

Korruption in Deutschland

Strafverfolgung der Korruption

Möglichkeiten und Grenzen

*Eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung und
Transparency International - Deutschland e.V. am 8. und 9. Dezember
2004 in Berlin*

Dokumentation



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
Deutschland e.V.

Die Koalition gegen Korruption.

Korruption in Deutschland

Strafverfolgung der Korruption: Möglichkeiten und Grenzen

Dokumentation

Eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung und Transparency International - Deutschland e.V. am 8. und 9. Dezember 2004 in Berlin

Impressum

Herausgeber:

Transparency International - Deutschland e. V.

Alte Schönhauser Straße 44

10119 Berlin

Tel.: 030/549898-0

Fax: 030/549898-22

E-Mail: office@transparency.de

Internet: www.transparency.de

Druck:

allprintmedia GmbH Berlin

Inhalt

Reinold E. Thiel

Vorwort 5

Irina Mohr

Begrüßung 9

Wolfgang Hemesath

Strafverfolgung nach dem Internationalen Bestechungsgesetz aus
Sicht des Bundeskriminalamts 11

Dr. Joachim Riedel

Zwei Modelle einer zentralen deutschen Justizbehörde zur Erfassung und
Aufklärung bestimmter außerhalb der bundesdeutschen Grenzen begangenen
Straftaten: Die Zentralen Stellen in Ludwigsburg und Salzgitter 16

Torsten Elschenbroich

Vermögensabschöpfung bei Korruptionsverfahren - Darstellung anhand
ausgewählter Entscheidungen aus der Rechtsprechung 22

Wolfgang Müller

Problematik der Erkenntnisgewinnung:
Zusammenarbeit mit den Verwaltungsbehörden 41

Prof. Dr. Britta Bannenberg

Kriminologische Aspekte der Strafverfolgung 47

Wolfgang Lindner

Korruptionsbekämpfung im anonymen Dialog. Ein webbasiertes
Hinweisgebersystem im Einsatz bei der Zentralstelle Korruptionsbekämpfung
des LKA Niedersachsens 66

Dr. Rainer Gundlach	
Rechtliche Aspekte im Zusammenhang mit Informationen über das elektronische Hinweisgebersystem	74
Ralf Schamber	
Die neu gegründete Integrierte Ermittlungseinheit Sachsen (INES): Modell für andere Länder?	81
Dr. Stefanie Lejeune	
Brauchen wir eine Kronzeugenregelung zur Verfolgung von Korruptionsfällen?	87
Bernd Kehrberg	
Korruptionsregister und Transparenz – effektive Mittel? Vorstellung des Entwurfes des Korruptionsbekämpfungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen	96
Franz-Hermann Brüner	
Vorteile der Zentralisierung bei der Verfolgung internationaler Bestechungsdelikte	105
Erhard Rex	
Schlusswort	109
Empfehlungen an Gesetzgeber und Verwaltung	112
Referenten	115

Vorwort

Reinold E. Thiel

Als Transparency International 1993 gegründet wurde, war es kaum möglich, öffentlich zu sagen, dass es in Deutschland Korruption gibt. Wer davon redete, galt als Nestbeschmutzer. Deutschland schien ein sauberes Land. Seitdem hat sich vieles geändert. Fast jeden Tag steht ein neuer Fall in der Zeitung. Man könnte den Eindruck haben, dass es in Deutschland ebenso viel Korruption gibt wie in Ländern, auf die wir früher herabgeblickt haben. Bedeutet das, dass in einer Dekade die Korruption in Deutschland in solchem Maße zugenommen hat?

Zunächst bedeutet es, dass wir heute darüber reden können. Es ist ins allgemeine Bewusstsein gedrungen, dass Korruption ein Krebschaden der Gesellschaft ist, der bekämpft werden muss, und dass erst die öffentliche Debatte den Schaden erkennbar macht. Die Tätigkeit von TI hat zu dieser Veränderung beigetragen, hat sie zum Teil erst möglich gemacht. Wir erfahren heute aus den Medien von Vorgängen, die früher beschwiegen wurden. Deshalb erfahren wir mehr als früher. Aber gibt es auch mehr?

