartenden Imageverlustes für die betroffenen Unternehmen weiterhin intern behandelt und sanktioniert werden.

Wer sind die Täter? Wer steht hinter der Korruption? Die im Korruptionslagebild registrierten Tatverdächtigen (2009: 2.953, -2 %) hatten überwiegend – und zwar sowohl auf Geber als auch auf Nehmerseite – leitende Funktionen inne. Korruption ist somit ein Leitungsdelikt.

Die Geber sind überwiegend Privatpersonen (21 %), gehören dem Automobil- (16 %) oder Baugewerbe (12 %) an. Im Mittelpunkt steht das Ziel, an Aufträge zu gelangen. Auf Nehmerseite dominierten im vergangenen Jahr erneut Amtsträger (51 %).

Meistens stehen Geber und Nehmer über einen längeren Zeitraum (drei bis fünf Jahre) in einer korruptiven Beziehung (36 %). Situative, beziehungsweise spontane Korruption registrieren wir kaum (13 %).

Ein besonderes Charakteristikum der Täter ist, dass ihnen oftmals die Unrechtseinsicht fehlt. Sie selbst werten ihre Handlungen nicht als kriminell. So auch die Einlassung eines beschuldigten Managers, der sich vor Gericht dahingehend einließ, er habe sich nur als „Dienstleister“ verstanden, der auf Anweisung und im Interesse seines Unternehmens handelte. Die Überregulierungen durch den Staat, die Verantwortung für Arbeitsplätze, die in der Branche üblichen, zum Überleben notwendigen Gewohnheiten am Rande der Legalität machten die Taten unvermeidlich – so häufige Argumente zur Selbstrechtfertigung.

Im Mittelpunkt von Korruptionsfällen stehen meistens Geldzuwendungen. Insgesamt wurden im Jahr 2009 in Deutschland auf Nehmerseite Vorteile in Höhe von rund 78 Millionen Euro (-16 %) registriert. Die Summe der materiellen Vorteile, die die Geberseite durch Korruption erzielt hat, beziffert sich auf rund 145 Millionen Euro (-40 %).

3. Korruptionsbekämpfung und die Rolle des Bundeskriminalamtes (BKA)

3.1. Nationale Korruptionsbekämpfung

Als Zentralstelle für die deutsche Polizei obliegt es dem BKA zum einen, die aus den Bundesländern gemeldeten Fälle auszuwerten und auf dieser Basis das jährliche Lagebild Korruption zu erstellen. Darüber hinaus führt das BKA eigene Ermittlungsverfahren, so auch 2006 gegen leitende Mitarbeiter eines weltweit bekannten Möbelhauses: In der Bauabteilung des Möbelhauses eingesetzte Führungskräfte standen im Verdacht, Aufträge für bauliche Leistungen gegen die Zahlung von Schmiergeldern und sachlichen Zuwendungen (Umbauten an Privathäusern, Reisen und Autos) vergeben zu haben. Insgesamt wurden ca. vier Millionen Euro an Bestechungsgeldern gezahlt. Der geschätzte Untreueschaden beläuft sich im zweistelligen Millionenbereich. Die polizeilichen Maßnahmen umfassten über 110 Durchsuchungen, 130 Vernehmungen und neun Festnahmen. In dem Verfahren gegen ursprünglich 66 Beschuldigte wurden inzwischen gegen 13 Personen Strafbefehle verhängt. Weitere Verfahren sind noch vor dem Amtsgericht und dem Landgericht Frankfurt am Main anhängig.

In einem anderen Fall hat ein weltweit agierender Zulieferkonzern aus der Automobilbranche von 2001 bis 2005 über drei Millionen Euro an Mitarbeiter von Einkaufsabteilungen verschiedener Automobilkonzerne gezahlt, um die Auftragslage sicherzustellen.

Darüber hinaus setzt sich das BKA wie in anderen Phänomenbereichen auch mit der Forschung nach den Ursachen der Kriminalität auseinander. So führte das BKA in den Jahren 1995 bis 1999 zusammen mit der Polizeiführungsakademie, der heutigen Deutschen Hochschule der Polizei, eine umfangreiche Studie zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll durch.³ Sie knüpft methodisch an eine 1995 in der BKA-Forschungsreihe veröffentlichten Studie „Korruption – hinnehmen oder handeln?“ an.⁴

³ Mischkowitz, Robert/ Bruhn, Heike/ Desch, Roland/ Hübner, Gerd-Ekkehard/ Beese, Dieter: Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll. Ein gemeinsames Forschungsprojekt des Bundeskriminalamtes und der Polizei-Führungsakademie. BKA-Forschungsreihe Nr. 46, Wiesbaden 2000.

⁴ Vahlenkamp, Werner/Knauß, Ina: Korruption – hinnehmen oder handeln? Korruption – ein unscharfes Phänomen als Gegenstand zielgerichteter Prävention. BKA-Forschungsreihe Nr. 33, Wiesbaden 1995.

Während das erste Forschungsprojekt die Korruption und Korruptionsbekämpfung aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft, der Kommunalpolitik und der öffentlichen Verwaltung untersuchte, richtete sich der Blick der zweiten Studie auf das Phänomen der Korruption in den staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen.

Ziel beider Studien war es, mit Erkenntnissen zu Lage und den Besonderheiten des Phänomens „Korruption“ die Grundlage zur Entwicklung neuer Bekämpfungsansätze zu gewinnen. So konnten zum Beispiel besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete und Arbeitsabläufe festgestellt werden. Dabei wurden Strafgerichte und Staatsanwaltschaft als faktisch kaum betroffen eingestuft. Dagegen wurden der Justizvollzug und der Zoll als gefährdet bezeichnet. Die Anzahl von Korruptionsvorgängen bei der Schutz- und der Kriminalpolizei wurde als ähnlich hoch wie beim Zoll eingeschätzt.

2002 legte Frau Professorin Britta Bannenberg eine weitere Studie vor, die in der Reihe Forschung + Polizei des BKA erschien.⁵ Sie setzte sich vor allem mit der Frage nach dem typischen „Nehmer“ auseinander. So fand sie unter anderem heraus, dass der Täter struktureller Korruption „auffällig unauffällig“ ist: männlich (97 %), deutsch (86 %), weit überwiegend älter als vierzig, selten verurteilt und hat ganz überwiegend keine Schulden. Er ist oft verheiratet, lebt in geordneten Verhältnissen und verfügt über eine gute bis sehr gute Ausbildung.

Da Korruptionsbekämpfung nicht allein eine Aufgabe von Strafverfolgungsorganen sein kann, sind hier alle Ebenen der Gesellschaft gefordert.

Um diesen gesamtgesellschaftlichen Ansatz zu unterstützen, hat das BKA in den vergangenen Jahren die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft ausgebaut. Neben engen Kontakten zur Arbeitsgemeinschaft für Sicherheit in der Wirtschaft (ASW) haben wir den direkten Dialog mit der Wirtschaft, hier insbesondere mit weltweit tätigen deutschen Global Playern, intensiviert. Mittlerweile haben sich 42 Global Player der Initiative angeschlossen.

Ziel der gemeinsamen Anstrengungen mit der Wirtschaft ist es auch, Korruption zu enttabuisieren. Insofern stimmt uns der Trend, dass zunehmend auch Fälle der Korruption aus der Wirtschaft angezeigt werden, sehr positiv. Bestätigung

⁵ Bannenberg, Britta: Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse. BKA-Band 18, Reihe Polizei + Forschung. Neuwied Kriftel, Luchterhand 2002.

findet diese Entwicklung dadurch, dass viele Unternehmen mittlerweile über Antikorruptionsleitlinien verfügen und dadurch dokumentieren, dass die Wirtschaft das Problem und die Dimension von Korruption erkannt hat und dagegen vorgeht. Die Erstellung von Richtlinien ist der erste Schritt. Das „Leben“ dieser Grundsätze als Teil der Unternehmenskultur ist natürlich der entscheidende zweite.

Bei allen positiven Signalen, die wir vernehmen, stellen wir dennoch große Unterschiede fest: Während einige Unternehmen lediglich über allgemeine ethische Richtlinien verfügen, haben andere Konzerne intensiv und umfangreich das Thema Korruption aufgearbeitet.

Neben aussagekräftigen Richtlinien zeigt sich dies vor allem an dem Vorhandensein eines durchdachten Hinweis- beziehungsweise Meldesystems. Mitarbeiter müssen in die Lage versetzt werden, Erkenntnisse über korruptives Verhalten vertrauensvoll weiter zu geben. Dazu reicht es nicht aus, nur auf den direkten Vorgesetzten als Ansprechpartner zu verweisen. Daher ist es sehr zu begrüßen, dass immer mehr Unternehmen mit Compliance-Bereichen spezialisierte Anlaufstellen eingeführt haben. Grundsätzlich sollten Antikorruptionsleitlinien drei wesentliche Punkte enthalten:

- a) ein klares Verbot korrupten Verhaltens
- b) definitorische Klarheit
- c) die Benennung von Anlaufstellen und Ermöglichung der Vertraulichkeit.

3.2. Internationale Korruptionsbekämpfung

Zunächst zu den Problemen, die es bei der internationalen Korruptionsbekämpfung zu bewältigen gilt:

- Ein internationales Lagebild zur Korruption gibt es nicht.
- Korruption ist ein weltweit verbreitetes Phänomen und oft auch ein vermeintlich unverzichtbarer Einkommensfaktor.
- Darüber hinaus behindern unterschiedliche Zuständigkeiten in der Strafverfolgung von Korruption in den jeweiligen Staaten eine schnelle und zielgerichtete Zusammenarbeit. Insbesondere bei kurzfristigen Anfragen fehlen im Bereich der Justiz oft zentrale Ansprechpartner.

Ziercke: Die internationale Bekämpfung der Korruption und die Rolle des Bundeskriminalamtes

- Oft wird eine effektive grenzüberschreitende Zusammenarbeit im täglichen Nachrichtenaustausch durch lange Bearbeitungs- und Beantwortungszeiten behindert. Gerichtsverwertbare Informationen müssen im Rahmen eines aufwändigen Rechtshilfeverfahrens erhoben werden.
- Mit Staaten, in denen auf Korruption die Todesstrafe steht (zum Beispiel China), ist darüber hinaus nur ein eingeschränkter Informationsaustausch möglich.

Gleichwohl zeigt sich bei allen Schwierigkeiten, die sich bei der internationalen Korruptionsbekämpfung ergeben, dass sich die europäische und die internationale Zusammenarbeit stetig, aber nur langsam weiterentwickelt hat.

Zahlreiche Organisationen wie beispielsweise die Vereinten Nationen, Interpol, die OECD, die Weltbank und Europol sind im Kampf gegen Korruption aktiv.

Der internationale polizeiliche Informationsaustausch erfolgt auch bei der Korruptionsbekämpfung in der Regel auf dem „Interpol-Weg“. Auf der 78. Generalversammlung im Oktober 2009 wurde der IKPO-Interpol, eine Initiative zur Einrichtung einer Informationsplattform (UMBRA) beschlossen, mit deren Hilfe Informationen zu den nationalen Antikorruptionsprogrammen der Mitgliedstaaten in Zukunft ausgetauscht werden sollen. Im Sinne des Best-Practice-Ansatzes können sich Staaten an den erfolgreichsten Antikorruptionsprogrammen orientieren.

Interpol hat ferner eine Antikorruptionsstelle eingerichtet, die die Vernetzung der verschiedenen Korruptionsbekämpfungsbehörden weltweit ermöglicht. Über einen Informationskanal können vertrauliche (Fall-)Informationen zeitnah zwischen den verschiedenen Akteuren der Kriminalitätsbekämpfung ausgetauscht werden. Darüber hinaus betreibt die Antikorruptionsstelle eine staatenübergreifende phänomenbezogene Auswertung und Koordinierung.

Die Internationale Antikorruptionsakademie (IACA) mit Sitz in Niederösterreich, die Anfang September 2010 in Wien gegründet wurde, verfolgt einen neuen Ansatz. Ihr Ziel ist es, zukünftig die Qualität der Korruptionsbekämpfung weltweit zu verbessern und nach Möglichkeit zu vereinheitlichen. Hierzu sollen Behördenvertreter und Studierende aus aller Welt in Sachen Korruptionsbekämpfung aus- und weitergebildet werden. Im Vordergrund steht ein berufsübergreifender Ansatz: Die Ausbildung von Richtern, Staatsanwälten, Polizisten oder Wirtschaftsprüfern im Bereich der Korruptionsbekämpfung soll hier miteinander verknüpft werden.

Auf europäischer Ebene gehört die Korruptionsbekämpfung seit dem 01.01.2002 auch zum Mandatsbereich von Europol. Seine Aktivitäten bei der Korruptionsbekämpfung konzentrieren sich im Wesentlichen auf die Informationserhebung und den Informationsaustausch, z. B. im Rahmen des European Anti-Corruption Network (EACN). An diesem Netzwerk, das während der deutschen EU-Präsidentschaft durch den Rat im Jahre 2008 beschlossen wurde, beteiligt sich auch das BKA, ebenso an der damit verbundenen Initiative European Partner against Corruption (EPAC), in der sich Experten der Korruptionsbekämpfungsdienststellen regelmäßig austauschen.

Das Bundeskriminalamt beteiligt sich daneben auch an EU-finanzierten Projekten zur Bekämpfung der internationalen Korruption. Zurzeit unterstützen wir ein vom Bundeskriminalamt in Wien geleitetes Projekt zugunsten von sechs Westbalkanstaaten.⁶ Ziel des Projektes, an dem 14 europäische Staaten beteiligt sind, ist die Intensivierung der operativen Zusammenarbeit zwischen der EU und den Westbalkan-Ländern. Dazu sollen nationale und regionale Aktions- und Kooperationsmöglichkeiten der polizeilichen Zusammenarbeit im Kampf gegen Organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität und die Terrorismusfinanzierung auf dem Westbalkan und der Türkei ausgelotet und umgesetzt werden. Korruptionsbekämpfung ist ein wichtiger Aspekt des Projektes.

Alle bisher genannten Initiativen unterstützen die Vernetzung im Bereich der Korruptionsbekämpfung. Dabei ist es auch wichtig, Korruptionsstraftaten nicht erst im Inland zu bekämpfen. Korruptionsgeflechte sind staatenübergreifend strukturiert. Hier setzt die Vorverlagerungsstrategie des BKA an. Ein weltweites Netz von 66 Verbindungsbeamten an 54 Standorten in fünfzig Staaten ermöglicht uns eine strategische und zugleich taktische Beobachtung der Kriminalitätslage in der jeweiligen Region, sowie eine umfassende Unterstützung im Rahmen von Ermittlungsverfahren in diesem Phänomenbereich.

⁶ DET ILECUS II: „Police Cooperation: Fight against organized crime, in particular illicit drug trafficking and the prevention of terrorism“

Bundesländer Korruptionsregister eingeführt.⁷ Berlin und Nordrhein-Westfalen haben mit dem Instrument die positivsten Erfahrungen gemacht.

4.3. Hinweisgebersystem

In den vergangenen Jahren sind sowohl in der Wirtschaft als auch in der öffentlichen Verwaltung neue anonyme Möglichkeiten für potenzielle Hinweisgeber geschaffen worden, zum Beispiel Telefonhotlines, der Einsatz von Ombudsleuten oder die Einrichtung von webbasierten Hinweisgebersystemen. So wurde ein zunächst als Pilotprojekt eingerichtetes Hinweisgebersystem im Landeskriminalamt Niedersachsen mittlerweile fest etabliert. Auch Brandenburg hat ein Hinweisgebersystem eingerichtet, das sich ebenfalls bewährt hat und zahlreiche Hinweise zur Folge hatte. Weitere Landeskriminalämter planen die Einführung von webbasierten Hinweisgebersystemen.

Ein Whistleblower-Programm, das wie in den USA mit einem eigens eingerichteten, gesamten Schutzpaket verbunden ist, gibt es in Deutschland nicht. Allerdings könnten die allgemeinen Regeln zum Schutz von Zeugen im Zeugenschutzprogramm Anwendung finden.

Angesichts der positiven Erfahrungen in Niedersachsen und Brandenburg wäre die Einführung eines Whistleblower-Systems auf Bundesebene zu prüfen. Damit könnten neue Strafverfahren initiiert und letztlich ein Beitrag zur Aufhellung des Dunkelfeldes geleistet werden.

5. Schluss

Auch angesichts der Tatsache, dass Deutschland beim Korruptionswahrnehmungsindex 2010 von Transparency International im internationalen Vergleich auf Platz 15 (von 178 beurteilten Ländern)⁸ geführt wird, dürfen wir in unseren Bekämpfungsmaßnahmen keineswegs nachlassen.

Korruption wird oft als „Krebsgeschwür in Gesellschaft und Staat“ bezeichnet, einem „enemy within“. Sie untergräbt die Vertrauenswürdigkeit staatlicher und gesellschaftlicher Entscheidungsträger. Korruption in der öffentlichen Verwaltung und der privaten Wirtschaft zieht einen hohen volkswirtschaftlichen

⁷ Baden-Württemberg, Bremen, Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz

⁸ Pressemitteilung Transparency International Deutschland vom 26.10.2010

Ziercke: Die internationale Bekämpfung der Korruption und die Rolle des Bundeskriminalamtes

Schaden nach sich. Öffentliche Bereiche verlieren ihr Ansehen, ihre Integrität und letztlich ihre Funktionsfähigkeit. In der Wirtschaft führt Korruption zu Wettbewerbsverzerrungen, die Aushebelung von Marktmechanismen, Vertrauensverluste im internationalen Wettbewerb und Insolvenzen. Die mit der Korruption einhergehende Entkoppelung von Arbeit und Erfolg, Leistung und Einkommen destabilisiert früher oder später jedes gesellschaftliche System. Korruption ist kein Kavaliersdelikt; sie muss angezeigt und verfolgt werden. Dieses Verständnis ist zugleich der wichtigste Ansatz zur Bekämpfung der Korruption.

. (((/
5) ! " # \$ %
& ' & " !
& ! " !
* " 5) ;
D 32 4!
)) ! !
F () #
: # : !
= B " \$ " >
B) 5 " & D
: %) :
(% < N ' 5 (A !
") * A %
" #) (A
A
% " 3 4 3A 4! #
& # # #

Obwohl der Anteil der Wirtschaftskriminalität sehr gering ist - er lag 2009 bei 1.6 % - verursachte er einen Schaden in Höhe von 3.43 Milliarden Euro. Das ist fast die Hälfte des in der polizeilichen Kriminalstatistik ausgeworfenen Gesamtschadens von rund 7.2 Milliarden Euro. Schon allein deswegen ist diese Kriminalitätsform sehr ernst zu nehmen. Tatsächlich ist der wirtschaftliche Schaden – mag er auch noch so hoch sein – aber nur ein Aspekt des Problems. Korruption rüttelt an den Grundfesten unseres demokratischen Rechtsstaats. Wenn der Bürger das Vertrauen in die staatlichen Organe und unsere Wirtschaftsordnung verliert, steht daher noch sehr viel mehr auf dem Spiel als wirtschaftliche Schäden.

Die Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftskriminalität ist allerdings nicht einfach. Die Globalisierung und die damit einhergehende weltweite Vernetzung wirtschaftlicher Systeme stellen die Strafverfolger zunehmend vor große Herausforderungen. Auch die Komplexität der Finanzmärkte und der ständige Wandel im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien erhöhen die Gefahr des Missbrauchs und des kriminellen Verhaltens.

Strafermittler wären schlecht beraten, wenn sie sich hier nicht herausgefordert fühlten und mit den technischen Anforderungen nicht Schritt halten würden. Innovationen sind auch bei der Strafverfolgung nicht verboten!

Meine Damen und Herren!

Den allermeisten Firmen ist das Risiko mangelnder Präventionsmaßnahmen und mangelnder Korruptionsbekämpfung natürlich spätestens seit den schlagzeilenträchtigen Ermittlungen gegen Siemens bewusst.

Das Allheilmittel für Unternehmen in diesem Zusammenhang ist „Compliance“.

Für die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Korruption hat die OECD detaillierte Vorgaben für die Compliance-Mechanismen in Unternehmen aufgestellt. Die Empfehlungen des OECD-Rats zur weiteren Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 18. Februar 2010 enthalten Leitlinien, die sich ausdrücklich an Unternehmen richten. Sie verfolgen das Ziel, die Wirksamkeit von internen Kontrollsystemen und Compliance-Programmen zur Verhütung und Aufklärung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr zu gewährleisten.

Es geht also nicht nur um die Prävention, sondern auch um die Aufklärung von Straftaten in diesem Bereich. Hier berühren sich die staatliche Strafverfolgung und die innerbetriebliche Aufklärung von Straftaten. Die Durchsetzung und konsequente Einhaltung von Regeln ist eine gemeinsame Aufgabe von Staat und Wirtschaft. Ich bin davon überzeugt, dass viele Unternehmen dieses Ziel mittlerweile auch aus eigenem Interesse verfolgen. Corporate Compliance kann der Haftungs- und der Strafvermeidung für das Unternehmen und seine Organe dienen. Damit können Schadensfälle bereits im Vorfeld vermieden oder ihre Folgen zumindest eingegrenzt werden. Überdies verhindern Unternehmen dadurch auch einen Vertrauensverlust am Kapitalmarkt.

Meine Damen und Herren!

Die jüngste Vergangenheit hat uns gezeigt, dass deutsche Unternehmen nicht allein der Strafverfolgung durch deutsche Ermittlungsbehörden ausgesetzt sind. Insbesondere dann, wenn sie beispielsweise an den amerikanischen Börsen notiert sind oder mit ihren Produkten auf dem US-Markt präsent sind. Solche Unternehmen müssen die Risiken einer strafrechtlichen Verfolgung durch die USA in Kauf nehmen, wenn sie sich nicht ernsthaft und konsequent mit der Bekämpfung der Korruption befassen.

So wurde Siemens in den USA zu einer Straf- und Bußgeldzahlung in Höhe von 400 Millionen Dollar verurteilt und Daimler hat sich im Frühjahr dieses Jahres auf eine hohe Zahlung im Wege eines Vergleichs geeinigt.

Strafverfolgung ist also nicht mehr nur ein nationales Thema!

Aus den Medien wissen wir auch, dass sich Siemens und Daimler bei der Aufklärung der Sachverhalte privater Unterstützung bedient hatten. Dass Private in vielfältiger Weise am strafprozessualen Ermittlungsverfahren beteiligt werden, ist nicht neu. Denken wir zum Beispiel an die Beiziehung privater Sachverständiger durch die Staatsanwaltschaft oder die bußgeldbewehrten Mitteilungspflichten von Kreditinstituten bei Geldwäschdelikten. Bei diesen Beispielen handelt es sich um die rechtlich geregelte Inpflichtnahme Privater.