Mein Verdacht ist ein anderer, und er ist schlimmer: Es hat schon seit langem ebenso viel Korruption gegeben wie heute, Deutschland war nicht das saubere Land, als das es uns erschien. Natürlich gab es immer und gibt es auch heute die ehrlichen Kaufleute. Aber Onkel Alois, die Flick-Affäre oder der Starfighter-Skandal, Stichwörter aus der frühen Geschichte der Bundesrepublik, sollten nicht vergessen werden. Der Unterschied zu damals besteht darin, dass jetzt mehr aufgedeckt wird. Die Korruption, die heute ans Licht kommt, ist die, die gestern und vorgestern geschehen ist, sie ist nicht neu, sie war schon da. Korruption ist zu einem integralen Teil dieses Wirtschaftssystems geworden, dessen erstes und oberstes Ziel Profitmaximierung („shareholder value“) heißt. Wenn man um jeden Preis eine möglichst hohe Gewinnmarge erzielen muss, dann kann der Preis auch Korruption sein. Jeder Manager, der seine korruptiven Handlungen damit rechtfertigt, dass seine Konkurrenten ebenso vorgehen, dass er anders im Wettbewerb nicht bestehen kann, bestätigt diese Erkenntnis. Wie Britta Bannenberg und Wolfgang Schaubenstein („Korruption in Deutschland“, 2004, S. 43) deutlich machen, „sind heutzutage Schmiergeldzahlungen zur aggressiven Durchsetzung von Unternehmensinteressen fester Bestandteil der Geschäftspolitik“, und im Lagebild Korruption des BKA (2003, S. 49) wird festgestellt, dass Bestechung ein „mehr oder weniger professionell genutztes Mittel“ des normalen Geschäftsgebarens sei.

Die Folge ist ein Wettlauf zwischen zwei Phänomenen: der einen Überzeugung, dass Korruption ein unverzichtbares Instrument im Konkurrenzkampf sei, und der anderen, dass Korruption der Gesellschaft unerträglichen Schaden zufügt. Um diesen Schaden zu verringern, wurde TI gegründet. Von Karl Popper haben wir gelernt, dass wir, da wir die Gesellschaft nicht von Grund auf ändern können, sie Schritt für Schritt verbessern müssen. Viele solche Schritte sind in den letzten Jahren getan worden.

Die Gesetzeslage ist verbessert worden. Um nur einige Beispiele zu nennen: Bestechungsgeld führt nicht mehr zu Steuerabzügen, gilt also nicht mehr als legitimer Kostenfaktor, sondern als illegal. Voraussetzung dafür war ein Bewusstseinswandel beim Gesetzgeber, der noch längst nicht zu allen in der Wirtschaft Tätigen durchgedrungen ist. Die Bestechung ausländischer Staatsbediensteter ist heute ebenso strafbar wie die inländischer – ein positiver Beitrag zur Globalisierung. Nicht nur gegenüber staatlichen Stellen, sondern auch im Verhältnis zu anderen Unternehmen gibt es heute den Straftatbestand der Bestechung als Offizialdelikt. Und schon allein die Gewährung und Annahme von Vorteilen ist strafbar, auch wenn die Vereinbarung einer Gegenleistung nicht nachweisbar ist. Seit neuestem gibt es das Informationsfreiheitsgesetz, das dem Bürger und den Medien neue Möglichkeiten zur Aufdeckung von Korruption an die Hand gibt. Viele kleine und größere Schritte – aber andere lassen noch auf sich warten: So ist die Bestechung von Angehörigen der freien Berufe (Architekten, Anwälte, Journalisten) weiterhin nicht strafbedroht, die von Abgeordneten ist es nur für einen allzu eng umschriebenen Tatbestand, die Einrichtung des immer wieder geforderten Zentralregisters korruptiv tätiger Unternehmen wird weiter verzögert, und zu einer Regelung, die Unternehmen und nicht nur Personen strafbar macht (wie in den USA oder Frankreich), konnte sich der deutsche Gesetzgeber bisher nicht entschließen.

Ebenso wichtig wie die neuen gesetzlichen Regelungen sind die Fortschritte in der Strafverfolgung. In mehreren Bundesländern wurden flächendeckende Schwerpunktstaatsanwaltschaften (in kleineren Ländern Schwerpunktabteilungen) zur Verfolgung von Korruptionsdelikten eingerichtet. Andere Bundesländer sind noch weiter gegangen und haben Integrierte Ermittlungsstellen geschaffen, in denen Staatsanwaltschaft, Polizei und Fachleute aus anderen Ressorts unter einem Dach und unter einheitlicher Leitung zusammenarbeiten. Zehn von sechzehn Bundesländern haben sich zu solchen Einrichtungen bisher entschlossen. Überall, wo dies geschehen ist, war der Lohn eine deutlich gestiegene Aufklärungsquote. Andere Länder halten einen solchen Schritt jedoch nach wie vor für verzichtbar. So gibt es in Bayern und Hessen, die beide durchaus nicht durch einen Mangel an Korruption auffallen, Schwerpunktdezernate nur für den Bereich der Städte

München und Frankfurt, obwohl flächendeckende Einrichtungen immer wieder gefordert wurden und die Täter sich gewiss nicht an die Grenzen der Landgerichtsbezirke halten. Andere Länder wie Rheinland-Pfalz vertreten die Auffassung, dass es in ihrem Bereich nicht genug Korruption gebe, um die Errichtung einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft zu rechtfertigen; obwohl doch die Erfahrung zeigt, dass Korruption überall da entdeckt wird, wo man beginnt nachzuforschen – Korruption ist ein „Kontrolldelikt“.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass nicht alle Behörden bereit sind, mit den Strafverfolgern zusammenzuarbeiten; das war lange Zeit eine offene Frage bei den Finanzämtern, ist es heute noch bei Rechnungshöfen, Kartellbehörden und häufig auch bei Vergabestellen. Wenn aber Korruption kriminelles Handeln ist, dann darf dies durch keine Behörde der Strafverfolgung entzogen werden. Ein entscheidendes Hemmnis bei der Verfolgung von Korruption ist es schließlich, dass zahlreiche Staatsanwaltschaften personell und technisch unzulänglich ausgestattet sind. Es ist dringend erforderlich, dem abzuhelpfen.

Transparency Deutschland hat im Dezember 2001 in einem Memorandum an die Justiz- und Innenminister der Länder gefordert, die personelle und technische Ausstattung der Staatsanwaltschaften und Polizeidienststellen, die mit der Korruptionsverfolgung befasst sind, zu verbessern sowie Schwerpunktabteilungen überall da einzurichten, wo solche bisher nicht existieren. Mit diesem Memorandum begann eine Sammlung von Informationen über die entsprechenden Dienststellen, die die partielle Unzulänglichkeit der Ausstattung deutlich machte, und deren Ergebnis Mitte 2003 veröffentlicht wurde (auch auf der Website von TI-D). Seit dieser Zeit gab und gibt es Kontakte zwischen Transparency Deutschland und zahlreichen Staatsanwaltschaften, wobei von manchen unter ihnen die Klage geäußert wurde, dass es zu wenige Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch im engeren Fachbereich gebe. Regelmäßige Treffen gibt es zwar für die Schwerpunktstaatsanwaltschaften zur Verfolgung von Wirtschaftskriminalität, nicht aber für die zur Verfolgung von Korruptionsstraftaten. Die Mehrzahl der zuständigen Ministerien ist der Auffassung, dass hierfür keinen Bedarf bestehe.

Transparency Deutschland hat daher die Initiative ergriffen, um einen solchen Erfahrungsaustausch zu ermöglichen. Die Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin, die schon früher Veranstaltungen zum Thema Korruption in Zusammenarbeit mit TI-D durchgeführt hatte, war erfreulicherweise auch diesmal bereit, als Mitveranstalter aufzutreten, wofür besonders Frau Irina Mohr unser herzlicher Dank gilt. Die Veranstaltung „Strafverfolgung der Korruption: Möglichkeiten und Grenzen“ fand am 8. und 9. Dezember 2004 statt; am ersten Tag war die Teilnahme beschränkt auf Mitarbeiter von Staatsanwaltschaften und

Polizeidienststellen, um einen ungezwungenen Erfahrungsaustausch zu ermöglichen, der zweite Tag sollte auch der Öffentlichkeit ermöglichen, die Probleme der Strafverfolgung von Korruption kennenzulernen.

Die hier abgedruckten Texte sollen einen Einblick in diese Veranstaltung bieten. Allerdings eigneten sich einige der Referate wegen der Vertraulichkeit ihres Inhalts nicht für eine Veröffentlichung. Dennoch glauben wir, dass die abgedruckten Texte den Zweck erfüllen, die öffentliche Diskussion zu Fragen der Strafverfolgung von Korruption zu befruchten.