Davon müssen wir allerdings die Fälle unterscheiden, in denen Private ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage Nachforschungen für ein Strafverfahren vornehmen.

Wenn man sich nun einen der Fälle näher betrachtet, bei denen private Stellen in die Aufklärung von Korruptionsvorwürfen eingeschaltet waren, zeigt sich, dass dort jedenfalls von einer „Privatisierung der Strafverfolgung“ nicht die Rede gewesen sein kann.

Hier ging es nicht um Strafverfolgung durch private Ermittlungen, sondern um die Frage der Bewältigung und des Umgangs mit etwaigen Parallelitäten.

Beispielhaft möchte ich daher auf den „Fall Siemens“ eingehen. Ich beziehe mich hier auf Pressemitteilungen und öffentlich zugängliche Informationen. Im Fall Siemens bestand keineswegs von Anfang an ein – nennen wir es einmal zunächst – Kooperationsverhältnis zwischen dem Unternehmen und den ermittelnden Strafverfolgungsbehörden. Vielmehr ließ die Staatsanwaltschaft München die Geschäftsräume von Siemens durchsuchen. Es erfolgte also eine klassische, zwangsweise Ermittlungsmaßnahme gegen Betroffene.

Die Besonderheit war dann allerdings, dass sich Siemens, in Kenntnis der Tragweite der Angelegenheit, frühzeitig dazu entschloss, mit den Behörden zu kooperieren. Dabei ging es nicht allein um das in Deutschland geführte Verfahren, vielmehr betraf die Entscheidung des Unternehmens gerade auch Ermittlungen der US-amerikanischen Behörden.

Das Unternehmen beauftragte eine aus New York stammende und international tätige Rechtsanwaltskanzlei. Deren Aufgabe war es, den Verpflichtungen gegenüber der amerikanischen Aufsicht nachzukommen, damit das Unternehmen die Börsenzulassung behalten kann. Nur mit firmeneigenen Mitteln hätte eine Untersuchung der firmeninternen Vorgänge nicht geleistet werden können, die Hinzuziehung eines externen Beraters vermochte zudem die Unabhängigkeit der Untersuchung auch nach außen hin zu demonstrieren.

Es ging hier also um zwei richtungweisende Grundentscheidungen:

Erstens: selbst die gegen das Unternehmen gerichteten Vorwürfe aufzuklären; zweitens: mit den Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden konstruktiv zusammenzuarbeiten.

Auf deutscher Behördenseite gab es zunächst verständlicherweise Vorbehalte und Zweifel. Warnungen wurden laut, eine Staatsanwaltschaft dürfe sich nicht „instrumentalisieren“ lassen, hieß es. Diese Mahnung, so stellte sich bald heraus, war unbegründet. Der direkte Kontakt zwischen Staatsanwaltschaft und dem Unternehmen erfolgte ausschließlich über den Strafverteidiger – also dem

unabhängigen Rechtsbeistand – des Unternehmens. Die von Siemens eingesetzte New Yorker Rechtsanwaltskanzlei durchforschte das Unternehmen und stellte lediglich Dokumente und Unterlagen zusammen.

Zur Aufklärung der Sachverhalte hat auch noch ein weiteres Element beigetragen: Nämlich das Amnestieprogramm, das Siemens ab Oktober 2007 einführte. Mitarbeitern, die oft mehr Furcht vor arbeitsrechtlichen als vor strafrechtlichen Konsequenzen hatten, sollte auf diese Weise die Bereitschaft zur Aussage gegenüber den Rechtsanwälten erleichtert werden. Dies hatte auch Folgen für das Aussageverhalten der Mitarbeiter gegenüber den Strafverfolgungsbehörden.

Die Staatsanwaltschaft stellte aber von Anfang an klar, dass aus einer arbeitsrechtlichen Amnestie selbstverständlich keine Amnestie für etwaige Strafverfolgung folgt.

Das Verhältnis zwischen den „Privatermittlern“ und den Strafverfolgungsbehörden würde ich hier weniger als Kooperationsverhältnis, sondern vielmehr als Koordinationsverhältnis bezeichnen. Diese Koordination der Verfahrensabläufe lag im Interesse sowohl des Unternehmens als auch der Staatsanwaltschaft:

Die Staatsanwaltschaft hätte in Anbetracht ihrer Ressourcen nicht ohne weiteres die Möglichkeit gehabt, die ungeheure Menge zu sichtender Unterlagen in angemessener Zeit zu bewältigen. Wir können also feststellen, dass bei derartigen Großverfahren die Arbeit einer intern ermittelnden Kanzlei, die den Strafverfolgungsbehörden relevante Dokumente übermittelt, erheblich zur Verfahrensbeschleunigung beitragen kann.

Verfahrensbeschleunigung liegt aber auch im Interesse des betroffenen Unternehmens, das wieder aus den negativen Schlagzeilen herauskommen möchte. Voraussetzung für eine effektive Koordination ist, dass sich die privaten Beteiligten korrekt verhalten und den Ermittlungsbehörden nichts vorenthalten. Eine ermittelnde Staatsanwaltschaft muss dies immer im Auge haben und ständig überwachen.

Meine Damen und Herren!

Die Großermittlungsverfahren der vergangenen Jahre zeigen uns, dass sich ein koordinatives System der Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden und privaten Ermittlern durchaus bewähren kann.

Gerade bei komplexen Großverfahren lassen sich Synergieeffekte erzielen. Und dies ist – das betone ich ausdrücklich – im Interesse aller Verfahrensbeteiligten, nicht zuletzt auch des betroffenen Unternehmens sowie seiner Mitarbeiter.

Dies hat nicht nur die angesprochene causa Siemens gezeigt: Der Nutzen eines solchen koordinativen Systems wurde auch bei anderen Großverfahren gesehen. Denken Sie nur an die Vorgänge bei dem Essener Handelskonzern Ferrostaal. Auch dort haben sich die Unternehmensverantwortlichen für eine konstruktive Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden entschieden.

Und auch bei den jüngsten Vorwürfen gegen die Telekom soll durch das Unternehmen eine private Rechtsanwaltskanzlei eingeschaltet worden sein.

Gleichwohl dürfen nach meiner Überzeugung die Probleme und Risiken, welche ein solches Koordinationsverhältnis mit sich bringen kann, keinesfalls vernachlässigt oder beiseite geschoben werden. Ich möchte im Rahmen meiner Ausführungen nur auf einige Punkte schlaglichtartig eingehen, bei denen klar wird:

In solchen Konstellationen kann schnell die Gefahr bestehen, dass rechtsstaatliche Standards und insbesondere Beschuldigtenrechte – in vielen Fällen vielleicht sogar unbewusst – umgangen werden.

Wichtig ist mir hier, dass die Strafverfolgungsbehörden peinlich genau darauf achten, dass die eingeschalteten privaten Ermittler etwa bei der Vermittlung aussagebereiter Zeugen tatsächlich lediglich eine vermittelnde, keineswegs aber eine sachwidrig filternde Funktion einnehmen.

Die Grenzen zwischen effektiver Zeugenvermittlung und der Zurückhaltung wichtiger Erkenntnisquellen können bisweilen fließend sein.

Die Privatermittler sind keineswegs „Diener zweier Herren“, sondern ausschließlich Beauftragte des betroffenen Unternehmens. Die Staatsanwaltschaften dürfen also in keinem Verfahrensstadium blind darauf vertrauen, dass die ihnen vermittelten Zeugen, Schriftstücke oder andere Erkenntnisquellen den vollständigen Sachstand wiedergeben. Gerade bei komplexen, mit ungeheurer Datenflut behafteten Großfällen mag hier der Reiz des „Sich-darauf-Verlassens“ nicht zu vernachlässigen sein. Dem gilt es in jeder Lage des Verfahrens entschieden entgegenzutreten.

Außerdem besteht die Gefahr, dass rechtsstaatliche Vorgaben vernachlässigt werden. Hier geht es vor allem um strafprozessuale Bestimmungen, welche die Wahrung von Beschuldigten- und Zeugenrechten zum Inhalt haben. Beispielhaft zu nennen, wäre die Belehrungspflicht über das Schweige- und Verteidigerwahlrecht nach § 136 Absatz 1 Satz 2 der Strafprozessordnung sowie die Regelung in § 136a Absatz 1 der Strafprozessordnung hinsichtlich verbotener Vernehmungsmethoden.

Zwar ist der Anwendungsbereich dieser zentralen Vorschriften unserer Strafprozessordnung nicht unmittelbar eröffnet, weil sie Vernehmungen durch Privatpersonen nicht erfassen. Denn die Strafprozessordnung ist auf das Verhalten von Privaten nicht direkt anwendbar.

Wenn allerdings Strafverfolgungsbehörden etwa die Vernehmungsführung durch private Ermittler dahingehend für sich fruchtbar machen, dass sie die hierdurch erlangten Erkenntnisse durch Auswertung der Vernehmungsprotokolle oder durch Vernehmung der Vernehmungspersonen für ihr eigenes Verfahren nutzen, kann sehr schnell der Bereich einer bewussten Umgehung jener verfahrensrechtlichen Maximen erreicht sein.

Dieses Problem kann sich gerade in Konstellationen stellen, in denen die vernommenen Mitarbeiter aus Angst vor arbeitsrechtlichen Konsequenzen gegenüber den Privatermittlern aussagen.

Ebenfalls – zumindest mittelbar – kann in diesem Kontext das herausragend wichtige Recht des Beschuldigten, sich in jeder Lage des Verfahrens eines Verteidigers zu bedienen, betroffen sein.

Was ist mit Angaben, welche ein Unternehmensangehöriger gegenüber privaten Ermittlern ohne Anwesenheit eines Rechtsbeistandes – und ohne entsprechende Belehrung – getätigt hat? Können die Strafverfolgungsbehörden den Befragenden über diese Inhalte vernehmen? Auch hier – wie Sie sehen – können sehr schnell rechtsstaatliche Grenzen erreicht oder gar überschritten sein.

Neben diesen strafverfahrensrechtlichen Aspekten ist zu beachten, dass auch private Ermittler bei ihrer Tätigkeit direkten Beschränkungen aus anderen Rechtsgebieten unterliegen, die wiederum Auswirkungen auf die Verwertbarkeit erlangter Erkenntnisse im Strafverfahren haben können.

So zum Beispiel das Arbeitsrecht: Bei der Befragung von Mitarbeitern kann ein Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates bestehen, wenn es um

anonymisierter Form durchgeführt werden. Die heimliche Videoüberwachung wird künftig unzulässig sein.

Auch in diesen Fällen stellt sich dann natürlich wieder die Frage, wie mit Erkenntnissen zu verfahren ist, die unter Verletzung solcher Bestimmungen erlangt wurden.

All dies ist bei der Bewertung eines koordinativen Systems von Strafverfolgungsbehörden und Privatermittlern fest im Blick zu behalten.

Eines jedoch stimmt mich bei allen Problemen, welche das Zusammentreffen staatlicher Ermittlungen mit privaten Untersuchungen mit sich bringen, zuversichtlich: Die deutschen Staatsanwaltschaften sind selbstbewusst genug, um sich auch bei komplexen und schwierigen Ermittlungen nicht aus der beherrschenden Verfahrensstellung hinausdrängen zu lassen. Die aus dem Legalitätsprinzip folgenden Verpflichtungen nehmen unsere Strafverfolgungsbehörden sehr ernst. Und interne Ermittler, seien es Rechtsanwaltskanzleien, Wirtschaftsprüfer oder sonstige „Private“, werden und dürfen nie die faktische Rolle von Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft einnehmen.

Und wenn doch einmal im Einzelfall der Anschein einer unzulässigen „Privatisierung strafrechtlicher Verfahrensabschnitte“ aufkommen mag, wird dem spätestens von den Gerichten ein Riegel vorgeschoben. Die besondere Qualität und Aktualität des deutschen Strafverfahrensrechts äußert sich gerade darin, dass dieses jahrzehntelang bewährte und immer behutsam fortentwickelte Instrument einer ausgewogenen Strafrechtspflege genügend Flexibilität in sich trägt und den Erfordernissen moderner Ermittlungsarbeit in besonders komplexen Konstellationen der Wirtschaftswelt genügt. Gleichzeitig wahrt es den ehernen Grundsatz, dass die Verfolgung von Straftaten eine staatliche Aufgabe ist, die der Staat für seine Rechtsgemeinschaft wahrnimmt. Dies ist eine Herausforderung, welcher er sich durch seine hierfür berufenen Organe immer wieder neu zu stellen hat.

Insofern mögen, angepasst an die jeweiligen und immer neuen Herausforderungen auf dem Gebiet der Kriminalitätsbekämpfung, sich die Wege, welche die Strafverfolgungsbehörden zur effektiven Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beschreiten haben, durchaus ändern. Die Unterstützung staatlicher Strafverfolgung durch private Ermittler kann einer dieser neuen Wege sein, wenn – und dieses „wenn“ ist für mich *conditio sine qua non* – die

angesprochenen verfahrensrechtlichen Probleme ohne Kompromisse zu Lasten eines rechtsstaatlichen Verfahrens in jedem Einzelfall gelöst werden.

Ausgangspunkt aller Wege ist und bleibt das Verfolgungsmonopol des Staats. Auch das Ziel, eine effektive, die Interessen aller Beteiligten im Blick behaltende Strafrechtspflege, ändert sich nicht. Und bei allen – auch neuen – Wegen der Strafverfolgung bleiben stets die Leitplanken des Rechtsstaatsprinzips sowie die Wahrung der Grundrechte oberste Vorgabe an unsere Ermittlungsbehörden.

Die Rolle einer alltagstauglichen Ethik bei der Korruptionsbekämpfung

Prof. Dr. Andreas Suchanek

Handelshochschule Leipzig und Wittenberg-Zentrum für Globale Ethik

Es ist mir eine Freude und Ehre, heute mit Ihnen auf einer Konferenz, die sich mit Korruptionsbekämpfung und Strafverfolgung von Korruption befasst, über das Thema „Ethik“ zu sprechen.

Doch was kann Ethik eigentlich zu diesem Themenfeld beisteuern? Man fühlt sich vielleicht an die Geschichte erinnert, bei der der Ehemann aus der Kirche kommt, und seine Frau ihn fragt: „Worüber hat der Pfarrer denn heute gesprochen?“ Er sagt: „Über die Sünde.“ – „Und was hat er gesagt?“ – „Er war dagegen.“

So ähnlich könnte man sich den Dialog auch vorstellen, wenn es um Korruption und Ethik geht: Sie ist dagegen. Aber das ist eigentlich wenig interessant, und dafür braucht man Ethik auch nicht wirklich. Insofern ist es nicht trivial zu fragen: Was ist die Rolle der Ethik und was ist überhaupt eine alltagstaugliche Ethik bei der Korruptionsbekämpfung?

Ich will dazu nachfolgend einige Überlegungen vorstellen, wobei ich gleich betonen möchte: Erwarteten Sie bitte von mir keine Rezepte oder konkreten Antworten, denn dafür sehe ich mich, offen gestanden, nicht als kompetent genug an. Alles, was Ethiker typischerweise zu solchen Diskussionen beisteuern können, sind Anregungen, Gesichtspunkte, eventuell auch eine neue Perspektive, die helfen sollen, zu einem konsensfähigen vernünftigen Urteil zu kommen. Insbesondere die Bedeutung der Perspektive soll durch die weiteren Ausführungen veranschaulicht werden.

Beginnen möchte ich mit fünf Thesen.

Die erste These lautet: Vertrauen ist eine der wichtigsten Bedingungen gelingender gesellschaftlicher Kooperation.

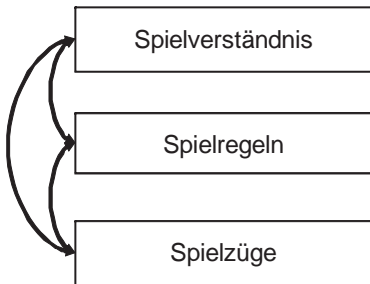
) +,9,

< " ! # D * ' ! H % ! (/ # B ' I <) = " ! 7 # !) < A 7 " ! # % < " # 7 " # & 7 & # ! # O / : " ! / " ! / ! / <# D H# & I # " (" ! "# ! # ! %) & * * C H & I # # * " ; F * " ! # / 7 % # (= ! # * ! # ! #) ! ! C = " ? # Q " ! : D \$ D A C " & H= ! " !) ! # ! " 7 % " ! ; D # #) ! ! ? H " # ! # (&) ! ! # #) <#) F " % " ! #) #

werden, dass es für sie schwierig wird, normale Geschäftsbeziehungen zu pflegen. Das ist ein ernstzunehmendes Problem: Wie kann man Missbrauch eindämmen, ohne damit zugleich die sinnvollen Handlungsspielräume, oder sinnvolle Vertrauensbeziehungen unmöglich werden zu lassen?

Diese Frage bringt mich zu meiner fünften These: Die Kosten der Korruptionsbekämpfung hängen auch maßgeblich von der Einstellung (Überzeugungen, Werthaltungen) beteiligter Akteure ab. An genau dieser Stelle kann der Beitrag der Ethik sichtbar werden.

Um das plausibler zu machen, lassen Sie mich einige Zusammenhänge mit Hilfe einer Illustration, nämlich Fußball, thematisieren. Das Beispiel habe ich nicht gewählt, weil es auch eines der Felder ist, in dem bedauerlicherweise auch Korruption auftauchen kann, sondern weil es hilft, einen einfachen, aber heuristisch sehr hilfreichen Zusammenhang darzustellen:



Beim Fußball – und übrigens auch im richtigen Leben – findet das konkrete Spiel auf dem Platz statt und es sind die konkreten Spielzüge, denen unser Interesse gilt. Doch hängt der Verlauf des Spiels, ja letztlich seine Ermöglichung, immer zwingend von den Spielregeln ab, die erlauben, wieviel Spieler zu welchen Bedingungen auf den Platz dürfen, was sie tun dürfen und was nicht, welche Anreize sie haben usw.

So ist es ja auch bei der Korruptionsbekämpfung: Man versucht, die Spielregeln, und damit die Anreize und Handlungsalternativen, so zu gestalten, dass es zu einem für alle besseren Spiel kommt.

Es ist wie beim Fußball: Wenn wir die Spielregeln ändern, werden wir andere Spiele zu sehen bekommen. Stellen Sie sich nur vor, wir würden plötzlich

introduce, dass Fußball härter gespielt werden darf, dass plötzlich Blutgrätsche und andere Dinge erlaubt werden – ich kann Ihnen versichern: Wir werden andere Spiele sehen. Wir werden sogar andere Spieler sehen. Die Robusteren werden vielleicht dann häufiger aufgestellt. Ob es schönere Spiele sind, wage ich zu bezweifeln. Doch zeigt diese einfache Überlegung, dass die Spielregeln ganz maßgeblich die Spielzüge und damit das, was vor Ort passiert, mit beeinflussen.

So richtig interessant wird es, wenn wir nun noch eine dritte Ebene betrachten: die Ebene des Spielverständnisses: Wie interpretieren Spieler – und auch Schiedsrichter sowie das zahlende Publikum – das Spiel? Die gleiche Spielregel kann ja sehr unterschiedlich interpretiert werden, und das kann erhebliche Konsequenzen für ihre Um- und Durchsetzung, für ihre Wirksamkeit und auch für die mit ihr verbundenen Kosten haben.

Ebenso kann es vorkommen, dass Sie in zwei unterschiedlichen Ländern ähnliche, vielleicht sogar die gleichen, Antikorruptionsbestimmungen haben, doch kann ein Unterschied im „Spielverständnis“ weitreichende Folgen haben: Welches Verhalten erwarten Sie von den anderen? Was wird sanktioniert, was wird toleriert? Diese Fragen, und mithin das „Spielverständnis“, ist ein ganz wesentliches Element der Korruption und damit auch der Korruptionsbekämpfung.

Das „Spielverständnis“ betrifft geteilte – oder eben auch nicht geteilte – Werte, Überzeugungen und Einstellungen. Sieht man existierende Regeln eher als etwas Lästiges, als Einschränkung der eigenen Freiheit an, als etwas, was man in Grenzen hinnehmen muss, wo es aber eigentlich darum geht, sie möglichst unbemerkt zu umgehen? Oder sieht man die (gleichen) Regeln an als etwas, was legitim und sinnvoll ist, als etwas, mit dem man sich identifiziert, weil man versteht, wie wichtig gute Regeln für ein gutes Spiel sind? Dieser Unterschied in der Einstellung zu den Regeln kann einen dramatischen Unterschied bedeuten. Und das betrifft natürlich auch die Einstellung zu Korruption und damit auch ein vorhandenes – oder fehlendes – Rechts- bzw. Unrechtsbewusstsein.

Die Rolle der Ethik ist es, ein gemeinsames Spielverständnis- ich hoffe, Sie sehen es mir nach, dass ich die Metapher des Spiels nehme, es geht hier natürlich um sehr viel mehr als ein Spiel- zu entwickeln für gelingende, für vertrauensvolle Kooperation, und das heißt: für eine Kooperation ohne Korruption. Wenn ich sage „gemeinsam“, ein „gemeinsames Spielverständnis“, dann möchte ich damit betonen, dass es nicht nur darum geht, sich an den Einzelnen zu wen-

den und ihm zu sagen, dass Ethik wichtig ist, dass Werte wichtig sind und dass Korruption schlecht ist. Selbst wenn man ihn überzeugt, er aber nach wie vor der Überzeugung ist, dass er der Einzige in einer korrupten Gruppe ist, wird er vermutlich nach wie vor korrupt sein.

Das ist die eigentliche Herausforderung: Wie kann man ein hinreichend gemeinsames Spielverständnis erreichen? Wie kann man an der Kultur mitwirken, wo ich mich auf die anderen verlassen kann, dass auch sie überzeugt sind: Regeln, die funktionieren und die Korruption ausschließen sollen, sind sinnvoll?

Hier kann Ethik zur Geltung kommen. Doch reicht es nicht, lediglich zu betonen, dass man gegen Korruption sein sollte. Die eigentliche Herausforderung besteht darin, dieses moralische Urteil in einen Zusammenhang mit den Bedingungen des Alltags zu bringen, also die Zusammenhänge von Handlungsalternativen, von Anreizen, von Strafe, von Regeln, von Compliance-Systemen. Es geht darum, die Ethik zu „erden“; genau das ist mit alltagstauglicher Ethik gemeint.

Ich will kurz in allgemeiner Form erläutern, was ich mit alltagstauglicher Ethik meine. In der Ethik geht es eigentlich seit jeher um die Frage: Was soll ich tun? Nun lässt sich diese Frage nicht ohne Vorklärungen beantworten. Für diese Vorklärungen ist es zweckmäßig, zwei Vorfagen zu stellen. Die erste Frage lautet: Was ist wirklich wichtig im Leben? (Nebenbei gesagt: Ich stelle immer wieder fest, dass es sehr zweckmäßig ist, sich immer wieder mal diese Frage zu stellen, weil man sie so leicht vergisst. Im Stress und der Routine des Alltags kann man schnell vergessen zu fragen: Was ist mir eigentlich wirklich wichtig im Leben? Und was hat das mit meinem Alltag zu tun?)