Transparency Deutschland und die Friedrich-Ebert-Stiftung werden den mit dieser Veranstaltung begonnenen Erfahrungsaustausch mit Staatsanwälten, Richtern und Vertretern der Kriminalpolizei fortsetzen. Das nächste Treffen ist geplant für Dezember 2006.

Begrüßung

Irina Mohr

Ein öffentlicher Erfahrungsaustausch der mit Korruptionsbekämpfung befassten Staatsanwaltschaften und Staatsanwälte setzt zunächst einmal Erfahrungen auf diesem Gebiet voraus. Dass diese Erfahrungen inzwischen vorhanden sind, ist bereits ein großer Fortschritt. Wir dürfen uns dessen heute vergewissern und gleichzeitig mit dieser Konferenz den begonnenen Weg fortsetzen, auf dem wir inzwischen weiter vorangekommen sind.

Denn am Beginn der Diskussionen zu Korruption stand in Deutschland noch die weitgehende Verleugnung des Problems. Seit die öffentliche Debatte begann und schließlich immer mehr Fälle aufgedeckt wurden, hat sich die bedrückende, aber notwendige Einsicht geradezu flächendeckend verbreiteter Korruption durchgesetzt, die man nicht länger ignorieren konnte. Der heute bestehende Konsens geht davon aus, Korruption als Grundübel gegen das Vertrauen in der Politik zu begreifen, das den Staat und vor allem den demokratischen Staat untergräbt, weil hier die Macht des Geldes gegen das Allgemeinwohl und das Recht gesetzt wird. Dabei kann von Entwarnung keine Rede sein: Nach wie vor gibt es hohe Fallzahlen, der wirtschaftliche Schaden belief sich etwa im Jahre 2003 auf fast 7 Milliarden Euro, und fast 70 Prozent der Unternehmen fühlen sich von Korruption bedroht.

Umso wichtiger ist die ständige Verbesserung der Instrumente im Kampf gegen dieses Übel. Tatsächlich wurden in den letzten Jahren bedeutende Fortschritte für eine Bekämpfung der Korruption erzielt, und dies ist in großem Maße dem Engagement der Organisation Transparency International zu verdanken, mit der die Friedrich-Ebert-Stiftung seit Jahren eine fruchtbare Zusammenarbeit im Sinne der Koalition gegen Korruption verbindet.

Gerade die Einrichtungen von Schwerpunktstaatsanwaltschaften zur Korruptionsbekämpfung waren wichtige Schritte der auf diesem Gebiet aktiven Bundesländer. Nunmehr ist auch die Strafverfolgung der Korruption dort auf eine verbesserte institutionelle Grundlage gestellt, wo Schwerpunktstaatsanwaltschaften oder die Integrierte Ermittlungseinheit wie in Sachsen arbeiten.

Über die verschiedenen Ansätze der Länder und die Erfahrungen mit unterschiedlichen justiziellen und juristischen Herangehensweisen wollen wir heute reden und erwarten

lebhaft Diskussionen und viele Denkanstöße. Es soll eine Verständigung über die notwendigen Instrumente und die besten Methoden der Strafverfolgung stattfinden, und wir müssen uns nicht zuletzt Gedanken über den grenzüberschreitenden Kampf gegen Korruption machen. Gerade heute lässt sich ohne europäischen und globalen Bezug nicht erfolgreich politisch handeln, und das gilt bei der Korruptionsbekämpfung vor allem im Zusammenhang mit europäischer Integration und globalisierter Wirtschaft. Mit anderen Worten müssen auf jeder Ebene von Politik und Wirtschaft Korruptionsdelikte bekämpft werden, wir brauchen effektive Instrumente und die Zusammenarbeit zwischen den Ländern. Hier gibt es noch viel zu regeln und diese Zusammenarbeit ist stetig zu ermöglichen und zu verbessern.

Ein wichtiges Instrument dafür ist der Erfahrungsaustausch zwischen denen, die täglich und praktisch damit befasst sind. Ich freue mich, dass hier Berichte von Kollegen aus verschiedenen Bundesländern, aus den Zentralen Stellen und von der europäischen Behörde vorliegen, dies also gleichzeitig mit einem europäischen und internationalen Ansatz verknüpft wird.

Die Erkenntnisse aus diesem Austausch sind in den Empfehlungen an die Politik enthalten, die wir als Ertrag dieser Konferenz veröffentlichen. Sie werden damit weiter gegeben und sind schließlich überprüfbar, wenn wir im Jahre 2006 wieder zusammen kommen, um die dann notwendigen Schritte zu diskutieren.

Nicht zuletzt ist die öffentliche Auseinandersetzung zur Korruptionsbekämpfung von größter Wichtigkeit. Dieses Thema darf nicht von der medialen Agenda verschwinden, dazu ist es zu wichtig, die Interessen unseres Gemeinwesens zu schützen. Deshalb haben wir einen Teil des Erfahrungsaustausches öffentlich angelegt, und dazu wird auch die Publikation der Ergebnisse dienen.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung dankt Transparency International für die erneute Gelegenheit, gemeinsam gegen Korruption zu arbeiten und damit im Sinne unserer Aufgabe für die Demokratie zu streiten. Vor allem Herrn Reinhold E. Thiel als Initiator und Herrn Dr. Hansjörg Elshorst als Vorsitzendem von Transparency Deutschland sei für die glückliche Zusammenarbeit gedankt.

Strafverfolgung nach dem Internationalen Bestechungsgesetz aus Sicht des BKA

Kriminaloberrat Wolfgang Hemesath

1. Entstehung und Inhalt des Gesetzes zur Bekämpfung internationaler Bestechung

Sowohl die rasante gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung, Technologisierung, Globalisierung als auch die moderne Infrastruktur und Verkehrsträger haben sich auf die Begehung von Korruptionsstraftaten ausgewirkt. Korruption ist kein lokales, regionales oder nur nationales Phänomen, sondern Korruption hat eine internationale Dimension. Insofern ist es sehr begrüßenswert, dass im Laufe der achtziger Jahre die OECD dieses Thema mit dem Ziel, aufgegriffen hat, die Bestechung ausländischer Amtsträger unter Strafe zu stellen.

Im Dezember 1997 haben die OECD-Staaten das Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr geschlossen. Das Übereinkommen dient dem Schutz offener und wettbewerblich strukturierter Märkte vor den negativen Auswirkungen der Korruption und sieht zu diesem Zweck die strafrechtliche Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vor. Deutschland hat dieses Übereinkommen in Form des Internationalen Bestechungsgesetzes (IntBestG), welches im Februar 1999 in Kraft getreten ist, entsprechend umgesetzt.

Das IntBestG enthält in seinen Durchführungsbestimmungen (Artikel 2) folgende Regelungen:

§1 stellt ausländische Amtsträger inländischen Amtsträgern gleich.

§2 sieht entsprechend die Bestrafung ausländischer Abgeordneter vor.

§3 wendet das deutsche Strafrecht auch für Auslandsstraftaten im Sinne des Paragraphen 1 und 2 unabhängig von der Rechtslage des Tatortes an.

§4 bezeichnet diese Auslandsstraftaten als taugliche Straftaten der Vortaten der Geldwäsche.

2. Allgemeine Kritikpunkte im Hinblick auf das OECD-Übereinkommen

Ungeachtet der durch die Neuregelungen erzielten Fortschritte wird am Inhalt des OECD-Übereinkommens auch Kritik geäußert.

So wird darauf hingewiesen, dass dieses Übereinkommen nur die aktive Seite unter Strafe stellt, also nur den, der besticht. Zur Strafbarkeit des Bestochenen trifft das Übereinkommen keine Aussage und überlässt dieses der Entscheidung des nationalen Gesetzgebers. Das hat im Ergebnis dazu geführt, dass nach deutschem Recht die Bestechung *ausländischer* Abgeordneter in einem größeren Umfang strafbar ist als die Bestechung deutscher Abgeordneter, die nach wie vor (nur) im Rahmen des § 108 e StGB strafbar ist.

- Des Weiteren ist nach dem Übereinkommen eine Bestechung ausländischer Amtsträger nur dann strafbar, wenn die Korruptionshandlung im Zusammenhang mit internationalem geschäftlichen Verkehr steht.
- Darüber hinaus erfasst das Übereinkommen nicht die (in Deutschland bereits im Rahmen des § 299 Abs. 3 StGB strafbare) Bestechung im privaten Bereich.