Es kommen dann wenig überraschende Antworten. Wichtig ist Zufriedenheit, Gesundheit, Familie, gesellschaftliche Anerkennung, mit sich selbst im Einklang zu leben usw. Wenn man das verallgemeinert, ist man bei den Werten der Moral. Es ist wichtig, dass man in einer friedlichen (solidarischen, gerechten, nachhaltigen usw.) Gesellschaft lebt, in der sich die Menschen wechselseitig respektieren und vertrauen können.

Nun kommen wir zur zweiten, der eigentlich spannenden Frage: Wenn uns allen das so wichtig ist, warum haben wir nicht mehr davon? Interessanterweise wird in der Ethik oft vergessen, sie zu stellen. Man betont oft nur die moralischen Ideale, Werte und Normen und glaubt, damit sei es schon getan. Aber das genau

ist nicht die Rolle der Ethik. Es ist zwar gut, manchmal daran zu erinnern, aber interessant wird es zu fragen: Wenn uns solche Dinge so wichtig sind, wenn nachhaltige, solidarische und vertrauensvolle Zusammenarbeit, die uns allen dient, so wichtig ist: Was fördert und vor allem, was hindert uns daran, das umzusetzen?

Es geht gewissermaßen darum, eine Diagnosefähigkeit für die Hindernisse gelingenden Lebens, beziehungsweise einer guten sozialen Ordnung- oder hier konkreter: für eine von Korruption weitestgehend freie Gesellschaft- zu entwickeln, um eine sinnvolle Therapie zu haben. Mit sinnvoller Therapie ist eben sehr viel mehr gemeint, als einfach nur der moralische Appell, der in aller Regel ungehört verhallt oder bei den Adressaten gar zu Zynismus führt.

Was wir brauchen ist eine Ethik, die an den Alltagsbedingungen der Menschen anknüpft, die man gewinnen will – in diesem Fall für Korruptionsbekämpfung. Mit Alltagsbedingungen sind beispielsweise Zeit- oder Budgetrestriktionen des Alltags gemeint oder der Wettbewerb, in dem sich nicht nur Unternehmen befinden, sondern auch die Politik, die Medien, Nichtregierungsorganisationen, Behörden usw. Andere Alltagsbedingungen sind etwa die Vielzahl der unterschiedlichen Aufgaben, die zu erledigen sind, die Vielzahl der ganz alltäglichen Konflikte, in die man eingebettet ist, bei den widerstrebenden Interessen und multiplen Loyalitäten, mit denen man zu tun hat, ob das Geschäftspartner oder Mitarbeiter sind, ob das die Politik und Behörden sind, mit denen man zu tun hat.

In diesen Alltag mit allen seinen Konflikten, mit seinen Spannungen, mit seinen Begrenzungen gilt es, die großen Worte wie Vertrauen, wie Verantwortung, wie Integrität zu integrieren und zu fragen: Was bedeuten diese Worte konkret? (Und hierzu gibt es, wie eingangs schon angemerkt, keine Patentrezepte.)

An dieser Stelle wird es spannend, denn es wird im Alltag unvermeidlich immer wieder zu Kompromissen kommen müssen. Die Frage ist dann: Welche Kompromisse macht man und welche nicht?

Du sollst nicht lügen, sagt der Ethiker. Kant etwa sagt unmissverständlich: Es gibt keine Umstände, unter denen eine Lüge gerechtfertigt sein kann. Ich würde allerdings sagen: Das ist nicht alltagstauglich. Denn natürlich gibt es Situationen, in denen ich nicht ganz genau die Wahrheit sage. Man ist bei seinem Chef eingeladen. Die Gattin hat ein leckeres Essen – jedenfalls meint sie das – vorbereitet und fragt dann, ob es geschmeckt hat. Dann sagt man nicht:

Leider gar nicht, aber ich finde es sehr freundlich, dass Sie sich die Mühe gemacht haben. Stattdessen sagt man: Danke, ja. Das ist, streng genommen, eine Lüge. Aber ich würde sagen: Das ist eine Lüge, die vertretbar ist. Und der Grund ist: Man schadet damit niemandem.

Es gibt aber viele Lügen, mit denen man anderen schadet: Bilanzverschleierung, die angebliche Notwendigkeit einer Reparatur, die faktisch unnötig ist oder eben die Leugnung von Korruption, die indes tatsächlich stattfand. Solche Lügen sind tatsächlich moralisch verwerflich.

Die eigentliche Herausforderung in diesem Zusammenhang ist die folgende: Wo ist die Grenze? Hierfür gilt es, ein Rechtsbewusstsein – bzw. Unrechtsbewusstsein – zu entwickeln.

Ich hoffe, es führt nicht zu Missverständnissen, wenn ich sage: Es gibt für Unternehmen in manchen Ländern Situationen, die hier in Deutschland unter den Tatbestand der Korruption subsumiert würden, und doch macht man Kompromisse, um etwa überhaupt den Flughafen rechtzeitig verlassen zu können, die Lieferung durch den Zoll zu bekommen usw. Gerade kleinere Unternehmen sind oft nicht in der Lage, sich solchen Zumutungen ohne Weiteres zu entziehen.

Und genau mit Blick auf solche dilemmatischen Situationen gilt es herauszufinden: Was ist unter bestimmten Umständen noch akzeptabel und was geht nicht? Hier brauchen Unternehmen, und in Unternehmen die einzelnen Mitarbeiter, Unterstützung: Welche Regeln gelten (offiziell und inoffiziell)? Wie geht man mit den manchmal etwas schwierigen Alltagssituationen um, wenn man in fremden Kulturen ist usw.? Wen kann ich fragen, wie ich damit umgehe? Was habe ich zu erwarten, wenn ich bestimmte Normen breche?

Diese Hilfeleistungen sind wichtig, und zwar nicht nur rein rechtlich, sondern auch und gerade moralisch. Dies genau ist eine Frage des Spielverständnisses: Dass einem deutlich wird, warum bestimmte Regeln existieren, warum ein Code of Conduct, ein Compliance-System existiert. Einer der Fehler, den ich manchmal in einem Unternehmen zu beobachten meine, ist, dass sie ein Compliance-System einführen mit klaren Spielregeln, was man darf und vor allem, was man nicht darf. Was aber nicht vermittelt wird, ist, warum das so ist. Das wäre aber aus meiner Sicht mindestens ebenso wichtig: Warum es moralisch sinnvoll ist, solche Spielregeln zu haben.

Eine alltagstaugliche Ethik muss also die konkreten Handlungsbedingungen berücksichtigen. Moral, Werte, alles was für das wirklich Wichtige im Leben steht, ist in einen Zusammenhang mit den konkreten Bedingungen des Alltags zu bringen.

Ich möchte das an einem konkreten Beispiel verdeutlichen, einer besonderen Handlungsbedingung: Ich spreche vom Eigeninteresse, von uns Menschen, wie wir sind.

Jeder Mensch ist einerseits ein moralisches Subjekt mit Würde und zur Freiheit begabt. Doch zugleich gilt: Jeder Mensch ist auch ein Produkt seiner Sozialisation, seiner Konstitution, der biologischen, der psychologischen, der physiologischen, der soziologischen Einflüsse, die er oder sie das ganze Leben hindurch erlebt hat. Das alles führt uns dazu, dass wir eben keine Engel, keine reinen Geistwesen, sind, die in der Lage wären, jederzeit nur das Gute zu tun. Wir orientieren uns an unseren vielfältigen (eigenen) Interessen.

Eigeninteresse kann den dringenden Wunsch nach mehr Geld bedeuten, was im Übrigen gut verständlich ist, da Geld eine Fülle von Möglichkeiten eröffnet. Ein anderes Eigeninteresse gilt der Gesundheit, ein weiteres sozialer Anerkennung. Es liegt typischerweise auch im Eigeninteresse der Menschen, sich seine Selbstachtung bewahren zu wollen. All das ist gemeint, wenn hier von „Eigeninteresse“ die Rede ist.

Eigeninteresse ist ambivalent: Es kann den Wunsch zur langfristigen Selbstverwirklichung ebenso wie kurzfristigen Opportunismus bedeuten; es umfasst möglicherweise niedere Instinkte ebenso wie das Verfolgen hehrer Ziele (auch wenn wir oft geneigt sind, eher ersteres als letzteres mit dem Begriff „Eigeninteresse“ in Verbindung zu bringen).

Wichtig am Eigeninteresse in der Weise, wie es hier verstanden wird, ist der Umstand, dass es Menschen charakterisiert, wie sie tatsächlich sind – und das umfasst eben die ganze Bandbreite integrier Charaktere bis hin zu korruptionsanfälligen Persönlichkeiten.

Die Anschlussfrage lautet: Wie steht Moral, die Summe dieser Werte, die uns eigentlich wichtig sind, zum Eigeninteresse? Typischerweise wird hier ein Gegensatz gesehen nach dem Motto: Moral ist nur echt, wenn sie weh tut, also gerade nicht im Eigeninteresse liegt. Und wenn wir beachten, dass es zu einer Finanzkrise kommt oder zu Korruptionsskandalen, so liegt es an der Gier, d.h. dem Eigeninteresse der Menschen und Ethik soll es heilen, indem sie die

Menschen ermahnt, weniger eigeninteressiert zu sein, sich mehr an moralischen Werten zu orientieren, sich für die Gemeinschaft, für das Gemeinwohl einzusetzen – und eben nicht korrupt zu sein.

Meine These ist: Mit solchen Predigten oder Sonntagsreden gewinnen Sie keine Menschen. Doch genau das ist die Schlüsselherausforderung aus Sicht einer alltagstauglichen Ethik, wenn man effektiv Korruptionsbekämpfung durchführen will: Man muss Menschen dafür gewinnen - und das heißt auch: Sie bei ihrem Eigeninteresse packen. Es geht darum, Moral und Eigeninteresse nicht auseinanderzuidividieren, sondern zusammenzubringen. Dafür sind zwei Dinge erforderlich:

Erstens ein Perspektivenwechsel: Moral sollte nicht verstanden nach dem Motto werden: Sie ist nur echt, wenn sie wehtut. Damit gewinnt man keine Menschen, wenn man sie mit der Forderung konfrontiert, sie sollen der Moral wegen verzichten. Anders formuliert: Moral muss anreizkompatibel sein.

Mit Anreiz ist gewiss nicht nur Geld gemeint. Geld ist wichtig, aber nicht alles im Leben, und das empfinden die Menschen auch so. Anreize meint: All das, was uns wichtig ist im Leben. Soziale Anreize können ein ganz wichtiger Faktor sein, übrigens auch bei der Korruptionsbekämpfung. Es kann ein sehr starker Anreiz sein, wenn es gelingt ein Umfeld zu schaffen, wo der Einzelne den Eindruck hat, er wird sozial nicht mehr anerkannt, wenn er sich zu einem solchen Vergehen hinreißen lässt.

Ein Beispiel für die Wirksamkeit sozialer Anreize hörte ich von einem großen deutschen Bauunternehmen: Der betreffende Manager wurde am 23.12. abends mit Blaulicht in seiner noblen Wohngegend aus dem Kreise seiner Familie abgeholt; die Nachbarn konnten es gut mitbekommen. Am Abend vor Weihnachten! Das war wirksam! Das hat bei den Führungskräften dieses Unternehmens als Signal gewirkt, und zwar nicht nur, weil mindestens U-Haft droht. Das sicher auch; aber die drohende soziale Missachtung durch die Nachbarn – und manchmal noch wichtiger: der Eindruck, den das bei den eigenen Kindern hinterlässt –, sind sozusagen negative Anreize, und auch das ist mit Anreizkompatibilität gemeint: solche Situationen verhindern zu wollen.

Daraus ergibt sich der zweite Punkt: Wohlverstandenes Eigeninteresse. Es gibt Eigeninteressen, die sind tatsächlich moralisch zu verurteilen: Kindesmissbrauch oder eben die Bereitschaft, durch Korruption reich zu

werden. Solche Interessen sind nicht nur rechtlich, sondern auch moralisch zu verurteilen.

Es gehört deshalb zu den Aufgaben einer alltagstauglichen Ethik, wohlverstandenes Eigeninteresse zu fördern, d.h. Formen von Eigeninteresse, von denen man aus der menschlichen Geschichte lernen kann, dass sie dazu beitragen, was der Ethiker „gelingendes Leben“ nennt. Solche Interessen verlangen auch immer wieder Verzicht von einem, doch kann man gerade in wirtschaftlichem Umfeld die Menschen viel eher gewinnen, wenn man nicht von Verzicht, sondern von einer Investition spricht: Kosten, die man als Person oder als Unternehmen auf sich nimmt – beispielsweise in Form eines entgangenen Auftrags, weil man nicht geschmiert hat –, die sich aber tatsächlich als Investition in Vermögenswerte erweisen, Vermögenswerte wie Integrität, wie Vertrauen. Das sind deswegen (auch ökonomische) Vermögenswerte, weil jeder Kunde, jeder Mitarbeiter, jeder Geschäftspartner gerne mit Unternehmen zusammenarbeiten möchte, denen man vertrauen kann. Niemand möchte mit einem Unternehmen kooperieren, von dem man schon im Vorfeld weiß: Dieses Unternehmen ist korrupt.

Integrität und Vertrauen aber benötigen Investitionen, und auf diese Investitionen zielt die folgende, ökonomisch reformulierte Goldene Regel ab: Investiere in die Bedingungen (z.B. Vertrauen) der gesellschaftlichen Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil!

Diese Goldene Regel greift das wichtigste universelle ethische Erbe der Menschheit auf, die „Logik der Reziprozität“, wie Sie sie in allen großen Weltreligionen und Weisheitssystemen finden und auch in Sprichworten wie: Was du nicht willst, das man dir tut, das füg' auch keinem anderen zu.

Gesellschaftliche Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil: Das ist eine Welt ohne Korruption. Weil: Von Korruption wird diese gesellschaftliche Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil unterminiert. Dies den Menschen deutlich zu machen, dass und warum das der Fall ist, ist Aufgabe der Ethik. Dass es dazu gehört, in Bedingungen zu investieren, die diese Zusammenarbeit fördern (und dementsprechend Korruption zu vermeiden haben). Und dass solche Investitionen zwar von einem etwas fordern, sie sich aber auch auszahlen.

Diese Bedingungen, ich möchte es noch einmal hervorheben, sind mannigfaltiger Art. Aber die wichtigste ist Vertrauen. Ohne Vertrauen gibt es

Defizite staatlicher Ermittlungsorganisationen bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und die Rolle privater Ermittlungsorganisationen

Rolf Rainer Jaeger

Leitender Kriminaldirektor, Bund Deutscher Kriminalbeamter

Sehr geehrte Damen und Herren,

lassen Sie mich meinen Vortrag mit einer provokanten These beginnen:

„In der Bundesrepublik Deutschland wird nicht die Kriminalität, sondern die Kriminalpolizei bekämpft“.

Die Kriminalpolizei muss sich und ihren Beruf ständig verteidigen. Nur in vier von 16 Bundesländern - in Berlin, Hamburg, Schleswig-Holstein und Hessen - gibt es eine verwendungsspezifische Ausbildung für die Kriminalpolizei mit einer unmittelbaren Verwendung im Kriminaldienst nach der Fachhochschulausbildung. Die anderen zwölf Länder sind dem „Einheitspolizeivirus“ erlegen, der die Polizei in all ihren unterschiedlichen Funktionen gleichschaltet und auf einen Ausbildungsgang für Schutzpolizei, Bereitschaftspolizei und Kriminalpolizei setzt. Das Klima ist also schlecht für Spezialisten, die wir so dringend wie nie in der Kriminalitätsbekämpfung brauchen. Wenn wir schon keine gut ausgebildeten Kriminalisten haben, fällt die Spezialisierung zum Wirtschaftskriminalisten auf der Basis eines nur gesamtpolizeilichen Grundwissens umso schwerer.

Polizei ist Ländersache. Allein diese Feststellung beantwortet schon einen Teil der Fragestellung. Die Polizei ist die politischste aller Verwaltungen. Insofern besteht die ständige Versuchung aller Innenpolitiker der verschiedenen Parteien, landespolitische Vorstellungen in die Polizeipolitik und selbst bei der Bekämpfung einzelner Deliktphänomene, wie der Wirtschafts- und Korruptionskriminalität, umzusetzen.

Beispiel eine lange Verfahrensdauer oder ein überdurchschnittlich großes Datenvolumen in der statistischen Erfassung keine Berücksichtigung finden und jede Straftat gleich gewichtet wird.“

Diese Feststellungen zeigen einen dringenden Bedarf auf, die PKS-Erfassung der Wirtschaftskriminalität auf solidere Füße zu stellen und sie breiter anzulegen. Ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland kann also gar keine konkreten Aussagen zur Wirtschaftskriminalität im Hellfeld machen, was schon beschämend genug ist. Das Dunkelfeld ist gar nicht erforscht. Hier leisten Unternehmensberatungen wie PricewaterhouseCoopers (PwC) und KPMG Pionierarbeit, die kriminologische Forschung ist völlig defizitär.

Die Untersuchungsergebnisse der internationalen Unternehmensberatung PwC beweisen, das bei einer repräsentativen Umfrage unter 500 Deutschen Großunternehmen 61 % dieser Unternehmen in den letzten zwei Jahren von Wirtschaftskriminalität betroffen waren.

Überraschungen bei den Häufigkeitszahlen der Wirtschaftskriminalität

Wenn wir in der Bundeskriminalstatistik einen Blick auf die so genannten Häufigkeitszahlen der Wirtschaftskriminalität werfen, fällt eine sehr ungewöhnliche Reihenfolge zwischen den Bundesländern auf. Die Häufigkeitszahl bildet Straftaten einer bestimmten Kategorie wie der Wirtschaftskriminalität, bezogen auf 100.000 Einwohner, ab.

Wenn wir hier sehen, dass zum Beispiel Nordrhein-Westfalen mit der Häufigkeitszahl 59 nur ca. 20 % der Häufigkeitszahl von Rheinland-Pfalz mit 305 erreicht, so kann dies wohl kaum den Grund haben, dass Rheinland-Pfalz das wirtschaftlich prosperierendere Land ist. Es ist kaum zu glauben, dass die Wirtschaft in Rheinland-Pfalz trotz der relativ geringen Größe des Landes und des deutlich geringeren Bruttosozialprodukts eine bessere Tatgelegenheitsstruktur für Wirtschaftskriminelle bietet als Nordrhein-Westfalen.

Jaeger: Defizite staatlicher Ermittlungsorganisationen bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und die Rolle privater Ermittlungsorganisationen

Fall- und Häufigkeitszahlen der Wirtschaftskriminalität (Wikri)	Erfasste Wikri	Fälle	Häufigkeitszahl Wikri (Rangfolge)
Baden-Württemberg	12.975		121 (5.)
Bayern	10.406		83 (7.)
Berlin	9.418		276 (2.)
Brandenburg	5.261		207 (3.)
Bremen	740		112 (6.)
Hamburg	1.264		71 (10.)
Hessen	3.376		56 (14.)
Mecklenburg-Vorpommern	790		47 (15.)
Niedersachsen	6.026		76 (9.)
Nordrhein-Westfalen	10.535		59 (12.)
Rheinland-Pfalz	12.356		305 (1.)
Saarland	611		59 (12.)
Sachsen	5.817		138 (4.)
Sachsen-Anhalt	1.087		45 (16.)
Schleswig-Holstein	2.273		80 (8.)
Thüringen	1.615		71 (10.)
Bundesgebiet insgesamt	84.550		103

Ein Rätsel gibt zunächst auch die Feststellung auf, dass die Häufigkeitszahlen in Baden-Württemberg in der Wirtschaftskriminalität mit 121 um fünfzig Prozent höher liegen als in Bayern mit 83. Man könnte noch verstehen, dass Bayern und Nordrhein-Westfalen ähnliche Häufigkeitszahlen in der Wirtschaftskriminalität

haben. Dies wird aber unverständlich, wenn man erkennt, dass kleine Länder wie Berlin mit 276, Brandenburg mit 207, Sachsen mit 138 deutlich höhere Fallzahlen im Verhältnis zur Bevölkerung bei der Wirtschaftskriminalität registrieren. Die Häufigkeitszahl beweist sehr große Unterschiede in der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität in den 16 Bundesländern. Nur sechs Länder liegen über der Durchschnittshäufigkeitszahl von 103, zehn darunter. Kann es sein, dass die Bürger und Unternehmen in Rheinland-Pfalz fast sieben mal höher mit Wirtschaftskriminalität belastet sind als die in Sachsen-Anhalt, die in Brandenburg nur um 25 Prozent geringer als die in Berlin?

Diese Differenzen erschließen sich weder dem fachkundigen Betrachter noch dem Normalbürger. Er geht vermutlich berechtigterweise davon aus, dass die Wahrscheinlichkeit, Opfer von Straftaten der Wirtschaftskriminalität werden, in jedem Bundesland mit vergleichbaren wirtschaftlichen Bedingungen und rechtlichen Normen gleich sein dürfte. Die Häufigkeitszahlen offenbaren ein sehr unterschiedliches kriminalpolizeiliches Engagement in der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität – eine Ressourcenfrage.

Die Wirtschaftskriminalität ist Dunkelfeldkriminalität – oft wenig ausgeprägte Anzeigebereitschaft der Geschädigten

Wirtschaftskriminalität ist Dunkelfeldkriminalität, die der Polizei häufig nicht durch Anzeigenerstattungen, wie bei der Einbruchskriminalität, bekannt wird. Die Polizei muss die Hinweise auf solche Straftaten vielmehr meist selbst oft nach konkreten Hinweisen erlangen, sich im übertragenen Sinne im Dunkelfeld bewegen, um dort Straftaten zu entdecken und sie dann von Amts wegen zur Anzeige bringen. Wirtschaftskriminalität kann wie Rauschgiftkriminalität nur in dem Maße aufgeheilt und aufgeklärt werden, wie die Politik der Polizei Ermittlungspersonal zur Verfügung stellt, um in diese Szenen einzudringen. Nahezu alle Fälle der Rauschgiftkriminalität und die meisten Fälle der Wirtschaftskriminalität in Deutschland spiegeln die polizeilichen Aktivitäten wieder.