Unabhängig hiervon ergeben sich im Hinblick auf das Übereinkommen bzw. das Internationale Bestechungsgesetz weitere Auslegungsfragen:

- Nach den Erläuterungen zum Übereinkommen, welche von der Verhandlungskonferenz angenommen wurden, sollen kleinere Zahlungen straflos bleiben. Offen bleibt jedoch, in welchem Rahmen von einer straflosen "kleineren Zahlungen" gesprochen werden kann.
- § 334 StGB setzt für eine Strafbarkeit wegen Bestechlichkeit eine Pflichtverletzung des Amtsträgers voraus. Das Internationale Bestechungsgesetz, das - wie bereits ausgeführt - das OECD-Übereinkommen in Deutschland umsetzt, stellt in § 1 für die Anwendung des § 334 StGB ausländische mit inländischen Amtsträgern gleich, ohne im weiteren Wortlaut eine Pflichtwidrigkeit der Handlung zu erwähnen. Insofern stellt sich die Frage, ob es für eine Strafbarkeit nach § 1 IntBestG i.V.m. § 334 StGB der Pflichtwidrigkeit der Amtshandlung bedarf.

3. Aufgaben des Bundeskriminalamtes (BKA)

Das BKA hat im Rahmen seiner Zentralstellenaufgabe alle für die Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit länderübergreifender, internationaler oder sonst erheblicher

Bedeutung erforderlichen Informationen zu sammeln, auszuwerten und die Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder über die sie betreffenden Informationen und in Erfahrung gebrachten Zusammenhänge von Straftaten zu unterrichten. Im Rahmen seiner internationalen Funktion obliegt dem BKA ferner die Durchführung des internationalen polizeilichen Nachrichtenaustausches. Diese Aufgaben werden im Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung durch das zuständige Fachreferat OA 34 (Wirtschaftskriminalität, Korruption, IuK - Kriminalität) wahrgenommen.

4. Praktische Erfahrungen im Umgang mit dem Internationalen Bestechungsgesetz

Eine erfolgreiche internationale Korruptionsbekämpfung setzt eine intensive internationale polizeiliche Zusammenarbeit voraus. So ist es erforderlich, dass die betroffenen Staaten die hierfür erforderlichen Informationen austauschen sowie notwendige Rechtshilfemaßnahmen durchführen. So müssen - je nach Fallkonstellation - strafprozessuale Maßnahmen zeitgleich sowohl im Inland als auch im Ausland durchgeführt werden. Die für das deutsche Strafverfahren erforderlichen Beweismittel müssen anschließend im Rahmen der Rechtshilfe beweisheblich gesichert werden.

Neben den schon fast "üblichen" Schwierigkeiten und Zeitverzögerungen, die bei allen Maßnahmen im Rahmen der internationalen Rechtshilfe anfallen, kann es im Einzelfall zu Schwierigkeiten bei der Klärung der Frage kommen, ob es sich bei dem Zuwendungsempfänger ("Nehmer") im Ausland um einen Amtsträger handelt.

Korruptionsdelikte zählen zur klassischen Kontrollkriminalität, da eine Aufhellung des Dunkelfeldes ganz wesentlich von der Intensität der Kontrollen durch die zuständigen Behörden und Institutionen abhängig ist. Da sich die beiden unmittelbar an der Korruption beteiligten Personen, Korrumpierender ("Geber") und Korrumpierter ("Nehmer"), durch ihre Handlungen strafbar machen, stellt die Verdachtsgewinnung ein zentrales Problem der Korruptionsbekämpfung dar. Dieses gilt insbesondere bei internationalen Bestechungsfällen, da hier zumindest ein Teil der Tathandlung im Ausland begangen wird.

Im Hinblick auf die Hinweisgewinnung nutzt das für die Korruptionsbekämpfung im BKA zuständige Fachreferat im Bundeskriminalamt seine vielfältigen internationalen Kontakte, um die Zusammenarbeit mit den entsprechenden Partnerdienststellen im Ausland im Bereich der Korruptionsbekämpfung auszubauen und dort vorliegende Korruptionshinweise mit Deutschlandbezug schnellstmöglich an die zuständigen inländischen Strafverfolgungsbehörden weiterleiten zu können.

Unterstützt wird das Fachreferat durch die Tätigkeit der BKA-Verbindungsbeamten vor Ort, die zum einen Kontakt zu den dortigen Behörden halten, zum anderen die dortige Presse auswerten, um mögliche Korruptionshinweise an das Fachreferat im BKA weiterzuleiten. Dieses gilt in gleicher Weise für die Pressestelle im BKA, die die Inlandspresse auswertet. Korruptionshinweisen, die auf diese oder andere Art und Weise dem Fachreferat bekannt werden, wird anschließend mit den zur Verfügung stehenden Mitteln weiter nachgegangen.