Ein ebenfalls großer Dunkelfeldbereich ist die Betrugs- sowie die Computerkriminalität, die ja auch ein Teil der Wirtschaftskriminalität sein kann. In vielen Fällen werden sowohl Betrugs-, als auch Wirtschafts- und Computerkriminalität selbst von den Geschädigten nicht erkannt, weil die Kontrollmechanismen, zum Beispiel in Unternehmen, zu lückenhaft sind und kriminelle Geldabflüsse nicht bemerkt werden. Vielfach werden Bürger betrogen, im tatbestandlichen Sinne, finden aber die für den Betrug vorausgesetzte Täuschungshandlung, die zu einer Irrtumserregung beim Geschädigten mit

Jaeger: Defizite staatlicher Ermittlungsorganisationen bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und die Rolle privater Ermittlungsorganisationen

anschließender Vermögensverfügung zu Gunsten des Täters führt, nicht als Täuschung oder Glauben, einem Irrtum erlegen zu sein. Andere Betrugsgeschädigte schämen sich, dass sie so „über das Ohr gehauen wurden“ und zeigen deshalb diese Taten nicht an. Wieder andere Geschädigte buchen die entstandenen Verluste als Erfahrungswerte ab. Sie versprechen sich von der Strafverfolgung nichts oder nicht viel, so dass sie die Anzeigenerstattung unterlassen. Da es keine Versicherung gegen Betrug und Wirtschaftskriminalität gibt, unterbleibt auch aus diesem Grund teilweise die Anzeigenerstattung.

In vielen Fällen, in denen der Täter sich durch sein betrügerisches oder wirtschaftskriminelles Handeln in den Besitz von Schwarzgeld gebracht hat, erfolgt die Anzeigenerstattung nicht, weil es sich um nicht versteuertes Einkommen handelt und die Geschädigten befürchten, dass über die Anzeigenerstattung die Finanzbehörden Kenntnis von diesem nicht versteuerten Geld erhalten.

Bei der Wirtschaftskriminalität, die klassisch Unternehmen schädigt, steht nahezu immer das Unternehmensinteresse, die Reputation des Unternehmens und nicht das Strafverfolgungsinteresse im Vordergrund der Überlegungen der Geschädigten. Dies bedeutet, dass Unternehmen und teilweise auch Privatleute, die Opfer von Wirtschaftskriminalität werden, die Vor- und Nachteile einer Anzeigenerstattung gründlich abwägen. Dabei kommen sie leider allzu häufig zu der Wertung, dass eine Anzeigenerstattung und die damit verbundenen Ermittlungen der Kriminalpolizei ihrem Unternehmen, der Geschäftsführung oder dem Privateigentümer eher schaden als nutzen.

Dabei ist den Geschädigten nicht vorzuwerfen, dass sie sich weder mit dem Strafrecht noch den Möglichkeiten und Chancen der Beweisführung im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens sowie den Chancen der Vermögensabschöpfung beim Täter nach Finanzermittlungen auskennen. Wirtschaftskriminalität steht nur sehr selten im Fokus auch unserer Filmregisseure, die den Kapitaldelikten, Raubdelikten, Sexualdelikten eindeutig in ihrer Falldarstellung den Vorzug geben vor Fällen der Wirtschafts- und Korruptionskriminalität, die sich in ihrer Komplexität auch dramaturgisch schlechter darstellen lassen und nicht als „Reißer“ geeignet sind.

Die große Sorge von geschädigten Einzelpersonen und Unternehmen, ist im Zusammenhang mit der Anzeige und den Ermittlungen nicht nur in den Fokus der Polizei, sondern im weiteren Strafverfahren mit einer möglicherweise öffentlichen Gerichtsverhandlung in den Fokus der Öffentlichkeit und damit der

Medien zu geraten. Sie fürchten eine schlechte Presse, Schwierigkeiten am Markt, neue Konkurrenten, das Bekanntwerden innerbetrieblicher Strukturen und Machtverhältnisse, die mögliche Aufarbeitung auch des eigenen Verschuldens des Geschädigten, die oft die Voraussetzung dafür sind, dass Betrüger und Wirtschaftskriminelle überhaupt erfolgreich sein können.

Die Geschädigten gehen oft von einer nur geringen Chance auf Wiedergutmachung des Schadens aus. Die Geschädigten möchten nicht, dass Kriminalbeamte in ihrem Firmenräumen Ermittlungen anstellen, Schreibtische von Mitarbeitern durchsuchen, Beschlagnahmungen von Hard- und Software und speziell unternehmensinternen Dateien und Dokumenten, Zeugen- und Beschuldigtenvernehmungen sowie weitere Ermittlungen durchführen. Ihre Unkenntnis über die durchaus festzustellende Sensibilität der Kriminalpolizei bei der Durchführung ihrer Ermittlungen, die auch das Unternehmensinteresse berücksichtigen, verhindert viele Strafanzeigen und viele - durchaus Erfolg versprechende - Ermittlungen und Ermittlungsergebnisse.

Die erhebliche Differenz zwischen der tatsächlich zu registrierenden Wirtschaftskriminalität – hier sei nur auf die aktuellen Untersuchungen von PwC und KPMG verwiesen - und der in der Polizeilichen Kriminalstatistik erfassten Fälle, die bekanntlich teilweise erheblich rückläufige Werte aufweist, beweist, wie groß dieses Dunkelfeld ist.

Problematik privater Ermittlungsorganisationen in Unternehmen

Ich habe im Januar 2008 in der Fachzeitschrift „der kriminalist“ einen Beitrag zur Problematik privater Ermittlungsorganisationen in Unternehmen verfasst und darin deutlich gemacht, dass private Ermittlungsorganisationen in Unternehmen offensichtlich die Rolle der Kriminalpolizei – allerdings ausgerichtet auf das Unternehmensinteresse – spielen. Ich habe dies für sehr problematisch gehalten, da so in vielen Unternehmen mit beauftragten privaten Ermittlungsorganisationen eine Art von straf- und strafprozessrechtlich rechtsfreier Raum entsteht, der auch den von den Ermittlungen Betroffenen weniger Rechtsschutz gewährt.

Private Ermittlungsorganisationen bewegen sich nicht auf dem Boden des Strafprozessrechts, da sie sich auf diese Ermächtigungsnormen, die das Gewaltmonopol des Staates repräsentieren, nicht stützen können. Sie nutzen Jedermannsrechte, Hausrechte, Unternehmensrechte und Befragungs- und Ermittlungsrechte, die sich aus Arbeitsverträgen ergeben. Sie verfügen auch

wegen ihrer Nähe zur Unternehmensleitung und ihrer Beauftragung durch die Unternehmensleitung über erhebliche Einwirkungsmöglichkeiten auf die Arbeitsverhältnisse bis hin zu fristlosen Kündigungen. Sie setzen Schadensersatzforderungen gegen Straftäter in Unternehmen auf zivilrechtlichem Wege durch und beteiligen die Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaften sehr häufig nicht.

Ich hatte angeregt, ab einer bestimmten strafrechtlichen Schwelle des Unrechts die Unternehmen zu einer Strafanzeige bei der Polizei zu verpflichten. Ich hatte davor gewarnt, dass bei der Beschränkung einer solchen Straftatenaufklärung auf das Unternehmen und einer Konsequenz, die „nur“ auf den Verlust des Arbeitsplatzes für den Täter herausläuft, aber keine strafrechtlichen Folgen nach sich zieht, die Gefahr begründet wird, dass das abgebende Unternehmen dem neuen Unternehmen einen unentdeckten Kriminellen zumutet.

Es gibt schließlich keine Vorstrafen für diese Taten, keinen Datensatz mit Täterdaten bei Polizei und Justiz. Vielfach wird vereinbart, dass noch ein Arbeitszeugnis erstellt wird, das aber nicht auf die kriminellen Handlungsweisen hinweist. Es wird insgesamt eine informelle Konfliktlösung und Schadenswiedergutmachung, oft unter Einschaltung von Rechtsanwaltskanzleien, angestrebt.

Der Beitrag zog große Kreise, insbesondere bei den privaten Sicherheitsunternehmen, bei privaten Ermittlungsorganisationen, Detekteien, Unternehmensberatungen und Rechtsanwaltskanzleien sowie den Medien der privaten Sicherheitswirtschaft. Sie befürchteten offensichtlich eine Art von Geschäftsschädigung. Er bescherte mir mehrere Einladungen zu nationalen Kongressen zum Thema Compliance, auf denen sich im Wesentlichen diese privat ermittelnden Organisationen trafen. Ich habe dort meine Auffassung verteidigt, dass ich die strafrechtlichen Ermittlungen und das Agieren der Kriminalpolizei auch in Unternehmen in der Regel für die bessere Lösung gegenüber der Einschaltung von privaten Ermittlungsorganisationen halte und auf die finanziellen Aspekte der Beauftragung privater Ermittlungsorganisationen hingewiesen.

Die Gegenrede wurde selbstverständlich von Unternehmensberatungen, Anwaltskanzleien mit eigener Ermittlungsorganisation und privaten Sicherheitsdienstleistern geführt, die so heftig ausfiel, dass ich ins Nachdenken kam und mit diesen Unternehmen nach neuen Gesprächs- und Handlungsebenen suchte.

(= # ! (# ! # !
 ! " %
 (B ! A (" %
 > " A (B ! #
 # ? A A ! #
) ? A A ! !
 (> # !) % ! A % " C ! !
 (#) (> * " " "
 % # / " = =% " " "
 % "# 5 " " "
 B " ! ? = ! 2 # U !
 N ! B) # " * (\$!
 (> = 7
 # # = K N " !
 ? " # % " * (& !
 # % ! (# # !
 # ?) # & # !
) # & &
 # " ! (# # C K'
 #) #
 = 0 0 :> !
 (/ " (> " # "
 " C " & " "
 ! " A
 (! # & ! " "
 (! # #* % ! " ! #
 (% ") ! " "
 7 % " % (" "

Jaeger: Defizite staatlicher Ermittlungsorganisationen bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und die Rolle privater Ermittlungsorganisationen

Ermittlungen der Wirtschaftskriminalisten, treffen müssen, um zu einer möglichst optimalen Beweisführung zu gelangen.

Bei den Tagungen wurde aber auch deutlich, dass sich in diesem Gewerbe schon viele Tausende von durchaus engagierten und teilweise hoch qualifizierten Ermittlungsexperten verdingen, die wahrscheinlich in einem sehr bedeutenden Umfang dazu beitragen, dass Wirtschaftskriminalität in Unternehmen aufgedeckt und bekämpft wird. Ich rechne sogar damit, dass in einer Region wie Frankfurt deutlich mehr Ermittler in privaten Ermittlungsorganisationen zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität tätig sind als bei der Kriminalpolizei. Und genau hier liegt der Hase im Pfeffer.

Die Vertreter solcher privaten Ermittlungsorganisationen und Unternehmensberatungen erklärten, dass die Kriminalpolizei bis auf wenige Ausnahmen weder mit der Qualität noch mit der Quantität ihres Personals in der Lage ist, große Teile der heutigen Wirtschaftskriminalität in Unternehmen oder zum Nachteil einzelner Privatpersonen wirklich erfolgreich und zeitgerecht aufzuklären. Da konnte ich leider nicht widersprechen.

Wenn man sieht, dass real in der Kripo einer Stadt mit 500.000 Einwohner etwa fünfzehn bis zwanzig Wirtschaftskriminalisten tätig sind, kann man sich vorstellen, wie viele so genannte „Umfangsverfahren“, die klassisch in der Wirtschaftskriminalität anzutreffen sind, von den wenigen Beamten bearbeitet werden können. Man muss hier berücksichtigen, dass diese Arbeit meist nur in Kommissionen von jeweils drei bis vier Mitarbeitern erfolgreich geleistet werden kann.

Je komplexer die Tatvorwürfe, je größer der Schaden, je personalaufwändiger die Ermittlungsansätze, umso stärker muss die Ermittlungskommission aufgestellt werden. Beweise können in Fällen der Wirtschaftskriminalität häufig durchaus konsequent und überzeugend erlangt werden. Viele Wirtschaftskriminalisten kommen zu herausragenden Aufklärungserfolgen und führen erfolgreich Gewinnabschöpfungsmaßnahmen in Millionenhöhe durch. Dies sind aber nur wenige Tropfen auf viele heiße Steine.

In solchen Kommissionen ist es immer häufiger erforderlich, dass Giga- oder gar Terabyte von Daten durch die Ermittlungskommission ausgewertet werden, weil von einer Kooperationsbereitschaft des Wirtschaftskriminellen in der Regel nur bei vorher geschaffener erdrückender Beweislage auszugehen ist. Sie haben ein Interesse daran, ihre Tatbeteiligungen zu verharmlosen, sich selbst als Opfer

darzustellen, falsche Angaben zum Verbleib des kriminell erlangten Vermögens zu machen und die Beweismittel nicht selbst zu offenbaren.

Den Wirtschaftskriminalisten bleibt kaum etwas anderes übrig, als durch konsequente Auswertung von Servern, Einzelplatzrechnern, Telefonverbindungsdaten, Aufenthaltsdaten, Kontobewegungen, Bewertungen des Privatvermögens und aufgefundener Dokumente usw., eine lückenlose Beweiskette zu schaffen. Da auch die möglichen Verteidigungs- und damit Entlastungsstrategien oft gut bezahlter Verteidiger bei den Ermittlungen berücksichtigt werden müssen, muss das Beweisgebäude relativ lückenlos sein. Dies ist sehr zeitaufwändig. So ist es nicht ungewöhnlich, dass Wirtschaftsstrafverfahren mehrere Jahre bearbeitet werden und die Ermittlungskommission über diesen Zeitraum binden. Da Wirtschaftskriminalisten fast ausschließlich solche Umfangsverfahren bearbeiten, wird erkennbar, dass sie nur eine relativ geringe Anzahl von solchen Umfangsverfahren in einer Großstadt wirklich bearbeiten können. Aus Sicht der Geschädigten ist auch diese Bearbeitung nicht zeitgerecht, da eine Bearbeitungsdauer von ein bis drei Jahren die Unternehmen und Geschädigten zu sehr belasten und von weiteren Anzeigenerstattungen abhalten.

Die Verfahren, die den Dienststellen der Wirtschaftskriminalität angezeigt werden, aber nicht zeitgerecht bearbeitet werden können, werden häufig zunächst der Staatsanwaltschaft übersandt, um an den Ermittlungsfäden einige Monate oder Jahre später wieder anzuknüpfen. Die Verjährungszeit ist lang. Insofern bleibt das strafrechtliche Interesse erhalten. Die Beweisführung wird aber mit jedem Tag schwerer. Die unzureichende Personalausstattung der Kriminalpolizei zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität dürfte zumindest den Unternehmen bekannt sein, die schon einmal solche Fälle zur Anzeige gebracht haben. Es hat sich bei vielen Unternehmen herumgesprochen, dass die Kriminalpolizei überlastet ist. Sie verzichten aus diesem Grund auf die Anzeigenerstattung und beauftragen Anwälte oder private Ermittlungsorganisationen; oder verzichten auf die Einschaltung der Strafverfolgungsbehörden, was die jüngsten Studien zur Wirtschaftskriminalität von PwC und der KPMG sehr deutlich machen.

Viele Großunternehmen halten sich einen eigenen Sicherheitsdienst mit Ermittlungskomponenten. Insofern ist die geringe Personalausstattung der Kriminalpolizei mit Wirtschaftskriminalisten und der noch zu thematisierende unzureichende Aus- und Fortbildungsstand sicher ein guter Grund für viele Unternehmen, von einer Anzeigenerstattung abzusehen. Sofern sie private

Jaeger: Defizite staatlicher Ermittlungsorganisationen bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und die Rolle privater Ermittlungsorganisationen

Ermittlungsorganisationen mit den Ermittlungen beauftragen, halten die Unternehmen das Heft des Handelns in der Hand. Sie sind nicht von den Ermittlungsprioritäten der Polizei und dem Ermittlungskonzept der Ermittlungskommissionen abhängig, sondern können selbstbestimmt je nach Entwicklung des Falles agieren.

Insofern kanalisieren die Innenminister des Bundes und der Länder durch die Personalzuweisung und die Qualität der Wirtschaftskriminalisten oder der die Wirtschaftskriminalität bearbeitenden Kriminalisten, das Anzeigenaufkommen und das Bearbeitungsvolumen.

Man kann vermuten, dass die Wirtschaftskriminalität sich in der polizeilichen Kriminalstatistik verdoppeln würde, wenn das Personal der Kriminalpolizei sich verdoppeln würde, sich verfünffacht, wenn fünfmal soviel Ermittlungspersonal zur Verfügung gestellt würde.

Täter der Wirtschaftskriminalität sind oft Wiederholungstäter und müssten alleine auch deshalb zügig mit strafrechtlichen Sanktionen bedacht werden. Wenn sie merken, dass auf polizeilicher Seite und oft auch bei der Justiz keine Ermittlungskapazitäten für ihre Straftaten zur Verfügung stehen, fühlen sie sich als klassische Wiederholungstäter zu neuen Straftaten ermutigt. Es gilt also, personell aufzurüsten. Es gilt aber auch, qualitativ aufzurüsten.

Investitionen in die Qualität des Personals

Leider haben sich viele Bundesländer, die früher getrennt speziell für die Kriminalpolizei ausgebildet haben, im Rahmen der politischen Vorgaben zur Bildung einer Einheitspolizei, in der die Kriminalpolizei schutzpolizeilichen Organisations- und Führungsstrukturen unterstellt wurde, entschieden, für die Beamten im Wach- und Wechseldienst und in der Kriminalpolizei dieselbe Ausbildung anzubieten.

Die Kriminalpolizei hat in vielen Ländern- wie beispielsweise Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz- vielfach lebensälteres Personal der Schutzpolizei im Rahmen des Dienstzweigwechsels erhalten, ohne dass diese Kollegen speziell für die kriminalpolizeilichen Anforderungen fortgebildet wurden. In Nordrhein-Westfalen hat es über zehn Jahre gedauert, bis aus der zunächst vierwöchigen Fortbildungszeit für Kollegen, die nach zehn bis dreißig Jahren im Wach- und Wechseldienst zur Kriminalpolizei kamen, ein mittlerweile sechsmonatiger Lehrgang mit einer Einführungsfortbildung geworden ist. Es besteht immer noch bei vielen

Entscheidungsträgern in den Innenministerien - häufig Juristen mit einem generalistischen Studium - die Auffassung, dass jeder Polizeibeamte in beiden Dienstzweigen verwendbar sein muss und es einer speziellen Ausbildung für die Tätigkeit im Wachdienst und in der Bereitschaftspolizei einerseits, und andererseits in der Kriminalitätssachbearbeitung, nicht bedarf.

Dies führt dazu, dass in diesen Aus- und Fortbildungslehrgängen von wenigen Wochen und auch in den wenigen Wochen der fachpraktischen Studienzeiten in der Kriminalpolizei im Rahmen eines inhaltsgleichen Fachhochschul- oder heutigen Bachelor- Studiengangs nur rudimentäres kriminalistisch- kriminologisches Wissen vermittelt werden kann.

Dies bedeutet, dass die Kollegen geschult werden für den ersten Angriff bei Ladendiebstählen, bei kleineren Einbruchdiebstählen und Handtaschen- und Raubüberfällen, zum Aufgriff von Betäubungsmittelkonsumenten und schon in die Geheimnisse des komplexen Betrugstatbestandes nur unvollkommen eingeweiht werden. Die Straßenkriminalität beherrscht die Ausbildungsmodule, verliert aber im Spektrum der Gesamtkriminalität immer mehr an Bedeutung.

Da die Kriminalpolizei häufig erst die Kollegen aus den Fachhochschulstudiengängen nach mehreren Jahren Verwendung in der Schutzpolizei und in Bereitschaftspolizeihundertschaften bekommt, ist dieses rudimentäre Wissen zu Betrugstatbeständen auch noch der Vergessenheit anheim gefallen. Wenn sie zur Kriminalpolizei wechseln, haben sie deshalb selten eine Affinität zu den komplexen Betrugstatbeständen, schon gar nicht zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität. Verzweifelt wird nach Kollegen gesucht, die möglicherweise vor ihrer Polizeidienstzeit eine kaufmännische Ausbildung gemacht haben, um sie dann zu Betrugssachbearbeitern und Wirtschaftskriminalisten fortzubilden. Sie haben aber nicht das erforderliche kriminalistisch-kriminologische Wissen, um nur die Betrugs-kriminalität bekämpfen zu können. Schon gar nicht haben sie dieses Wissen für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität.

Es fehlt also das Fundament einer soliden kriminalistischen Ausbildung in vielen Bundesländern, was den Einsatz von universell ausgebildeten Polizeibeamten ohne aufwendige Fortbildung in der Bekämpfung der Betrugs- und Wirtschaftskriminalität eigentlich schon ausschließt. Die Ministerien gehen dennoch diesen Weg, sie trauen Polizisten alles zu – auf Kosten der kriminalistischen Qualität.

Jaeger: Defizite staatlicher Ermittlungsorganisationen bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und die Rolle privater Ermittlungsorganisationen

Es ist mittlerweile in einigen Innenministerien angekommen, dass die Wirtschaftskriminalität doch kompliziert ist und eine weitere Fortbildung verlangt. So werden in Nordrhein-Westfalen aktuell Fortbildungslehrgänge von insgesamt circa 16 Wochen, sowie ein späterer Aktualisierungslehrgang über weitere zwei Wochen für Wirtschaftskriminalisten auf einem hohen Niveau angeboten. Darüber hinaus können die Behörden Hospitationen bei Steuerfahndungsdienststellen oder der BaFin wahrnehmen.

Die Kriminalisten, die diese Fortbildung absolviert haben, fühlen sich gut auf die Bearbeitung der Wirtschaftskriminalität vorbereitet. Es sind aber viel zu wenige. Die Wartezeit auf die Lehrgänge ist lang.

Im Rahmen neuester Funktionszuordnungen werden die Wirtschaftskriminalisten auch bei gleicher Ausbildung in der Masse in ihren Funktionen bis A 11 bewertet, wie jeder Streifenbeamte in Nordrhein-Westfalen und jeder andere Sachbearbeiter in der Polizei. Es gibt auch einige wenige Bewertungen in A 12 und A 13, wobei die Gründe für die Differenzierungen nebulös bleiben.

Fraglich ist aber, ob diese vier Monate ohne ein kriminalistisch-kriminologisches Fundament wie in früheren getrennten dreijährigen Ausbildungsgängen nur für die Kripo ausreichen, um beispielsweise gegen betrügerische Unternehmer und Einzelpersonen, Wirtschaftskriminelle mit Studium der Rechtswissenschaften oder Betriebs- und Volkswirte, Rechtsanwälte, Steuerberater, Ärzte, Bankkaufleute, Notare, Wirtschaftsprüfungsunternehmen, Wirtschaftsexperten in Unternehmen in Fällen der Wirtschaftskriminalität zu ermitteln. Vermutlich merkt der Wirtschaftskriminelle relativ zügig, welch Geistes Kind der ihm gegenüber sitzende Kriminalist ist. Er merkt schon bei Durchsuchungen, ob nach den richtigen Beweisstücken gesucht wird, bei der Vernehmung, ob die richtigen Fragen gestellt werden. Er merkt, ob Kriminalisten die kriminellen Arbeitsweisen durchschauen und rekonstruieren können oder ob diese Arbeitsweisen für sie böhmische Dörfer sind.