Ein weiteres Problem bei internationalen Bestechungsverfahren sind die relativ kurzen Verjährungsfristen für Korruptionsdelikte. Insofern ist es wichtig, dass Auslandshinweise auf Korruption mit Bezügen nach Deutschland schnellstmöglich den deutschen Strafverfolgungsbehörden mitgeteilt werden, um zu verhindern, dass Ermittlungsverfahren aus Verjährungsgründen nicht mehr eingeleitet werden können bzw. Ermittlungen wieder eingestellt werden müssen.

Des Weiteren sollten in der größtmöglichen Zahl von Staaten - soweit noch nicht geschehen - Spezialdienststellen zur Korruptionsbekämpfung eingerichtet werden, um dort über spezialisierte Ansprechpartner zu verfügen.

Was die Situation in Deutschland anbelangt, sind in einer Vielzahl von Bundesländern in unterschiedlichen Organisationsformen (polizeiliche, staatsanwaltschaftliche sowie gemeinsame polizeiliche und staatsanwaltschaftliche) Spezialdienststellen zur Korruptionsbekämpfung eingerichtet worden.

5. Verfahren aufgrund des Verstoßes gegen das Internationale Bestechungsgesetz

Um einen Gesamtüberblick über die Korruptionsverfahren zu erlangen, die in Deutschland geführt werden, gibt es im polizeilichen Bereich den kriminalpolizeilichen Meldedienst für Korruptionsdelikte. Dieser Meldedienst verpflichtet die sachbearbeitenden Polizeidienststellen, Verfahrenseinleitungen im Bereich der Korruption dem jeweils zuständigen Landeskriminalamt zu melden. Die Landeskriminalämter wiederum unterrichten anschließend das Bundeskriminalamt über alle Meldungen von überregionaler oder erheblicher Bedeutung. Hierdurch soll gewährleistet werden, dass im Bundeskriminalamt an zentraler Stelle alle Ermittlungsverfahren bekannt sind, die aufgrund des Verstoßes gegen das Internationale Bestechungsgesetz polizeilicherseits geführt werden. Auskunft hierüber geben die Polizeiliche Kriminalstatistik sowie das „Bundeslagebild Korruption“. Keine Kenntnis haben das Bundeskriminalamt oder die Länderpolizeien aller-

dings von Verfahren, die von Staatsanwaltschaften ohne Beteiligung und Informierung der Polizei geführt werden.

Seit Inkrafttreten des Internationalen Bestechungsgesetzes sind dem Bundeskriminalamt insgesamt zehn inländische Verfahren, die Verstöße gegen das Internationale Bestechungsgesetz zum Gegenstand haben bzw. hatten, bekannt geworden.

Diese Verfahren wurden nach den hier vorliegenden Erkenntnissen im wesentlichen aufgrund anonymer Hinweise, Hinweisen ausländischer Strafverfolgungsbehörden bzw. aufgrund von Erkenntnissen aus anderen inländischen Ermittlungsverfahren eingeleitet.

Die Korruptionsvorwürfe stehen beispielsweise im Zusammenhang mit Waffenlieferung, Lieferung von Rüstungsgütern oder Aufträgen im Bereich der Energiewirtschaft.

6. Schlussbemerkung

Bei dem Gesetz zur Bekämpfung der internationalen Bestechung handelt es sich noch um ein relativ junges Gesetz. Erst die Zukunft wird zeigen, ob und wie sich das Gesetz praktisch bewährt.

Zwei Modelle einer zentralen deutschen Justizbehörde zur Erfassung und Aufklärung bestimmter außerhalb der bundesdeutschen Grenzen begangener Straftaten: Die Zentralen Stellen in Ludwigsburg und Salzgitter

Staatsanwalt Dr. Joachim Riedel

Die Entstehung der Zentralstellen

Die „Zentrale Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung nationalsozialistischer Verbrechen“ wurde mit Beschluss der Justizministerkonferenz im Oktober 1958 gegründet. Am 1. Dezember 1958 nahm sie in Ludwigsburg ihre Arbeit auf. Laut Verwaltungsvereinbarung von 1958/1967 wurde sie „für vorübergehende Dauer“ errichtet. Inzwischen existiert sie jedoch schon über 46 Jahre. Obwohl ihre Schließung schon oft prophezeit wurde, besteht sie noch immer. Es gibt noch Arbeit für einige Jahre. Das Ende rückt jedoch immer näher, weil immer mehr Täter versterben.