Man darf nicht den Fehler machen, gerade heute in dieser von modernen Informations- und Kommunikationstechnologien bestimmten Zeit die Täter der Wirtschaftskriminalität zu unterschätzen. Es handelt sich bei ihnen häufig um die cleverste Täterkategorie, die sich deutlich von beispielsweise Rauschgiftkriminellen, Räubern und normalen Betrügern abheben. Wenige Wirtschaftskriminalisten der Kriminalpolizei müssen gegen Tausende gut bis sehr gut qualifizierte Wirtschaftskriminelle antreten, wobei die Kriminalisten

lieber auf ein gutes Ausbildungsfundament bauen würden. Sie wollen nicht als Kreisklasse gegen die Bundesliga der Wirtschaftskriminellen antreten, sondern auf Augenhöhe, oder besser: von oben herunter schauend gegen Wirtschaftskriminelle auflaufen.

Heutige Urteile in Wirtschaftsstrafverfahren lassen sich zumindest bei cleveren Wirtschaftskriminellen schon voraus sagen. Mit ihren finanziellen Möglichkeiten, ihrer Cleverness und gut aufgestellten Rechtsanwälten können sie ein Gebäude von Schutzbehauptungen aufbauen, das beste Voraussetzung für eine geringe Strafe oder die typische Freiheitsstrafe von zwei Jahren auf Bewährung, selbst bei schweren Wirtschaftsdelikten, bildet.

Häufig sind auch Staatsanwälte und Richter nicht genügend kriminalistisch-kriminologisch und strafrechtlich in den Tatbeständen der Wirtschaftskriminalität geschult, dass sie zu profunden Anklagen und zu berufungsfesten Urteilen kommen. Professionellen Wirtschaftskriminellen stehen auch auf der Seite der Justiz oft „Laiendarsteller“ gegenüber.

So kann natürlich erfolgreich keine Kriminalitätsbekämpfung erfolgen. Es ist erforderlich, zu einer getrennten Ausbildung von Kriminalisten zurück zu kehren, sie für alle Normallagen der Kriminalitätsbekämpfung auszubilden und für die Wirtschaftskriminalität qualifiziert fortzubilden. Bestandteil dieser soliden Kriminalistenausbildung ist auch das Erlernen kompetenter Betrugssachbearbeitung. Mit diesen Kenntnissen zum Betrug sind die Voraussetzungen geschaffen, die besonderen kriminalistischen und kriminologischen Wissensinhalte für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität aufzusatteln und Wirtschaftskriminalisten über Fortbildungsprogramme berufsfähig zu machen. Auch Staatsanwälte und Richter sollten sich speziell für die justizielle Bearbeitung von Wirtschaftsstraftaten qualifizieren. Kriminalisten und Juristen sollten hier gemeinsam in Hörsälen sitzen, in denen kriminalistisch-kriminologisches Wissen zur Wirtschafts- und Computerkriminalität vermittelt wird.

Hier bietet es sich aber nicht an, dass jedes Land einzeln Wirtschaftskriminalisten ausbildet. Vielmehr sollte hier eine Zentralisierung der Aus- und Fortbildung von Wirtschaftskriminalisten auf einem möglichst hohen Niveau an Universitäten oder Fortbildungsakademien angestrebt werden. Es ist wichtig, dass die Fortbildungsinhalte so gestaltet sind, dass die Wirtschaftskriminalisten nachher mit einem Wissensvorsprung mit den Tätern verhandeln und eine gerichtsfeste Beweiserhebung realisieren können.

Jaeger: Defizite staatlicher Ermittlungsorganisationen bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und die Rolle privater Ermittlungsorganisationen

Experten in die Kriminalpolizei einstellen

Es werden allerdings zukünftig selbst getrennt ausgebildete Kriminalisten, die über eine Fortbildung zum Wirtschaftskriminalisten heranreifen, immer weniger ausreichen, um allein diese Kriminalität erfolgreich zu bekämpfen. Es wird nämlich perspektivisch immer mehr Vermischungen zwischen Wirtschaftskriminalität, allgemeiner Betrugsriminalität, Computerkriminalität, Internetkriminalität und Organisierter Kriminalität geben, so dass es notwendig ist, hier breit gefächertes Expertenwissen zum Einsatz zu bringen. Die Kriminalpolizei kommt deshalb gar nicht darum herum, zumindest in größeren Kriminaldienststellen größerer Städte, Kriminalisten einzusetzen, die ein abgeschlossenes Studium oder eine abgeschlossene Berufsausbildung vorweisen können, die für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität nützlich ist.

Dies könnten zum Beispiel folgende Berufsgruppen sein: Bankkaufleute, Steuerfachkräfte, Betriebswirte, Informatiker, Wirtschaftsprüfer, Bilanzbuchhalter

Bewerber aus diesen Berufsgruppen sind prädestiniert, Straftaten der Wirtschaftskriminalität aufzuklären, da sie sich mit den buchhalterischen Prozessen und auch den rechtlichen Bedingungen und kaufmännischen Vorschriften auskennen. Sie erkennen beispielsweise in der Buchführung von Verdächtigen gleich Schwachstellen und können kürzere und zeitschonendere Wege der Beweisführung beschreiten.

Es ist aber erforderlich, diese Bewerber beispielsweise in einem Masterstudiengang „Kriminalwissenschaften“ mit auf die Wirtschaftskriminalität besonders abgestellten Modulen zu Wirtschaftskriminalisten fortzubilden, da für die Beweis- und Ermittlungsführung das Wissen aus den vorherigen Berufsausbildungen nicht reicht. Die erfolgreiche Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität lässt sich nicht mit einer „Billigkripo“ bis A 11 realisieren.

Ermittlungen in Fällen der Wirtschaftskriminalität sind durch Finanzermittlungen zu begleiten

Ermittlungen in Sachen Wirtschaftskriminalität sind immer durch die Arbeitsrate Finanzermittlung zu unterstützen. Finanzermittler wurden mittlerweile durch polizeiliche Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für ihre speziellen Aufgaben gut vorbereitet. Hier hat sich durchgesetzt, dass man in diesem Arbeitsfeld nur auf der Basis einer profunden zivil-, strafprozessualen und strafrechtlichen Aus- und

Fortbildung agieren kann, um finanzielle Mittel von Tätern aufzuspüren und abzuschöpfen.

Die Finanzermittlungen sind in der Regel integraler Bestandteil der Ermittlungen in Verfahren der Wirtschaftskriminalität. Ein zusammengesetztes Expertenteam aus Wirtschaftskriminalisten, Bankfachleuten, Buchhaltern, Experten für Datenverarbeitung (DV), Beweissicherung und Finanzermittlern dürften im Paket die richtige Antwort auf besondere Fälle der Wirtschaftskriminalität sein.

Wenn sich Täter dieser geballten Kompetenz gegenüber sehen, werden sie eher bereit sein, die Kriminalisten selbst zu den Beweismitteln zu führen und Geständnisse abzulegen, sowie Auskünfte über den Verbleib des Gewinns aus den Straftaten zu geben, als wenn sie eine solche Kompetenz nicht erleben.

Wirtschaftskriminalität kann also perspektivisch erfolgreich nur durch ein Team von Experten mit Spezialwissen bekämpft werden, die sowohl virtuos auf der Klaviatur des Strafrechtes, des Strafprozessrechtes, des Zivilrechtes und der Kriminalistik spielen können als auch die Grundsätze des kaufmännischen und betriebswirtschaftlichen Handelns beherrschen. Die Kriminalisten müssen in der Lage sein, in der zunehmend digitalisierten Computerwelt der Unternehmen die beweisrelevanten Dateien aus Terabyte von Daten herauszufiltern, insofern auch Experten für DV-Beweissicherung sein. Sie müssen der Staatsanwaltschaft und den Gerichten Ermittlungsverfahren vorlegen, die die Tatbestände der Wirtschaftskriminalität eindeutig beweisen und die Grundlage für eine beweisichere Anklage und damit für eine gerechte Verurteilung bilden. Gleichzeitig müssen sie Rückgewinnungshilfe zu Gunsten der Geschädigten betreiben und die Gewinne aus den Taten dauerhaft durch Maßnahmen der Vermögensabschöpfung konsequent den Tätern entziehen.

Organisation der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität

Normalerweise müsste jede Polizeibehörde mit ihrer Kriminalpolizei in der Lage sein, die leichteren Fälle der Wirtschaftskriminalität selbst zu bearbeiten. Ab einer bestimmten Kategorie sollten diese Verfahren aber an Spezialdienststellen zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität übertragen werden.

Die oft nebeneinander her arbeitenden Ermittlungsorganisationen des Bundes und die Länderkriminalpolizeien müssen enger in Angelegenheiten der Wirtschaftskriminalität kooperieren, gemeinsame Ermittlungskommissionen

Jaeger: Defizite staatlicher Ermittlungsorganisationen bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und die Rolle privater Ermittlungsorganisationen

bilden, wenn die Täter ihre Straftaten im Bearbeitungsspektrum unterschiedlicher Strafverfolgungsbehörden begehen. Die Zuständigkeitsverteilung in der Bearbeitung von Kriminalität zwischen Bund und Ländern darf keine Vorteile für die Straftäter entfalten.

Auch bei der Staatsanwaltschaft bietet sich eine Spezialisierung an. So gibt es Schwerpunktstaatsanwaltschaften für Wirtschaftskriminalität, die die natürlichen Partner der Ermittlungsdienststellen für Wirtschaftskriminalität sind und sich wegen des dort vorhandenen Expertenwissens sehr bewährt haben. Bei den Gerichten sind Wirtschaftsstrafkammern eingerichtet, so dass man hier schon den Spezialisierungsbedarf erkannt hat. Personal fehlt aber auch bei den Staatsanwaltschaften und den Gerichten.

Neue Formen der Kooperation mit privaten Ermittlern

Ich komme zurück auf meine Aussagen zu der Konkurrenz, die den staatlichen Ermittlungsorganisationen durch private Ermittlungsorganisationen entstanden sind. Wir sollten uns hier nicht in einen Wettbewerb begeben. Es ist klar, dass nur Polizei und Justiz das Gewaltmonopol des Staates repräsentieren. Nur sie können Eingriffsmaßnahmen wie Durchsuchungen, Telekommunikationsüberwachungen, Festnahmen, Sicherstellungen von Vermögenswerten usw. auf dem Boden des Rechts durchsetzen. Privaten Ermittlungsorganisationen fehlen viele dieser Zwangsmaßnahmen.

Ich bin überzeugt, dass auch die Unternehmen, die heute noch nicht mit einem Fall der Wirtschaftskriminalität zur Polizei gehen würden, weil sie nichts Gutes über die polizeiliche Arbeit gehört haben oder die Überlastung kennen, gerne zu einer Kriminalpolizei gehen werden, die aufgrund der Professionalität ihrer Wirtschaftskriminalisten weiß, wie die Unternehmensinteressen zu berücksichtigen sind. Wirtschaftskriminalisten müssen sensibel die Ermittlungen auch in Unternehmen führen und die Ermittlungen darauf abstellen, Schaden vom Unternehmen abzuwenden und Reputationsverluste zu vermeiden.

Wenn diese Geschädigten sehen, dass auch viel Kraft und Zeit investiert wird, um den Schaden wieder gut zu machen und den Beschuldigten das Geld wieder abzujagen, werden sie auch den Weg zur Polizei suchen.

Die Polizei arbeitet im Rahmen ihrer Strafverfolgungsauftrages und daher für die Geschädigten „kostenfrei“. Allein aus unternehmerischen Gesichtspunkten spricht also vieles für polizeiliche Ermittlungen. Die Polizei ist aber auch

aufgefordert, ihre Professionalität darzustellen, Hilfe anzubieten und den Unternehmen deutlich zu machen, in welchen Fällen sie vielleicht noch gut in eigener Initiative mit Einschaltung von Rechtsanwälten, Unternehmensberatungen oder Detekteien und Ermittlungsorganisationen gut fahren und in welchen Fällen ihnen empfohlen werden sollte, in jedem Fall die Kriminalpolizei und damit die Staatsanwaltschaft in Anspruch zu nehmen.

Es wird aber in Zukunft auch erforderlich sein, dass wir neue Formen der Zusammenarbeit mit privaten Ermittlungsorganisationen finden.

So ist nichts dagegen einzuwenden, wenn beispielsweise unter Wahrung des Hausrechts, der arbeitsvertraglichen Situation die Beweismittel auf Firmenrechnern in der ganzen Welt von Experten privater Sicherheitsunternehmen oder Experten der Unternehmen gesichert und der Polizei zur Auswertung zur Verfügung gestellt werden. Wenn private Ermittlungsorganisationen schon große Teile der Beweise zusammen geführt haben, um eine zunächst nur bestehende Verdachtslage zu verifizieren, können diese Beweismittel wie Zeugenaussagen, Gegenstandsbeweise usw. auch in ein polizeiliches Ermittlungsverfahren überführt werden. So könnten auch der Staatsanwaltschaft Ermittlungsakten vorgelegt werden, die zum einen im Auftrag des Unternehmen von eigenen Ermittlungskräften oder von Fremdkräften beschafft wurden und die dann im Rahmen des weiteren Ermittlungsverfahrens zu Durchsuchungen, Festnahmen, Vernehmungen und weiteren Beweissicherungsmaßnahmen durch die Polizei führen. Ich halte diese Kooperationsformen für sehr Erfolg versprechend. Dies wird insbesondere so sein, wenn Ermittlungen an mehreren internationalen Unternehmensstandorten geführt werden müssen, da sich die Rechtshilfe als oft sehr schwerfälliges Instrument der Straftatenaufklärung erweist.

Die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität ist kein Buch mit sieben Siegeln. Der Wirtschaftskriminelle ist ein „schreibender Täter“, der oft eine Vielzahl von Beweismitteln hinterlässt.

Er rechnet oft nicht mit seiner Entdeckung und mit Strafverfolgung, hält sich für sehr clever. Häufig sind die Beweismittel bei ihm selbst, auf seinen Rechnern, auf zu identifizierenden ausgelagerten Servern oder in seinen Arbeits- oder Wohnräumen zu finden. In Zeiten der zunehmenden Computerisierung unserer Arbeits- und Lebenswelt produzieren Wirtschaftskriminelle eine Vielzahl von digitalen Spuren, über die sie sich häufig nicht bewusst sind. Man kann zwar Dateien löschen, ist aber damit keineswegs sicher, dass sie nicht doch noch auf

Jaeger: Defizite staatlicher Ermittlungsorganisationen bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und die Rolle privater Ermittlungsorganisationen

dem Rechner wieder aufgefunden werden können. Wenn man ein Blatt Papier verbrennt, ist dieses Beweismittel unwiederbringlich verloren. Bei Dateien ist dies nicht der Fall.

Insofern ergeben sich für die Kriminalpolizei in Fällen der Wirtschaftskriminalität sowohl vielfältige Möglichkeiten der Beweisführung über den Personenbeweis durch Zeugen- und Geschädigtenvernehmungen, Vernehmungen von Beschuldigten als auch über den Sachbeweis, der in der Regel heute über beweisrelevante Inhalte von Dateien und Kommunikationsinhalte geführt wird.

Wirtschaftskriminelle können aber auch zusätzlich, beispielsweise unter anderem über DNA- und Fingerabdruckspuren, über Schriftvergleich und über linguistische Gutachten überführt werden.

Der Gesetzgeber hat sich bei der letzten Reform der Telekommunikationsüberwachung entschieden, viele Straftaten der Wirtschaftskriminalität und Computerkriminalität als Katalogstraftat in den § 100a StPO aufzunehmen, was völlig neue Chancen für die Beweisführung eröffnet. Auch das Gesetz zur Vorratsdatenhaltung eröffnete vielfältige Möglichkeiten zur Beweisführung über die Kommunikationsdaten bei der Telekommunikation und speziell im Internet. Auf eine Novellierung des Gesetzes im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes zur Vorratsdatenhaltung wartet die kriminalpolizeiliche Praxis dringend.

Während jeder Mittelklasseganove der Betäubungsmittel- und Raubkriminalität mit Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung rechnet, dürfte dies von Wirtschaftskriminellen eher nicht erwartet werden. Sie können auf diese Weise zusätzlich ihrer Taten überführt werden. Es können die Tat- und Täterstrukturen erhellt und zum Zeitpunkt eines Zugriffs Überraschungen vermieden werden, weil das Umfeld des Beschuldigten schon aufgeklärt ist.

Ich mache mir insofern überhaupt keine Sorgen, dass wir nicht der Wirtschaftskriminalität zu großen Teilen Herr werden können.

Die Innenministerien der Länder müssen

- endlich den Bedarf an spezieller kriminalpolizeilicher Ausbildung für alle Kriminalisten und spezieller Fortbildung für die Wirtschaftskriminalisten erkennen,

Die Interdisziplinäre Zusammenarbeit der Ermittlungsbehörden und der Finanzverwaltung

Steueroberinspektor Sven Jancker

Polizei Hamburg

Bei der nachstehenden Niederschrift handelt es sich um eine freie Wiedergabe des Vortrages vom 08.12.2010, welchen ich im Rahmen der Veranstaltung „Strafverfolgung der Korruption 2010“ in Berlin gehalten habe.

Thema meines Vortrages ist die Interdisziplinäre Zusammenarbeit der Ermittlungsbehörden und der Finanzverwaltung. Zunächst Einiges zu meiner Person:

Ich bin seit 01.01.2010 beim Dezernat Interne Ermittlungen (D.I.E.)- Bereich Korruption- abgeordnet. Ich unterstütze dabei als Finanzsachverständiger die Kollegen der Polizei bei Durchsuchungen, der Auswertung sichergestellter Asservate, der Beurteilung steuerlich relevanter Sachverhalte und der Kooperation mit den Finanzbehörden. Vor dieser Tätigkeit habe ich fünf Jahre Erfahrungen im Bereich der Betriebsprüfung in einem großen Hamburger Finanzamt gesammelt. Seit meiner Abordnung zum D.I.E. habe ich keinerlei steuerliche Befugnisse mehr, das heißt auch keinen Zugriff auf steuerliche Datenbanken. Dies war ursprünglich einmal anders, mein Vorgänger war noch zu 30% Steuerfahnder.

Als Gegenpart zu mir, gibt es auf Seiten der Finanzverwaltung einen Kollegen, über den Mitteilungen aus und in die Finanzverwaltung gesteuert werden. Während Mitteilungen an mich, beziehungsweise das D.I.E., nur erfolgen dürfen, wenn dies durch Gesetz zugelassen ist, kann gegenüber diesem Kollegen das Steuergeheimnis nicht verletzt werden, da er zur Finanzverwaltung gehört. Er ist daher auch erster Ansprechpartner für die Kollegen in der Finanzverwaltung. Mit mir, beziehungsweise den Kollegen des D.I.E., können aber jederzeit Fälle anonymisiert besprochen werden.

Die Zusammenarbeit mit der Finanzverwaltung ist in Hamburg geprägt von einem großen Thema: Steuergeheimnis. Eine Kollegin erklärte mal, das

Steuergeheimnis käme gleich nach der Bibel. Entsprechend wird das Thema während des Studiums offenbar auch immer noch geschult.

Daneben herrscht zum Teil Unkenntnis der Betriebsprüfer über die Mitteilungspflichten sowie über das Handbuch „Bestechung“, eine Anweisung des Bundesfinanzministeriums (BMF) aus 2005, beziehungsweise 2006, welches umfangreich zu den Mitteilungspflichten Stellung nimmt. Problematisch sind auch Aussagen von Prüfern, wie „Das machen doch alle so, es geht nicht ohne Bestechung...“ und „Ich kann mir das Prüfungsklima nicht verderben.“ Während die erste Aussage von fehlendem Problembewusstsein zeugt, ist die zweite Aussage dem Punkt geschuldet, dass gerade größere Prüfungen oftmals über mehrere Monate oder länger gehen. In dieser Zeit haben die Betriebsprüfer ihr Büro meistens in der zu prüfenden Firma, man hat also auch regelmäßigen Kontakt zu den entsprechenden Mitarbeitern. Zusätzlich kann durch Aufgriff eines entsprechenden Korruptionssachverhaltes während einer Prüfung die Arbeit der Betriebsprüfer zusätzlich erschwert werden. Auch hierdurch kann eine gewisse Scheu vor dem Thema entstehen.

Weiterer Punkt, der zu Problemen führen kann, sind die relativ langen Bearbeitungszeiten bei den Strafverfolgungsbehörden. Während das Korruptionsverfahren läuft, kann die Betriebsprüfung formal nicht abgeschlossen, beziehungsweise können Steuerbescheide nicht endgültig erlassen werden, da faktisch die Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden erst die steuerliche Nichtabziehbarkeit der entsprechenden Schmiergelder belegen. In der Finanzverwaltung und auch in der Betriebsprüfung herrscht ein gewisser Druck, Fälle schnellstmöglich zu erledigen. Insofern werden Ermittlungen anderer Dienststellen, dies gilt im Übrigen auch für die Steuerfahndung, als Hemmnis empfunden. Auf Grund des „Statistikdruckes“ werden in Betriebsprüfungen regelmäßig Schwerpunkte gesetzt, welche auch nicht immer zwingend den Bereich abdecken, in dem Korruption zu finden ist.

Zusammenfassend kann man also sagen, dass die Zusammenarbeit mit der Finanzverwaltung in Hamburg einerseits von dem Selbstverständnis der Polizei zur Pflicht zur Strafverfolgung und andererseits von den Regelungen zum Steuergeheimnis geprägt ist, auf welche sich die Finanzverwaltung regelmäßig beruft.

Die Regelungen zum Steuergeheimnis sind in § 30 Abgabenordnung niedergelegt. Danach haben Amtsträger das Steuergeheimnis zu wahren (Abs. 1). Ein Amtsträger verletzt das Steuergeheimnis, wenn er Verhältnisse eines

anderen, die ihm in einem Verwaltungsverfahren... (Steuer-) Strafverfahren... oder durch Mitteilung einer Finanzbehörde bekannt geworden sind..., unbefugt offenbart oder verwertet...(Abs. 2). Eine gleich lautende Vorschrift gibt es auch im StGB, nämlich § 355.

Die Offenbarung ist jedoch zulässig, wenn sie durch Gesetz ausdrücklich zugelassen ist (§ 30 Abs. 4 Nr. 2 AO) oder ein zwingendes öffentliches Interesse besteht, zum Beispiel bei Wirtschaftsstraftaten. Welche Wirtschaftsstraftaten davon erfasst sein sollen, wird in § 30 Abs. 4 Nr. 5 BSt. b AO weiter ausgeführt. Besonders schwere Fälle der Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr (§ 300 StGB) erfüllen nach Auskunft der Finanzbehörde Hamburg nicht automatisch die Voraussetzungen für meldepflichtige Wirtschaftsstraftaten.

Eine Möglichkeit, das Steuergeheimnis zu durchbrechen, ist die Regelung des § 4 Abs. 5 Nr. 10 EStG. Hier heißt es: „Die folgenden Betriebsausgaben dürfen den Gewinn nicht mindern: ...die Zuwendungen von Vorteilen sowie damit zusammenhängende Aufwendungen, wenn die Zuwendung der Vorteile eine rechtswidrige Handlung darstellt, die den Tatbestand eines Strafgesetzes oder eines Gesetzes verwirklicht, das die Ahndung mit einer Geldbuße zulässt (Satz 1).“ Welche rechtswidrigen Handlungen unter die Vorschrift fallen, erläutert das Einkommensteuerhandbuch in 4.14, unter anderem gehören zu den entsprechenden Taten die Bestechlichkeit und Bestechung im wirtschaftlichen Verkehr (§§ 299, 300 StGB) sowie Vorteilsannahme/-gewährung und Bestechung und Bestechlichkeit (§§ 331-336 StGB). Wird also einer dieser Tatbestände erfüllt, dürfen entsprechend geltend gemachte Betriebsausgaben nicht vom Gewinn abgezogen werden.

Satz 2 führt dann aus: „Gerichte, Staatsanwaltschaften oder Verwaltungsbehörden haben Tatsachen, die sie dienstlich erfahren und die den Verdacht einer Tat im Sinne des Satzes 1 begründen, der Finanzbehörde für Zwecke des Besteuerungsverfahrens und zur Verfolgung von Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten mitzuteilen.“ Dies ist unter anderem meine Aufgabe, die Mitteilung erfolgt im Rahmen von Kontrollmitteilungen an die Finanzämter.

Elementarer Punkt für die Mitteilungspflicht ist allerdings der Satz 3 des § 4 Abs. 5 Nr. 10 EStG, welcher lautet: „Die Finanzbehörde teilt Tatsachen, die den Verdacht einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit im Sinne des Satzes 1 begründen, der Staatsanwaltschaft oder der Verwaltungsbehörde mit...“ Auf

) +,9,

7 % C

) * " ! # ") " 9! %
% F " # 7 " (%

) # ! # ! % C !
) # # * !
"

& = < & " #
D

E- 2 9, () 7

E 8, -2 \$

) C& 9, 9, +,,+

F 3 4 % K % +,, +,,@

" H&FI 9- ,6 +,,0

F 3 4 ! % & '
" # ! #

C&') 9, 9, +,,+! # # # '
" E - 2 9, () 7

9- ,6 +,,0 &F " ! C&

) "# F 3 4 # ! "
"% C & / B # F

3 4 !) & " #
?

A (< "# 5 "
& " # ;

5 ") # C & " #
) & " ! # !

K (\$ 5 %
(

Die Bauernregel „Kein Huhn scharrt umsonst“ im Lichte der BGH-Entscheidung gegen Utz C.

Leitender Oberstaatsanwalt Hans Jürgen Fätkinhauer

Generalstaatsanwaltschaft Berlin

Das Sprichwort „Aller guten Dinge sind drei“ hat sich, meine verehrten Damen und Herren, auch heute wieder einmal bestätigt. Ist es doch mein dritter und, mit Blick auf meine nahende Pensionierung, mein letzter Auftritt im Rahmen einer Korruptionstagung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kooperation mit Transparency International Deutschland. Ob der Vortrag allerdings als „gutes Ding“ eingestuft werden kann, muss ich selbstverständlich Ihnen, meine sehr verehrten Zuhörer, überlassen.

Sei es nun, wie es sei, zunächst muss ich Sie in die Vergangenheit dieser löblichen Veranstaltungsreihe entführen. Wir schreiben das Jahr 1995. Am 16. und 17. Februar des Jahres '95 veranstaltete die Friedrich-Ebert-Stiftung im Schöneberger Rathaus eine Tagung zum Thema „Korruption in Deutschland“ mit der Unterzeile „Ursachen, Erscheinungsformen und Bekämpfungsstrategien“. Die Tagung ist meines Wissens die erste in Deutschland, die sich mit dem lange geleugneten Phänomen „Korruption“, bezogen auf Deutschland, befasste.

Im Vorwort der Tagungsdokumentation fragte der damalige Leiter des Berliner Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung, Axel Schmidt-Gödelitz: *„Leben wir in einem von Korruption durchsetzten Gemeinwesen? Sind Teile des Öffentlichen Dienstes, der Politik und der Wirtschaft bereits in einer symbiotischen Beziehung verschlungen, in der nicht Gesetz und Moral, sondern Geld und Sachwerte als unerlässliche Schmiermittel Grundlage und Vorraussetzungen für alle möglichen Entscheidungen sind?“* Eine Fragestellung, die an Aktualität bis heute nichts eingebüßt hat.

Als damaliger Vorsitzender der Vereinigung Berliner Staatsanwälte trat ich als Referent mit einem Vortrag zur „Strafdrohung und Strafrechtslage in Deutschland“ auf. Im Tagungsband ist dieser Beitrag wie folgt dokumentiert:

„In seiner Einleitung des mit der Korruption in Deutschland befassten Forums II stellt Hans Jürgen Fätkinhauer, Oberstaatsanwalt in Berlin, heraus, dass die Politik sich intensiver um Aufklärung über Korruption im Öffentlichen Dienst bemühen müsse. Noch zu oft würde argumentiert, der Bürger könne das Vertrauen in die staatlichen Einrichtungen verlieren, wenn allzu viele Korruptionsfälle an die Öffentlichkeit kämen. Folgt man Fätkinhauer, dann wird Korruption, und vor allem die Vorteilsannahme im Öffentlichen Dienst, heute noch von einem unangemessenen milden Strafraumen bedroht. Der Beitrag unterbreitet Vorschläge für eine Verschärfung des Strafraumens und für die Neudefinition des Straftatbestandes und regt dazu an, über die Einführung einer kleinen Kronzeugenregelung sowie über den Einsatz von Lockspitzeln nachzudenken.“

Im Einzelnen habe ich die Schwierigkeiten eines Korruptionsermittlers damals wie folgt dargestellt:

„Nach dem Bekanntwerden von den einen Anfangsverdacht auslösenden Anhaltspunkten - vage, oftmals anonyme oder vertraulich zu behandelnde Hinweise - muss nach der derzeitigen Gesetzeslage das Ermittlungsziel der Nachweis einer sogenannten Unrechtsvereinbarung sein.

Da Bestechender und Bestochener im selben kriminellen Boot sitzen, ist von ihnen grundsätzlich keine Hilfe bei der notwendigen Aufklärung der zwischen ihnen abgewickelten Tatabsprache zu erwarten. Erster Ermittlungsansatz ist daher die Aufdeckung eines ungewöhnlichen Vermögenszuwachses beim Amtsträger oder einer ihm zuzuordnenden dienstpflichtwidrigen Amtshandlung. Beiden Ermittlungsrichtungen ist für den Fall eines positiven Resultats dabei gemein, dass quasi als notwendiges Pendant der den Vorteil Zuwendende, beziehungsweise der durch die Amtshandlung Begünstigte, am Ende solcher Ermittlungen bekannt wird.

Die Eckpfeiler der Korruptionsbrücke sind damit zwar unschwer bezeichnet. Das zwischen ihnen aufzuhängende Mittelsegment, die Unrechtsvereinbarung beider, mithin die kausale Verknüpfung von Geld und Amtshandlung gemäß dem Motto „do ut des“, ist damit jedoch keineswegs erwiesen. An diesem, sich im subjektiven Tatbereich abspielenden Tatumstand, greift regelmäßig das Verteidigungsverhalten der Beschuldigten an, weil sich hier die normative Schwachstelle der Korruptionsparaphen befindet.

Fätkinhauer: Die Bauernregel „Kein Huhn scharrt umsonst“ im Lichte der BGH-Entscheidung gegen Utz C.

Die Beschuldigten des „Korruptionskartells“ leugnen verständlicherweise den Zusammenhang. Objektive Rückschlüsse auf die kausale Verknüpfung lassen sich damit nur über eine zeitliche Kongruenz zwischen Vorteilsgewährung und Diensthandlung herstellen. Hier stellen die Gerichte entsprechend der gesetzlichen Vorgabe erfahrungsgemäß sehr hohe, manchmal schon als überzogen einzustufende Beweisanforderungen.

Das fortlaufend gezielte Ausplaudern von Dienstgeheimnissen durch einen Polizeibeamten und die ihm von dem Begünstigten ebenfalls zuteil gewordenen - selbstverständlich unentgeltliche - Zuwendung von professionellen Liebesdiensten - eine im Rotlichtmilieu nicht ungewöhnliche Vorteilsvariante - lassen sich, obwohl auf den ersten Blick als unproblematisch erscheinend, bei entsprechend ausgerichteten Schutzeinlassungen der Beschuldigten als völlig voneinander unabhängige Aktivitäten darstellen. Man verlagert sowohl das eine wie das andere auf die Ebene gesellschaftlicher oder freundlicher Kontaktpflege, sogenannten Amigoverhaltens, und schon glaubt man sich als Strafverfolger auf einem anderen Stern, wenn ein Gericht die offenkundig erscheinenden Zusammenhänge für nicht ausreichend erachtet. Dies, weil es trotz aller Bemühungen dem Ankläger nicht gelungen ist, den zeitlich feststellbaren Geheimnisverrat des Amtsträgers in einen zeitlichen Kontext zu dessen Liebesleben zu bringen. Wer führt schon in diesem Zusammenhang Buch?

Dieses Dilemma, an dem häufig genug eine Vielzahl von Verfahren schon im Ermittlungsstadium scheitern, ist vom Gesetzgeber hausgemacht. Er hat bei der Abfassung der Straftatbestände die erforderliche Konsequenz im Hinblick auf den Schutz des von ihm selbst propagierten Rechtsgutes - dem Vertrauen der Allgemeinheit in die Sachlichkeit staatlicher Entscheidungen - eklatant vermissen lassen.

So kommt man doch um folgende Frage schlechterdings nicht herum: Wird denn dieses Bürgervertrauen nicht allein schon dadurch beschädigt, dass der Beamte beispielsweise von einem Bauunternehmer erkleckliche Geschenke erhält oder erhalten hat? Die Frage, warum dieser so großzügig ist, beantwortet jedenfalls der gesunde Menschenverstand ohne Schwierigkeiten. Und auch Juristen verfügen mitunter über einen solchen, wie das folgende schon rechtshistorische Beispiel belegt:

Nach altem, zwischenzeitlich reformiertem Scheidungsrecht, reichte für den Richter der von der Klägerin zu erbringende Nachweis aus, dass der Ehemann

mit einer fremden Frau die Nacht in einem Hoteldoppelzimmer zugebracht hatte. Vernünftigerweise kam damals niemand auf die Idee, darüber hinaus noch den detaillierten Nachweis des Vollzugs des Ehebruchs einzufordern. Vielmehr reichte hier die Erfahrung des täglichen Lebens völlig aus, das Verhalten des Ehemanns als rechtswidrig einzuordnen.

Nicht viel anders stellt es sich bei der Korruption dar. Ein Amtsträger, der einen Vorteil von einem Bürger erhalten hat, zu dem er in einer dienstlichen Beziehung steht, bzw. für den er dienstliche Tätigkeit ausführt, hat nach aller in Betracht zu ziehender Lebenserfahrung den Vorteil nicht ohne Grund bekommen. Entweder hat er bereits durch seine, zumeist noch dienstwidrige amtliche Betätigung, den Vorteil verdient oder der Vorteil soll ihn zu einer solchen Betätigung animieren.

In jedem Falle wird schon allein durch die Gewährung eines Vorteils auf das Vertrauen in die Lauterkeit der Amtsführung eingewirkt, das zu schützende Rechtsgut. Warum also die völlig überflüssige Hürde der Unrechtsvereinbarung? Schließlich gilt auch hier der Grundsatz zumindest bäuerlicher Lebenserfahrung: „Kein Huhn scharrt umsonst.“

Gestatten Sie mir an dieser Stelle zunächst noch einen kleinen Exkurs:

Aus Berliner Sicht war diese Veranstaltung bzw. Tagung seit zehn Jahren überfällig. Im Jahre 1985 wurde der Mythos vom loyalen preußischen Beamten durch den in aller Welt bekannten Begriff vom „Berliner Sumpf“ entzaubert. Gemeint war der Korruptionssumpf rund um den Charlottenburger Baustadtrat, Wolfgang Antes, dessen Name unlösbar mit dem sich daraus entwickelnden, bisher größten Korruptionsskandal, der Stadt verbunden ist.

In gut sechzig Ermittlungsverfahren gegen über 120 Beschuldigte aus der Baubranche, der Bauverwaltung und der Politik wurden Korruptionsnetzwerke, angerichtet mit Mord und Raub, garniert mit Versicherungsbetrug und Brandstiftung und, last but not least, verfeinert mit einer gehörigen Portion Rotlichtmilieu, aufgedeckt. Die Kunde hiervon schlug in Berlin wie der Blitz ein und führte als politische Spätfolge im Januar 1989 bei der Berliner Abgeordnetenhauswahl zum massiven Stimmenverlust der CDU als Regierungspartei und zur Gründung des sogenannten rot-grünen Senats der SPD und Alternativen Liste.

Die neue Regierung packte unter ihrem damaligen Innensenator Pätzold das durch diese Affäre offenbar gewordene Problemziel genau an, und zwar mit

einer 1990 erlassenen Verwaltungsvorschrift zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken. Die rigide Regelung sieht in Ausführung des Berliner Landesbeamtengesetzes ein striktes Verbot der Annahme von Geschenken, die in Bezug auf das Amt stehen, vor, und zwar unabhängig von deren Wert.

Auslöser dafür waren eigentlich umfangreiche und dezidierte Geschenkelisten, die die im Fall Antes eingerichtete Sonderkommission „Lietze“ 1986 in einem bekannten Berliner Ingenieurbüro beschlagnahmt hatte und die Mitarbeiter von Senats- und Bezirksverwaltungen, aber auch der Wohnungsbaukreditanstalt als Empfänger auswies und der sich daran anschließende gescheiterte Versuch einer strafrechtlichen Ahndung. Nach der damaligen Rechtslage bezüglich der Tatbestände der Vorteilsannahme, beziehungsweise Vorteilsgewährung, war Voraussetzung für eine Strafbarkeit nämlich der Nachweis einer konkreten, zum Geschenk in Bezug zu bringenden Diensthandlung. Ein grundsätzlich unmögliches Unterfangen bei sogenannten flächendeckenden „Anfütterungen“ von Bediensteten oder, etwas vornehmer ausgedrückt, bei sich auf die Dienstausbübung beziehenden Anbahnungszuwendungen, die der Klimapflege dienen und so auf die Schaffung eines allgemeinen Wohlwollens des Amtsträgers abzielen.

Dieser Erlass hat erwartungsgemäß eine erhebliche Präventionswirkung erzeugt, die bis heute andauert. Die ursprüngliche liebevolle Mitarbeiterbezeichnung, bezogen auf die Wohnungsbaukreditanstalt - der Schaltstelle des Westberliner Baubooms -, als „Haus der kleinen Aufmerksamkeiten“ gehörte damit jedenfalls endgültig der Vergangenheit an.

Folgerichtig hat die zum Zeitpunkt der eingangs beschriebenen Tagung amtierende Justizsenatorin von Berlin, Dr. Lore Maria Peschel-Gutzeit, diese Verwaltungsregelung ihres Kollegen aufgegriffen und im Mai 1995- ersichtlich unter dem Eindruck der Tagung- über den Senat von Berlin eine vielbeachtete Bundsratsinitiative eines Korruptionsbekämpfungsgesetzes auf den Weg gebracht. Den oben beschriebenen Problemen der Klimapflege, beziehungsweise des Anfütterns, sollte mit einer weitreichenden Schleifung der sogenannten „Unrechtsvereinbarung“ beigegeben werden. Statt der damals geltenden Regelung speziell für die Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung, wonach der Vorteil „als Gegenleistung für die Diensthandlung“ gewährt werden muss, hat nunmehr der Vorteil lediglich im Zusammenhang mit dem Amt zu stehen. Anstelle der finalen subjektiven Verknüpfung tritt ein objektiver Konnex, der

) +,9,

A 3 " 4 %
%

. 9116

"
"
% 3%

% !
% 4 % ! /
(# " #)
D

F "
P "

3) 4 (> " ('
A% 7! ? " N! !
% ? 9)
H9) = +@,G,0I

9- \$ +,0

B " (" (D

9 % # E 888 9)7
H | ? " !

< ! % % ("
G % " !#

? ' ,

+ \$ #) ?

! K
" "

A 7

8 A% K * " 5
< " D)

" " H
% !! # !

7# HF "I #
! A <

"# "

& !
'

" & & ?
& % H? +0 C +,0'

+G '0G,@ID

0*) 1* ((7 \$
1 \$* (\$

! 1 (<
" 1* "" <

6@

hang, in dem die Zuwendung erfolgt ist, beziehungsweise erfolgen sollte, zu erfassen hat. Sofern dabei nach einer Gesamtschau die Möglichkeit naheliegt, dass die Zuwendung einen sachlich gerechtfertigten und sozial akzeptierten anderen Beweggrund als den der illegitimen Beeinflussung der Dienstausbübung hat, ist eine Unrechtsvereinbarung (oder beim Anbieten einer auf eine solche Unrechtsvereinbarung abzielende Willensäußerung) als strafbarkeitsbegründender Tatbestandskern der Vorteilsgewährung nicht nachzuweisen.“

Der Vorsitzende des 1. Strafsenates des Bundesgerichtshofs, Armin Nack, hat ausweislich der Tagungsdokumentation 2008 dieser Veranstaltungsreihe den Finger in die schwärende Wunde gelegt und es wie folgt auf den Punkt gebracht:

„Jetzt haben wir die Situation: Bei der alten Fassung hatten wir einen engeren Anwendungsbereich. Der war leichter nachzuweisen. Jetzt haben wir einen weiteren Anwendungsbereich. Der ist schwieriger nachzuweisen.“ [...] „Das ist die subjektive Verknüpfung, die uns Schwierigkeiten gemacht hat.“, beziehungsweise „Das führt dazu, wenn man die alte Fassung, die jetzige Fassung und den Bundesratsentwurf gegenüberstellt, dass man feststellt: Dass sich der Anwendungsbereich erweitert hat, aber die Nachweismöglichkeiten schwieriger geworden sind.“ [...] „Man wollte eigentlich die Beweisschwierigkeiten vermeiden und hat sie eigentlich erweitert.“

Dem ist nichts hinzuzufügen.

Mir hat noch niemand begreiflich machen können, warum ein Amtsträger Geschenke entgegen nehmen können soll. Eine klare Grenzziehung verhindert falsche Vorstellungen beim Bürger und auch bei den Amtsträgern über die Tragweite ihres Tuns. Die für jeden verständliche Ansage lautet: Ein Amtsträger hat nichts zu nehmen. Den berechtigten Einwand, dass man damit nicht jedem Lebenssachverhalt angemessen gerecht wird- Stichwort Sozialadäquanz- kann mit einer Transparenz-, beziehungsweise Anzeigenpflicht gegenüber dem Dienstherrn und Genehmigung durch diesen begegnet werden. Jeder Bürger, jeder Unternehmer weiß dann, dass der direkte Weg zum Amtsträger gefahr- und strafgeneigt ist und kann sich darauf einstellen. Dann gilt ausnahmsweise mal keine Bauern-, sondern eine Kinderregel, nämlich: „Wer nicht hören will, muss fühlen!“

Fazit:

Der Vortrag lehrt, dass ganz einfache, dem Leben abgeschaute Regeln, zielführend sind, dass Korruptionsbekämpfer bei ihrem Kampf dicke Bretter bohren müssen und dass das Bessere der Feind des Guten ist. Hoffen wir auf ein zukünftig besseres Gesetz.

Kassenärzte als taugliche Täter in Bestechungsdelikten im geschäftlichen Verkehr - Beschluss des OLG Braunschweig vom 23.02.2010

Staatsanwalt André Schmidt

Staatsanwaltschaft Braunschweig

Liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Damen und Herren! Bereits vor zwei Jahren habe ich hier im Rahmen der Tagung bei der Friedrich-Ebert-Stiftung über das Thema „Kassenärzte als Beauftragte der Krankenkassen“ referiert. Damals trug das Referat noch ein Fragezeichen. Heute referiere ich zum Thema „Kassenärzte als taugliche Täter von Bestechungsdelikten im geschäftlichen Verkehr“ unter besonderer Berücksichtigung des Beschlusses des Oberlandesgerichts Braunschweig vom Beginn dieses Jahres. Es hat sich also in diesem Bereich einiges getan. Wir haben zumindest eine Zwischenlösung durch die obergerichtliche Rechtsprechung erwirken können.

Meinen Vortrag werde ich so gliedern, dass ich zunächst etwas zum Sachverhalt sagen werde, welcher der Entscheidung zugrunde lag. Sodann komme ich zu den rechtlichen Grundlagen, die ich im Vergleich zum letzten Vortrag etwas knapper abhandeln werde. Ich werde dann die Stellungnahmen der Gerichte - des Landgerichts Braunschweig und des Oberlandesgerichts Braunschweig - kurz vorstellen und dann schließlich die Reaktionen auf den Beschluss des Oberlandesgerichts darstellen sowie einen kleinen Ausblick wagen.

Wenn Sie denken, der Sachverhalt komme Ihnen bekannt vor, falls Sie an der Tagung vor zwei Jahren teilgenommen haben, dann kann ich Ihnen versichern, dass es sich nicht um denselben Fall handelt. Es ist ein anderer Komplex, der sich aber ähnlich darstellt.

Auch im vorliegenden Fall hat ein Apotheker mit einer Praxisgemeinschaft, hier der Doktoren A und M, zusammen gearbeitet. Wir haben die Ehefrau des Apothekers und eine Eigentümerin, die jeweils Wohnungseigentumsanteile von Räumen oberhalb der von der Praxisgemeinschaft betriebenen Arztpraxis besaßen. Der Apotheker hat dann auf seine Ehefrau und auf die Eigentümerin E

eingewirkt, dass jene Eigentumswohnungen an die Praxisgemeinschaft vermietet werden. Es wurden dann mehrere Mietverträge geschlossen zwischen der Ehefrau und der Eigentümerin E sowie der Praxisgemeinschaft. Schließlich hat der Apotheker einen weiteren Vertrag mit der Praxisgemeinschaft abgeschlossen, welcher unter anderem die Übernahme von Kosten für Umbaumaßnahmen zum Betrieb der fachärztlichen Praxisgemeinschaft sowie die Übernahme von Mietkostenzuschüssen beinhaltet.

„Zuschüsse“ ist in diesem Zusammenhang sicherlich untertrieben, denn es war die komplette Kaltmiete, die der Apotheker übernahm. Dieser Vertrag trug auch den Passus „für die Dauer der vereinbarten guten geschäftlichen Zusammenarbeit“. Insofern war es von vornherein klar, was eigentlich mit der Übernahme dieses Mietkostenzuschusses bezweckt war, nämlich, dass auf diese Praxisgemeinschaft in gewisser Weise Einfluss ausgeübt werden sollte. Im Ergebnis war das Ärztehaus der Apotheke mehr oder weniger untergeordnet.

Wie ist das eigentlich herausgekommen? Wie ist dieser ganze Sachverhalt bekannt worden? In diesem Fall hat ausnahmsweise einmal nicht die Steuerfahndung der Staatsanwaltschaft diese Hinweise gegeben, sondern es gab ein Ermittlungsverfahren gegen den Apotheker im Zusammenhang mit Abrechnungsbetrug, nämlich betrügerische Abrechnungen von Zytostatika-Produkten. Jenes Ursprungsverfahren ist gesondert geführt worden; inzwischen wurde Anklage zur Wirtschaftsstrafkammer beim Landgericht Braunschweig erhoben. Der Verfahrensstand des Betrugsverfahrens ist mir zurzeit nicht bekannt.

Zu den rechtlichen Beziehungen der Beteiligten: Die Beziehungen im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung sind im 5. Buch des Sozialgesetzbuches geregelt. Wir haben zum einen die Versicherten, Krankenkassen und Verbände der Krankenkassen, die Kassenärztliche Vereinigung sowie die Ärzte und auch die Apotheker, beziehungsweise diejenigen Stellen, die Heil- und Hilfsmittel zur Verfügung halten. Dabei handelt es sich also nicht nur um Apotheker, sondern beispielsweise auch um sonstige Anbieter von Medizinprodukten. Die Versicherten zahlen an die Krankenkassen Beiträge. Im Gegenzug haben die Krankenkassen die Leistungen im Krankheitsfall der Versicherten zu übernehmen.

Die Ärzte erbringen gegenüber den Versicherten die Behandlungsleistungen. Der Versicherte kann sich den Arzt - zumeist - aussuchen. Es gibt Rechtsbeziehungen zwischen den Krankenkassen und den Kassenärztlichen

Begriff ist weit auszulegen und nicht nach zivilrechtlichen Maßstäben zu bestimmen. Maßgeblich sind allein die tatsächlichen Verhältnisse; eines Vertragsverhältnisses bedarf es nicht.

Was für die zu klärende Frage und auch für das Verständnis des Beschlusses des Oberlandesgerichts wichtig ist, ist die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zur Frage der Untreue. Der Bundesgerichtshof hat nämlich festgestellt, dass der Arzt als Vertreter der Krankenkasse jedenfalls dann handelt, wenn eben ein Verordnungsfall vorliegt und dem Patienten ein bestimmtes Medikament verschrieben wird. Dazu hat der Bundesgerichtshof ausgeführt: Ein bestimmtes Arzneimittel kann der Versicherte erst dann beanspruchen, wenn es ihm als ärztliche Behandlungsmaßnahme vom Vertragsarzt als einem mit öffentlich-rechtlicher Rechtsmacht beliehenen Verwaltungsträger verschrieben wird. Bei Verordnung einer Sachleistung handelt der Vertragsarzt kraft der ihm durch das Kassenrecht verliehenen Kompetenzen als Vertreter der Krankenkasse.

In der Entscheidung hat sich der BGH nicht zu § 299 geäußert, vielmehr sind die Voraussetzungen des Untreuetatbestandes gemäß § 266 StGB geprüft und bejaht worden.

Diese Rechtsprechung und diese Urteile des Bundesgerichtshofs kamen allerdings nicht von ungefähr, sondern sie knüpften an die bundessozialgerichtliche Rechtsprechung an. Das Bundessozialgericht hatte schon lange vorher entschieden, dass es sich bei dem Vertragsarzt um eine Schlüsselfigur der Arzneimittelversorgung handelt. Das Bundessozialgericht hat auch von der Schlüsselrolle des Kassenarztes bei der Ausgestaltung eines konkreten Dienst- oder Sachleistungsanspruchs aus dem subjektiv öffentlichen Recht auf Krankenbehandlung gesprochen.

Soweit die rechtlichen Voraussetzungen, die bei der Frage eine Rolle gespielt haben: Handelt es sich nun bei einem Vertragsarzt um einen Beauftragten, ja oder nein?

Zurück zu dem vom OLG Braunschweig entschiedenen Sachverhalt: Durch die Vorermittlungen in dem Bereich des Abrechnungsbetruges waren die wesentlichen Gesichtspunkte bereits geklärt. Ich war dann in der komfortablen Lage, an diese Ermittlungsergebnisse anzuschließen und darauf eine Anklage zur Wirtschaftsstrafkammer zu stützen. Zur Wirtschaftsstrafkammer deswegen, weil es sich um ein bis dahin noch nicht entschiedenes Problem gehandelt hat.

Die Wirtschaftsstrafkammer des Landgerichts Braunschweig hat allerdings das Verfahren nicht eröffnet und im Nichteröffnungsbeschluss Folgendes ausgeführt: Der Kassenarzt sei nicht als Beauftragter der Krankenkassen anzusehen, er werde nur für die eigene Praxis tätig und eben nicht für die Kassen. Es erfolge auch keine Berufung durch die Krankenkassen, sondern eben im Zulassungsverfahren. Es bestünden auch keine unmittelbaren Rechtsbeziehungen zwischen der Kasse und den Ärzten. Für § 299 StGB sei ein auftragsähnliches Verhältnis erforderlich, mit anderen Worten es bedürfe eines zumindest rechtsgeschäftlich ähnlichen Rechtsverhältnisses. Der Arzt bleibe bei der Verordnung frei. Und wenn das alles nicht greift und der Arzt doch wider Erwarten als Beauftragter anzusehen sei, dann würde zu seinen Gunsten jedenfalls noch ein Verbotsirrtum streiten. Der Arzt könne ja unmöglich gewusst haben, dass er sich da strafbar machen würde.

Aus meiner Sicht greift insbesondere die Argumentation, welche ein rechtsgeschäftliches Befugniselement fordert, zu kurz. Dies folgt schon aus gesetzlichen Regelungen, etwa aus § 14 Absatz 2 Nummer 2 StGB, wo es um die Zurechnung besonderer Merkmale im Bereich der juristischen Personen geht. Dort heißt es: „Ist jemand von einem sonst dazu Befugten ausdrücklich beauftragt, in eigener Verantwortung Aufgaben wahrzunehmen, die den Inhaber eines Betriebes obliegen, und handelt er aufgrund des Auftrages...“ Weiteres ist nicht von Belang.

Und wir haben auch eine Regelung in § 11 StGB, bei der es um den Amtsträgerbegriff geht. Nach § 11 Absatz 1 Nummer 2c StGB ist im Sinne des Gesetzes Amtsträger, wer nach deutschem Recht sonst dazu bestellt ist, bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle oder in deren Auftrag Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und unbeschadet der zur Aufgabenerfüllung gewählten Organisationsform wahrzunehmen.

Aus diesen beiden Normen geht nach meinem Dafürhalten auch hervor, dass es innerhalb des Sprachgebrauchs des StGB auch Aufträge gibt, die auf gesetzlichen Grundlagen beruhen und die eben nicht durch ein sogenanntes rechtsgeschäftliches Befugnismoment erst erteilt werden müssen.

Mit anderen Worten: Dem StGB ist die Erteilung eines gesetzlichen Auftrages, ohne dass es unmittelbare Vertragsbeziehungen gibt, nicht fremd. Ich meine sogar, dass sich dieser Schluss aus der Regelung von § 266 StGB, also des Untreuetatbestandes, selbst ergibt.

So hat es auch das Oberlandesgericht Braunschweig gesehen, indem es nämlich gesagt hat, dass die niedergelassenen Kassenärzte als Beauftragte des geschäftlichen Betriebes der Krankenkassen anzusehen seien. Das Oberlandesgericht hat in dem Beschluss, in dem über die sofortige Beschwerde gegen die Nichteröffnung vor der Wirtschaftsstrafkammer entschieden wurde, ausgeführt, dass die Versicherten einen Anspruch auf Krankenbehandlung infolge der hier genannten sozialgesetzlichen Normen haben. Ein Sachleistungsanspruch könne nur durch die Verordnung eines Arztes auf Rezept begründet werden. Ein Vertragsarzt sei ein mit öffentlich rechtlicher Rechtsmacht beliehener Verwaltungsträger; also insofern auch Rückgriff auf die Untreuerrechtsprechung des Bundesgerichtshofs. Und schließlich komme auch ein Vertrag zu Gunsten des Versicherten zwischen der Krankenkasse und dem Apotheker unter Einschaltung des Vertragsarztes als Vertreter zustande.

Das Oberlandesgericht hat seine Rechtsauffassung auch noch auf die Möglichkeit der Kassenärztlichen Vereinigung gestützt, Maßnahmen bei einem Pflichtenverstoß des Arztes zu ergreifen.

Weiterhin hat das Oberlandesgericht ausgeführt, dass der Vertragsarzt durch seine Verordnungspraxis erheblichen Einfluss auf die betrieblichen Entscheidungen der Krankenkasse ausübe. Ich denke, das kann man tatsächlich nur unterstreichen. Denn tatsächlich entscheidet der Arzt in Wahrheit alleine darüber, welches Medikament von der Krankenkasse bezahlt werden muss. Es handelt sich also hier bei der ärztlichen Verordnung im Rahmen der Rezeptvergabe nicht nur um die Entscheidung des „Ob“ - also ob eine ärztliche Leistung verschrieben wird -, sondern es geht auch um das „Wie“ der Behandlung - mithin der medizinischen Verordnung -, nämlich welches Medikament vergeben werden soll.

Deswegen meine ich, dass der entscheidende Gesichtspunkt der Entscheidung und des Beschlusses des Oberlandesgerichts der folgende Satz ist, der dort auch wörtlich nachzulesen ist: Hat jemand die Befugnis über fremdes Vermögen zu verfügen und macht sich im Falle der Verletzung dieser Vermögensbetreuungspflicht gemäß § 266 StGB strafbar - insofern Rückgriff auf die Untreuerrechtsprechung des Bundesgerichtshofs -, so handelt er auch als Beauftragter zumindest im Rahmen dieses Aufgabenfeldes. Dass der Arzt sich bei der Arzneimittelverordnung in diesem Rahmen bewegt, ergibt sich daraus, dass er eben genau wie im Bereich des § 266 StGB einen Vertrag zwischen der Krankenkasse und dem Apotheker durch seine Verordnung zustande bringen kann.

\$" " : \$B7 # +8,+,+9 ,
*
5 = ! #
* # 5 > % # &% ! #
\$ # % ! # # % D
) " # %
(# R " <
= ! ! /
% "#)
" " Z V) !
" \$ % ! % E +1 1) 7
?)
*
" " ?
! 3 %
< 4 " # ! # (\$B7
? # % ! K *
2 ! "# !
% = >
) 5 /

\$! %
? ! E 99 " !
%
2 # " ! # X " 5
! = " F) " * !
" > F C
< # \$
(? " ! # K
* ! % " #

Hier konnte nach den Mitteilungen der Krankenkassen und der Steuerfahndung festgestellt werden, dass nach dem Vertragsschluss mit den Zuwendungen die Umsätze förmlich explodiert sind. Aber, wie gesagt, hat dies das OLG für den Nachweis der Unrechtsvereinbarung noch nicht als ausreichend erachtet.

Zu den Reaktionen und zum Ausblick:

Zunächst einmal hat die Entscheidung des Oberlandesgerichts ein starkes mediales Echo ausgelöst. Es finden sich Schlagzeilen wie: „Dunkle Geschäfte in neuem Licht“ von der Hannoverschen Allgemeinen Zeitung; „Korruption im Dreiecksverhältnis“; „Ärzten und Apothekern drohen Strafverfahren“, Mitteilungen der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, und schließlich hat auch der Focus ausführlich über den Beschluss des Oberlandesgerichts Braunschweig berichtet.

Wenn eine Entscheidung die bisherigen für die Ärzteschaft geradezu paradiesischen Zustände umkrepelt, dann bleibt natürlich die Kritik im Schrifttum nicht aus. Diese ist massiv, und es wird im Wesentlichen wiederholt, was schon im Vorfeld gegen diese Ansicht eingeführt worden ist, nämlich:

Der Vertragsarzt habe ja nur die Interessen seines Patienten zu vertreten und damit eben nicht die Interessen der Krankenkasse. Das trifft auch zu. Der Vertragsarzt hat sicherlich auch die Interessen seines Patienten zu vertreten. Inwiefern es aber im Patienteninteresse liegt, wenn der Vertragsarzt Zuwendungen von einem Apotheker für die gute geschäftliche Zusammenarbeit bekommt, erschließt sich jedoch nicht.

Unisono wird vorgetragen, dass der Vertragsarzt einen freien Beruf ausübe und deswegen eben auch nicht Beauftragter sein könne. Es stimmt, dass der Vertragsarzt einen freien Beruf ausübt. Allerdings tritt er nun mal, jedenfalls dann, wenn er über die Verordnungspraxis die Krankenkassen verpflichtet, auch als Beteiligter der gesetzlichen Krankenversicherung in Erscheinung. Das ist nun die Folge der sozialgesetzlichen Regelungen der gesetzlichen Krankenversicherung. Daher kann die freiberufliche Tätigkeit als Argument gegen die Entscheidung des OLG nicht herangezogen werden.

Die ablehnende Meinung beruft sich zudem auf Wertungswidersprüche zwischen privatärztlicher und vertragsärztlicher Tätigkeit. Das ist in der Tat richtig. Der Privatarzt steht nicht im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung und kann damit also nicht eine Leistungspflicht der Krankenversicherung begründen, weil es dazu ja den Privatvertrag zwischen

dem Patienten und der privaten Kasse gibt. Allerdings meine ich, dass es solche vermeintlich widersprüchlichen Konstellationen auch in anderen Bereichen gibt, zum Beispiel bei weiteren Freiberuflern, die etwa als Architekt oder als Insolvenzverwalter tätig werden. Auch diese Berufsgruppen können in einem Fall durchaus als Beauftragte handeln und im anderen Fall eben gerade auch wieder nicht.

Auch die folgenden Argumente werden gegen die Sichtweise des Gerichts erhoben: Es handele sich um eine „Tatbestandsüberdehnung“, es erfolge eine „heimliche Gesetzgebung“. § 299 StGB dürfe aber nicht Lückenbüßer für das Unterlassen des Gesetzgebers sein.

Das sind Punkte, die das Schrifttum auch schon gegen die Rechtsprechung des § 266 StGB hervorgebracht hat. Auch der Untreuerechtsprechung des Bundesgerichtshofs aus Anfang der 2000er Jahre ist im Wesentlichen schon die gleiche Kritik entgegengebracht worden mit teils wortwörtlich gleichen Argumenten, die hier auch wieder gebraucht werden.

Ganz entlarvend ist aus meiner Sicht der letzte Punkt:

Es gebe eine erhebliche Verunsicherung der Ärzte über strafrechtliche Risiken. Was gestern noch tagtägliche Vorgehensweise war, sei heute Gegenstand eines Ermittlungsverfahrens. Dafür habe ich letztendlich kein Verständnis, denn wenn das gestern noch als ‚tagtägliche Vorgehensweise‘ dargestellt wird, räumt die Ärzteschaft aus meiner Sicht ein, dass sie jahrelang gegen ihre eigenen berufs- und standesrechtlichen Regelungen verstoßen hat. § 31 der Musterberufsordnung der Ärzte regelt nämlich schon lange: Dem Arzt ist es nicht gestattet, für die Zuweisung von Patienten oder Untersuchungsmaterial ein Entgelt oder andere Vorteile sich versprechen oder gewähren zu lassen oder selbst zu versprechen oder zu gewähren. § 32: Dem Arzt ist es nicht gestattet, von Patienten oder anderen Geschenke oder andere Vorteile für sich oder Dritte zu fordern, sich versprechen zu lassen oder anzunehmen, wenn hierdurch der Eindruck erweckt wird, dass die Unabhängigkeit der ärztlichen Entscheidung beeinträchtigt wird.

Ich meine, genau mit einem solchen Fall haben wir es hier doch auch zu tun. Deswegen halte ich das Argument ebenfalls für nicht stichhaltig.

Das gleiche gilt für die Apotheker. Darauf hatte ja das Oberlandesgericht auch abgestellt. § 11 Apothekengesetz, das Ärztebevorzugungsverbot lautet: Erlaubnisinhaber und Personal von Apotheken dürfen mit Ärzten oder anderen

Personen, die sich mit der Behandlung von Krankheiten befassen, keine Rechtsgeschäfte vornehmen oder Absprachen treffen, die eine bevorzugte Lieferung bestimmter Arzneimittel, die Zuführung von Patienten oder die Zuweisung von Verschreibungen zum Gegenstand haben.

Mit anderen Worten, und das habe ich auch bei den Gesprächen, die ich mit der Kassenärztlichen Vereinigung in Braunschweig geführt habe, deutlich gemacht: Die Strafverfolgung knüpft lediglich an Verhaltensweisen an, die die Ärzteschaft, aber auch die Apothekerschaft ohnehin schon für sich ausgeschlossen haben.

In diesem Zusammenhang ist auch auf § 128 SGB V hinzuweisen, der seit Anfang letzten Jahres gilt und die unzulässige Zusammenarbeit zwischen Ärzten und Leistungserbringern betrifft. Bezogen auf Hilfsmittel bestimmt Absatz 2 dieser Norm: Leistungserbringer dürfen Vertragsärzte sowie Ärzte in Krankenhäusern und anderen medizinischen Einrichtungen nicht gegen Entgelt oder Gewährung sonstiger wirtschaftlicher Vorteile an der Durchführung der Versorgung mit Hilfsmitteln beteiligen oder solche Zuwendungen im Zusammenhang mit der Verordnung von Hilfsmitteln gewähren.

Und schließlich beinhaltet die Regelung auch, welche wirtschaftlichen Vorteile überhaupt nicht gewährt werden sollen. In Absatz 2 Satz 3 heißt es nämlich: Wirtschaftliche Vorteile im Sinne des Satzes 1 sind auch die unentgeltliche oder verbilligte Überlassung von Geräten und Materialien und Durchführung von Schulungsmaßnahmen sowie die Gestellung von Räumlichkeiten oder Personal oder die Beteiligung an den Kosten dafür. Das heißt also, im sozialgesetzlichen Bereich sind bereits durchaus Regelungen vorhanden, aus denen sich ergibt, dass eine ärztliche Leistung sich an dem Patientenwohl zu orientieren hat und eben nicht an finanziellen Zuschüssen.

Wie wird es nun weitergehen?

Das kann man natürlich nicht genau sagen. Es gibt allerdings ein Urteil des Landgerichts Stade aus dem September dieses Jahres. Das Landgericht hat auch ausgeführt, der Vertragsarzt sei jedenfalls dann Beauftragter, falls die Auswahl eines Präparates durch den Arzt mit Wirkung für und gegen die Krankenkasse verordnet werde. Jedenfalls dann, wenn der Vertragsarzt die sogenannte Letztentscheidungszuständigkeit über den Warenbezug der Krankenkasse inne habe, dann sei auch dessen Beauftragteneigenschaft gegeben.

Schmidt: Kassenärzte als taugliche Täter in Bestechungsdelikten im geschäftlichen Verkehr – Beschluss des OLG Braunschweig vom 23.02.2010

Schließlich hat das AG Ulm im Oktober 2010 zwei Ärzte im „Ratiopharm-Komplex“ wegen § 299 StGB zu Freiheitsstrafen mit Bewährung verurteilt.

Warum die Frage der Anwendbarkeit des § 299 StGB hier so entscheidend ist, wird daran deutlich, dass die eingangs erwähnte Untreuerechtsprechung letztendlich nicht greift, weil bei preisgebundenen und notwendigen Arzneimitteln kein Schaden bei der Krankenkasse festzustellen ist. Die Strafbarkeit unlauterer Einflussnahmen auf das ärztliche Ordnungsverhalten hängt also allein von der Anwendbarkeit des § 299 StGB ab.

Abschließend möchte ich noch kurz auf einen Antrag der SPD-Bundestagsfraktion vom November 2010 eingehen, in dem hauptsächlich der erste Punkt wichtig ist. Dort heißt es, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordert, durch ergänzende Regelungen im Strafgesetzbuch sicherzustellen, dass Korruptionshandlungen niedergelassener Vertragsärzte Straftatbestände darstellen.

Ich denke, dass eine solche Klarstellung im Gesetz wirklich wünschenswert wäre, denn dann ist sicherlich auch für die Normanwender und für die Normadressaten klar, welche Verhaltensweisen mit Strafe bedroht sind. Dies dürfte dann die bereits angesprochene Unsicherheit aller Beteiligten beseitigen.

Es bleibt mir nur ein Zwischenfazit zu ziehen: Eine endgültige Klärung der Rechtsfrage ist zwar noch nicht erreicht. Aber es ist immerhin eine obergerichtliche Entscheidung ergangen, die zu einer gewissen Sensibilisierung im Bereich der Leistungserbringer geführt hat. Wohl einige der Beteiligten haben sich überhaupt erstmals die Frage gestellt, ob viele Dinge, die jahrelang praktiziert wurden, wirklich in Ordnung sind. Sie sind es meines Erachtens nicht. Die weitere Entwicklung bleibt natürlich abzuwarten

Obwohl es im medizinischen Bereich um viel Geld geht und dort –teils zu Recht- auch viel Geld zu verdienen ist, sollte das Geld nicht das alles entscheidende Argument sein.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Schwierigkeiten bei der Bemessung des wirtschaftlichen Schadens der Korruption im Gesundheitswesen

Dr. Anke Martiny

Vorstandsmitglied von Transparency Deutschland

Vorbemerkungen

Der Gesundheitsmarkt wird allgemein als ein Wachstumsmarkt eingeschätzt. Deshalb investieren Leute mit Geld in diesen Bereich und denken sich medizinische Versorgungsstrukturen aus, die für ihr Kapital in der Zukunft gewinnbringend erscheinen. Zur Begründung werden Fakten herangezogen, die gewöhnlich nicht hinterfragt werden, weil sie plausibel klingen. Zum Beispiel wird behauptet, dass die Gesundheitsversorgung deshalb so sehr viel teurer wird, weil die Menschen älter werden. Ist aber nicht das Gegenargument berechtigt, dass alte Menschen lange gesund waren und es noch sind, denn sonst wären sie doch jung gestorben? Dass es also vermutlich die letzte Lebenszeit eines Menschen ist, die seine gesundheitliche Betreuung teuer macht – gleichgültig ob diese mit fünfzig Jahren oder mit siebzig oder mit neunzig beginnt?

Es wird auch behauptet, dass die Entwicklung von Arzneimitteln besonders teuer sei und deshalb das Gesundheitswesen zwangsläufig immer teurer werde. Kennen wir aber die Entwicklungskosten von alternativer Energieversorgung, neuen Verkehrssystemen oder Computer-Software und können wir von solcher Position aus die Entwicklungskosten von Arzneimitteln angemessen beurteilen?

Schließlich wird behauptet, dass einschränkende Maßnahmen, die das Gesundheitswesen nicht weiter verteuern sollen, die Abwanderung von wichtigen Arbeitsplätzen in Forschung und Entwicklung bedeute. Aber wissen wir denn wirklich, wo die großen Hersteller forschen? Geschieht dies nicht längst außerhalb Europas und wir stellen nur den lukrativen Absatzmarkt?

Transparency Deutschland hat immer die Meinung von Fachleuten geteilt, im deutschen Gesundheitssystem sei genügend Geld vorhanden.

Wir haben nach den USA und der Schweiz das drittbeste Gesundheitssystem der Welt und erhalten dafür ordentliche Leistungen. Sie sind allerdings keineswegs effizienter als in vergleichbaren Industrieländern, in denen die Menschen für weniger Geld genauso gesund oder krank sind.

Deswegen bin ich dankbar für die Einladung zu diesem Vortrag, weil wir vielleicht miteinander diskutieren können, ob man Fehlallokationen finanzieller Mittel im Gesundheitswesen, die durch Korruption entstehen, nicht besser bekämpfen kann.

1. Die Struktur des deutschen Gesundheitswesens und die sich daraus ergebenden Folgen

Mir wurde ein schwieriges Thema gestellt. Um eine Ausgangsbasis für die Fragestellungen zu schaffen, will ich eine Analyse der Struktur des deutschen Gesundheitswesens an den Anfang stellen. Da ich mangels entsprechender Fachkenntnis keine mehrfarbige Powerpoint-Präsentation zustande bringe, die Ihnen die schwierigen Zusammenhänge auch noch visualisiert, bin ich mit meiner Darstellung ähnlich unmodern wie das Gesundheitssystem selbst, von dessen Unwirtschaftlichkeit wirklich jeder Staatsbürger/ jede Staatsbürgerin betroffen ist. Seit den Zeiten Norbert Blüms verweigert es sich jeder strukturellen Reform.

Sie wissen vermutlich, dass diese Struktur aus der Zeit Bismarcks stammt. Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts werden die hoheitlichen Aufgaben staatlicher Gesundheitsfürsorge von öffentlich-rechtlichen Körperschaften wahrgenommen, nämlich den gesetzlichen Krankenkassen, den Ärzte-, Zahnärzte- und Apothekerkammern und den kassenärztlichen, beziehungsweise kassenzahnärztlichen Vereinigungen und den Apothekervereinen. Sie alle sind auf Länderebene organisiert und unterliegen der Rechtsaufsicht der Länder; die Fachaufsicht leisten die Körperschaften selbst. Der „Gründungsmythos“ besagt: Keine dieser Körperschaften ist eine Standesorganisation, sondern die drei Zweige zusammen sind dafür zuständig, dass in Deutschland flächendeckend alle Menschen gesundheitlich gut versorgt sind. Die Kassen wachen über die Leistungen, die Kammern über Ethos, Qualität und Fortbildung, die Vereinigungen über die gesicherte Versorgung. Praktisch sieht das aber alles ein bisschen anders aus.

Die Leitungsgremien der Körperschaften werden durch Delegiertenwahlen bestimmt. Über die Honorierung der Vorstände befinden die Körperschaften selbst: Sie waren und sind stattlich, und ihre Angemessenheit wurde nicht nur von Transparency öffentlich häufig bestritten. An der föderalen Struktur des Gesundheitswesens hat sich bei der Gründung der Bundesrepublik 1949 nichts geändert; angeblich wollten es die Alliierten so, um keinen starken Zentralstaat entstehen zu lassen. Auch 1989 passten sich die neuen Länder in das alte System ein. Wir haben in Deutschland also 17 Gesundheitsminister – einen für den Bund und 16 für die Länder. Vollzogen wird die Gesundheitspolitik aber von 16 Ärzte-, Zahnärzte- und Apothekerkammern, 17 kassenärztlichen und kassenzahnärztlichen Vereinigungen sowie ähnlich vielen Apothekervereinen, dazu immer noch knapp zweihundert gesetzlichen Krankenkassen. Vermutlich ließe sich das System „stromlinienförmiger“ organisieren. In keinem anderen Staat der Welt gibt es die kassenärztlichen Vereinigungen, die auch die EU als Handelshemmnis klassifizieren würde, wären die europäischen Gesundheitssysteme auf dem Wege, harmonisiert zu werden.

Transparency Deutschland hat seit der ersten Veröffentlichung 2001 problematisiert, wie sich Rechtsaufsicht und Fachaufsicht bei diesen Körperschaften abgrenzen und ob die Länder ihrer Aufsichtspflicht gerecht werden. Vor Jahren haben wir durch einen umfangreichen Fragenkatalog an die einzelnen Länderministerien versucht, diese Abgrenzungsfrage zu klären. Nur zwei Länder – Bayern und Nordrhein-Westfalen – haben damals eine Antwort gegeben; das ließ keine Verallgemeinerung zu.

Was wir außerdem immer kritisch gesehen haben, ist der Delegationsmechanismus von den Länderkörperschaften an die Bundesorganisation. Die Länderkörperschaften führen aus den Pflichtbeiträgen ihrer Mitglieder einen bestimmten prozentualen Anteil an die Bundesorganisation ab. Nur die Bundesärztekammer ist aber eine Körperschaft öffentlichen Rechtes, die Kassenärztliche Bundesvereinigung und die Bundesvereinigung Deutscher Apothekerverbände (ABDA) sind eingetragene Vereine, die auch eigenwirtschaftlich tätig sein können und es - wie die ABDA eindrucksvoll zeigt – auch tatsächlich sind. Der Anteil der Budgets, der aus den Pflichtbeiträgen der Mitglieder aus den Landesorganisationen stammt, müsste gesondert kontrolliert werden können. Wird er aber nicht. Hier liegen nach unserer Auffassung Verfassungs- und Kontrollprobleme.

Diese liegen auch, und in noch stärkerem Maße, bei der demokratischen Legitimation des Gemeinsamen Bundesausschusses, der aus Vertretern der

Seit gut zehn Jahren haben einzelne Kassen Prüfeinheiten etabliert, die Missbräuchen nachgehen. Seit 2004 sind Kassen wie auch Kassenärztliche Vereinigungen gehalten, sogenannte „Stellen zur Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen“ zu schaffen und alle zwei Jahre Berichte über ihre Prüfergebnisse zu liefern. Die an sich löbliche Einrichtung führt nicht zu zufriedenstellenden Resultaten, weil nicht klar ist, was unter „Fehlverhalten“ zu verstehen ist, wie die „Stellen“ auszugestaltet sind und was man unter „Bekämpfung“ zu verstehen hat. Unter so unklaren Entstehungsumständen sind die Ergebnisse dieser Berichte nicht bundesweit aussagekräftig. Der dritte dieser Gesamtberichte für die Jahre 2008/2009, den die Bundesregierung aus den Einzelberichten der Kassen und Kassenärztlichen Vereinigungen destilliert und dem Gesundheitsausschuss zuleitet, steht längst aus. Transparency Deutschland ist bereits lobbyistisch tätig, um ihn einsehen zu können, sollte er fertig sein.

2. Schadensbemessung bei Korruption im Gesundheitswesen

Der strafrechtliche Rahmen für Korruption, der im Gesundheitswesen wie auch in anderen Branchen im wesentlichen Bestechung und Bestechlichkeit, Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung und vielleicht noch Untreue vorsieht, erfasst nur einen kleinen Teil dessen, was jene ominösen „Stellen“ an „Fehlverhalten“ diagnostizieren könnten und bekämpfen sollen. Der größte Teil der Fälle dürfte unter „Betrug“ zu subsumieren sein, in schlimmen Fällen handelt es sich um „bandenmäßigen“, organisierten Betrug, der ein ganzes Netz von Beteiligten umfasst. Aber wie lassen sich hier Schadenssummen berechnen, wenn es immer nur Einzelfälle sind, die zufällig hoch kochen?

In Großbritannien existiert neben dem staatlichen Gesundheitssystem ein ebenfalls staatliches Institut, das zentral und flächendeckend Missstände aufdeckt, analysiert, ahndet und abstellt. Von hier nahm auch die Gründung des European Healthcare Fraud and Corruption Network (EHFCN) ihren Ausgang, und in London wurde bei der Gründungszusammenkunft dieses Netzes (ich vermeide nach Möglichkeit die wörtliche Übersetzung von network, weil sie unsinnig ist) auch jene Schätzung genannt, auf die sich Transparency Deutschland immer berufen hat. Hiernach gehen zwischen drei und zehn Prozent des gesamten Gesundheitsbudgets durch Betrug, Verschwendung und Korruption verloren. Inzwischen haben sich die Messinstrumente verfeinert. Ich zitiere aus einem Vortrag, den der Präsident des EHFCN im März 2010 in Berlin gehalten hat:

“In January 2010, MacIntyre Hudson and the Centre for Counter Fraud Studies at the University of Portsmouth published in cooperation with EHFCN an in-depth “Financial Cost of Healthcare Fraud” Report collating for the first time the latest, accurate, statistically valid information from around the world about the real financial cost of fraud and error in healthcare. This Report has reviewed 69 exercises, to accurately measure healthcare fraud and error losses, undertaken in 33 organisations from 6 countries. 66 of those exercises were successfully completed covering healthcare expenditure totalling over £300 billion.

The range of percentage losses was found to be between 3.29 % and 10.00 % with an average PLR of 5.59 %. The 27 countries of the EU spend approximately 1 trillion Euro a year on healthcare. 5.59 % of this money lost would mean that every year almost 56 billion Euro would get lost to fraud and error. That is as much as 3 times the healthcare budget of Belgium.

How would this apply to Germany? As according to WHO figures the total amount of healthcare expenditure in Germany is approximately 240 billion Euro, an average of 13.5 billion Euro would be lost every year to fraud and error only in Germany. That is 3 times the healthcare budget of Romania.“

Gehen wir die einzelnen Handlungsfelder einmal durch:

Erstes Handlungsfeld: Der Arztbesuch

Deutsche haben achtzehn Arzt-Patienten-Kontakte jährlich im Durchschnitt. Jedenfalls werden so viele abgerechnet. In den Ländern um uns herum sind es vier bis fünf. Da die Deutschen nicht gesünder sind als die Bewohner vergleichbarer Nachbarländer, wird hier offenbar Geld verschwendet. Vom wirtschaftlichen Schaden bei den Versicherten profitieren jene Ärzte, die ihre Patienten regelmäßig einbestellen. Aber profitieren sie wirklich trotz der gedeckelten Kosten für ärztliche Leistungen, die den Preis für die Einzelleistung drücken? Hat das mal jemand berechnet? Profitieren die „schwarzen Schafe“ zu Lasten ihrer Kollegen? In jedem Fall profitiert hier die Riesenpraxis gegenüber dem Einzelkämpfer, weil sie gewissermaßen Massenware produziert und damit Kasse macht. Es profitieren außerdem natürlich diejenigen Ärzte, die Chipkarten mehrfach einlesen oder die Leistungen abrechnen, die sie nicht erbracht haben. Das geschieht nicht selten, besonders in medizinischen Versorgungszentren und Gemeinschaftspraxen. Es wird auch behauptet, dass

Abrechnungssoftware existiert, die „Vergütungsoptimierung“ zum Ziel hat; hierbei werden elektronisch Abrechnungsziffern ermittelt, die zu einer bestimmten Diagnose abrechnungstechnisch gut passen und die Kosten und damit den erstattungsfähigen Wert der ärztlichen Leistung anheben. Das verursacht höhere Kosten des Gesundheitswesens. Niemand wird aber sagen können, wie hoch der bundesweit angerichtete Schaden auf diesem Feld ist.

Was beim Arztbesuch noch anfallen kann, ist der Verkauf sogenannter IGeL-Leistungen, also individueller Gesundheitsleistungen, die von den Kassen nicht erstattet werden, weil sie überflüssig, jedenfalls zur Gesunderhaltung, oder zur Prävention nicht notwendig sind. Ärzte rechnen sie manchmal sogar doppelt ab – cash gegenüber dem Versicherten und unbar gegenüber seiner Kasse, wenn es sich um Zweifelsfälle handelt. Auch die medizinisch überflüssige Überweisung an Spezialisten oder in ein Krankenhaus kann dem Arzt Geld bringen, wenn er sich von seinem Kollegen oder dem Krankenhaus eine Provision ausbedingt. Die Einweisung eines Patienten zum Hüftgelenkersatz kann so bis zu 1.000 Euro erbringen. Dies ist standesrechtlich unzulässig, aber nicht strafbewehrt. Niemand kann sagen, wie häufig es geschieht und welche Geldbeträge im Raum stehen. Transparency Deutschland möchte eine professionelle Befragung durchführen lassen, um dies festzustellen; aber noch haben wir die Finanziere dafür nicht gefunden.

Teure Analysegeräte für Labore oder bildgebende Verfahren amortisieren sich nur, wenn sie viel benutzt werden und ihr Betrieb dann abgerechnet werden kann. Für diesen Zusammenhang ist beispielsweise die Tatsache interessant, dass in München, dem Sitz eines bekannten Weltkonzerns für teure Medizingeräte, mehr MRT-Geräte (Magnetische Resonanz-Therapie) stehen als in ganz Italien. Fachleute bestätigen einem, dass Kassenpatienten auf solche Untersuchungen lange warten müssen, weil die Geräte permanent ausgebucht sind. Zehn bis zwanzig Prozent Provision für eine Überweisung werden angeblich gefordert und cash bezahlt, sagte mir ein Röntgenologe kürzlich. Die Untersuchungskosten betragen beim Privatpatienten mindestens das 1.8fache, meist das 2.3fache des Betrages für Kassenpatienten; selbst das 3.5fache wird abgerechnet, wenn es sich angeblich um schwierige Fälle handelt. Auf welche Gesamtsumme man deutschlandweit dabei kommt, kann niemand sagen.

Schließlich kann der Arzt ein Medikament verschreiben, für das er im Rahmen einer sogenannten “Anwendungsbeobachtung“ vom Hersteller eine Art Provision bezieht. Für Anwendungsbeobachtungen gelten seit 2004 ziemlich strenge Regeln. Aber die Regeln werden nicht kontrolliert und von der

) +,9,

" # K .
 " B
 B " % ! #
 # ? # \$) # X" <
 S
 > + E # 4 3 ! G 0
 F " () "
 ? % B % !
 F ! & " "
 ? * K 2 " ! #%
 " B " C ! "# 2 "
 ? * ! % *
 #% 2 "
 % " & %
 X " " ! C 5 X "
 " " 5 % ! " %
 & 5 '? " # %
 / ! % X" 2 # % !# "
 & C
 F(B\$)' " " ! & X "
 ! % ? "
 " & "
 X " " +,,- K
 = 3& #) 4 & " F
 & # ! (" X" %
 ! # 7 " C
 ! #% " % C
) K " " =
 & ! " 7
 & / " (> 5
 3C 4 # ! F
 ? % %) !
 % K ! #

zwölf von 16 Mitgliedern mehr oder minder intensive Verbindungen zu den Impfstoffherstellern und deren Marketing. Das Zustandekommen von Empfehlungen dieser Kommission ist nicht transparent.

Auch in diesem Feld kann niemand beziffern, wie ein überflüssiges, überteuertes Gutachten hinsichtlich seines wirtschaftlichen Schadens zu bewerten ist und welchen Folgeschaden es stiftet, weil es ein langjähriges Abhängigkeitsverhältnis zwischen Pharma-Unternehmen und einflussreichem Arzt oder Experten begründet. Noch viel weniger lässt sich beziffern, welcher volkswirtschaftliche Schaden durch irreführende ärztliche Fortbildung entsteht.

Drittes Handlungsfeld: Die Forschung

Auch dies ist ein weites Feld. Generell lässt sich sagen, dass nur noch geforscht wird, was den pharmazeutischen Anbietern nützt. Das Gros der Neuzulassungen von Arzneimitteln sind Me-too-Präparate, deren innovative Bedeutung bei 90% der neuen Wirkstoffe gegen Null strebt. Außerdem sind die Zulassungsverfahren häufig wissenschaftlich dünn begründet, und das Ergebnis ist manchmal gesundheitsgefährdend. Ich habe mir ein besonders eindrucksvolles Beispiel geben lassen. In der deutschen Fachliteratur liegen 48 Studien zur Wirksamkeit von Antidepressiva vor. Von denen sind 37 positiv bewertet, elf Studien sind eigentlich negativ, werden aber positiv dargestellt; nur drei sind Negativstudien. In den USA liegen der Food and Drug Administration (FDA) 74 Studien vor, von denen sind 38 positiv, zwölf fraglich und 24 negativ. Für die Wirksamkeit von zugelassenen Antidepressiva sprechen also nach der FDA nur 51 Prozent der Studien, 49 Prozent gelten als negativ oder fraglich. Im Vergleich dazu liegen der Fachöffentlichkeit in Deutschland insgesamt weniger Studien vor und von diesem geringeren Anteil weisen nur drei auf fehlende Wirksamkeit hin. Somit wird Ärzten und Patienten systematisch ein überzogener Nutzen von im Markt etablierten Antidepressiva vorgespiegelt.

Wie will man aber den Schaden bewerten? Für etliche Medikamente, nicht nur unter den Psychopharmaka, die auf dem amerikanischen Markt nicht zugelassen sind, liegen für den deutschen Markt Zulassungen vor. Seit ich diesen Sektor verfolge, immerhin seit 1974, hat es immer wieder Todesfälle durch nicht hinreichend erprobte Medikamente in Deutschland gegeben, die in den USA zu Schadenersatzprozessen enormen Ausmaßes geführt hatten. Allein zwischen 2004 und 2009 haben in den USA Pharmafirmen 7.8 Mrd. Dollar Strafen für „kriminelles“ Marketing (Off-label-Gebrauch, irreführende Werbung, Verschweigen von Risiken etc.) zahlen müssen. Aber bei uns gibt es auf dem Gebiet

des Gesundheitsschutzes nicht einmal die Beweislastumkehr und auch keine Verbandsklagemöglichkeit. Infolgedessen fehlt es völlig an auswertbaren Daten über Fehlentwicklungen auf dem Pharmamarkt.

Was wir kennen, ist das Missverhältnis zwischen Forschungsaufwand und Marketingkosten. Hierzu hat vermutlich Marcia Angell mit ihrem Buch „Der Pharma-Bluff“ (2005 auf Deutsch erschienen) das beste geschrieben. Allerdings beschäftigt sie sich vornehmlich mit dem amerikanischen Markt. Infolge der Globalisierung des Pharma-Marktes ist das Zahlenmaterial auf Deutschland im Prinzip übertragbar, aber nur bedingt zu gebrauchen, um gegenüber deutschen Firmen argumentativ zu bestehen. Hier hatte bis 2009 das Institut für Qualitätssicherung und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG) für Klarheit gesorgt. Aus den Geschäftsberichten der Konzerne, die veröffentlicht werden müssen, soweit es sich um Aktiengesellschaften handelt, lassen sich Anhaltspunkte gewinnen, aber sie sind nicht genau genug. Generell beträgt der Aufwand für Forschung und Entwicklung heute weniger als zehn Prozent des Umsatzes, der Marketing- und Werbeaufwand aber ein Vielfaches davon.

3. Die wichtigsten Defizite bei der Schadensermittlung

Die Probleme bei der Schadensermittlung kann ich aus Zeitgründen nur noch kursorisch nennen. Das größte Problem ist natürlich, dass generell zu wenig Fälle für die verschiedenen Arten von Missbrauch bekannt werden. Alle an Missbräuchen Beteiligten können sich immer noch ziemlich sicher sein, dass sie nicht erwischt werden, weil das gesamte System so kleinteilig und intransparent ist. Werden sie doch erwischt, so wird von Seiten der Kassen vor allem darauf geachtet, dass das zu Unrecht eingekommene Geld der Kasse wieder zufließt. Eine Bestrafung schuldiger Leistungserbringer erscheint den Kassen nachrangig; infolgedessen gibt es meist interne Regelungen zwischen Kasse und Leistungserbringer, und der Gang zum Staatsanwalt unterbleibt – auch weil die Kassen lieber schnell ihr Geld als langsam Recht bekommen wollen. Ärztekammern und Kassenärztliche Vereinigungen erklären auf Befragen immer, allen Anzeigen mit Nachdruck nachzugehen. Hört man sich unter den Ärzten um, so wird diese Aussage deutlich in Frage gestellt. Veranstaltungen von privaten Organisationen, beispielsweise zum Thema Abrechnungsbetrug, haben häufig den Charakter von Aufklärungssymposien „Was-noch-geht“, wo selbst Staatsanwälte die einschlägigen Gesetze buchstabengetreu, aber nicht der vorangestellten Generalklausel der Gesetze entsprechend, auslegen.

Martiny: Schwierigkeiten bei der Bemessung des wirtschaftlichen Schadens der Korruption im Gesundheitswesen

Ein zweites Problem ist die Tatsache, dass Verstöße gegen das Heilmittelwerbegesetz im Sitzland der Herstellerfirma geahndet werden müssen und dort dann vom Wirtschaftsministerium des jeweiligen Landes zu verfolgen sind. Meist besteht wenig Interesse, dem Gesundheitsschutz Vorrang vor wirtschaftlichen Interessen einzuräumen, so dass Klagen eher unterbleiben als durchgefochten werden.

Von großer Bedeutung ist drittens der Umstand, dass im Hinblick auf korruptive Taten niedergelassene Ärzte anders behandelt werden als Krankenhausärzte. Während erstere meist als freie Unternehmer gelten, für die Provisionen bei Geschäften und Auftragsvermittlungen durchaus üblich sind, werden angestellte Ärzte als Amtsträger gesehen. Bei ihnen wird hinsichtlich Geschenken oder geldwerten Vorteilen ein strenger Maßstab angelegt, häufig bereits untermauert durch entsprechende Regelungen beim Krankenhausträger.

Schlussbemerkung

Mein schwieriger Vortrag war vermutlich auch schwierig zu verfolgen. Es wird dafür Sorge getragen, dass Sie ihn nachlesen können. Vorab hoffe ich auf eine anregende Diskussion, die Unklarheiten ausräumt und uns alle in der Sache weiterbringt.

Vielen Dank.



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 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: 56 11 679

BLZ: 100 208 90

HypoVereinsbank Berlin

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: 65 95 32 166

BLZ: 700 202 70

HypoVereinsbank München



**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**