Die Gründung der „Zentralen Erfassungsstelle der Landesjustizverwaltungen“ wurde von der Justizministerkonferenz im Oktober 1961 beschlossen als Reaktion auf den Mauerbau am 13. August 1961. Diese Zentrale Stelle nahm ihre Arbeit am 24.11.1961 in Salzgitter auf. Ihr Auftrag hat sich mit der Wende in der DDR und mit der Wiedervereinigung erledigt. Aufgrund Beschlusses der Justizministerkonferenz vom Mai 1990 wird sie seither mit veränderter Aufgabenstellung als „Zentrale Beweismittel- und Dokumentationsstelle“ bei der Generalstaatsanwaltschaft in Braunschweig weitergeführt.

Die Zentrale Stelle in Ludwigsburg

Aufgabe und Zuständigkeit

Die Aufgabe ist in Kurzfassung in der Verwaltungsvereinbarung von 1958/1967 folgendermaßen definiert: „Im Land Baden-Württemberg wird ... eine Zentrale Stelle zur Vorbereitung und Koordinierung der Verfolgung“ bestimmter nationalsozialistischer Verbrechen „als gemeinschaftliche Einrichtung der Landesjustizverwaltungen errichtet“. Ursprünglich war die Zentrale Stelle ausschließlich für nationalsozialistische Verbrechen zuständig, für die eine inländische Tatortzuständigkeit nicht gegeben war. Denn die Zuständigkeitsregelung in unserer Strafprozessordnung (StPO) stellt primär auf den

(inländischen) Tatort ab, mit der Folge, dass NS-Verbrechen bis zur Gründung der Zentralen Stelle durch die westdeutsche Justiz nur partiell und fragmentarisch verfolgt wurden. Weil gerade die gravierendsten Verbrechen des NS-Regimes außerhalb der deutschen Grenzen geschehen waren, musste für die Aufarbeitung des NS-Unrechts das Zuständigkeitsprinzip der StPO durch die Einrichtung einer Behörde wie der Zentralen Stelle ergänzt werden.

Aufgabe der Zentralen Stelle war es dementsprechend zunächst herauszuarbeiten, welche Verbrechen im Ausland begangen wurden und welche inländische Staatsanwaltschaft hierfür zuständig war. Waren diese Fragen durch die Zentrale Stelle geklärt, wurde das Verfahren an die zuständige Staatsanwaltschaft zur weiteren Veranlassung abgegeben. Als sich im Rahmen der Verjährungsdebatte herausstellte, dass auch die NS-Verbrechen im Inland längst noch nicht alle systematisch aufgearbeitet worden waren, nahm die Justizministerkonferenz Ende 1964 zusätzlich auch die inländischen Verbrechen in den Zuständigkeitskatalog der Zentralen Stelle mit auf. Dieser blieb auch weiterhin auf Verbrechen „außerhalb der eigentlichen Kriegshandlungen“ beschränkt; für „eigentliche Kriegsverbrechen“ hat die Zentrale Stelle demgegenüber bis heute – von bestimmten Ausnahmen abgesehen – keine Zuständigkeit.

Struktur

Die Zentrale Stelle ist eine eigenständige Justizbehörde und den Staatsanwaltschaften als Vorermittlungsbehörde vorgeschaltet. Laut Organisationsverordnung ist sie keine Staatsanwaltschaft, sie erfüllt jedoch staatsanwaltschaftliche Aufgaben im Rahmen der ihr von den Landesjustizverwaltungen übertragenen Zuständigkeiten.

Sie ist eine gemeinschaftliche Einrichtung der Landesjustizverwaltungen, die ihre Trägerschaft gemeinsam durch die Institution der Justizministerkonferenz wahrnehmen, in der alle grundlegenden Angelegenheiten entschieden werden. Jährlich muss die Zentrale Stelle einen Tätigkeitsbericht vorlegen, der über das Justizministerium Baden-Württemberg an alle Landesjustizverwaltungen verteilt wird. Da die Gesamtheit der 16 Bundesländer und damit 16 Landesjustizminister und Justizsenatoren für die Aufsicht über den Dienstbetrieb ein viel zu schwerfälliger Apparat wäre, bedienen sich die Länder des Justizministeriums Baden-Württemberg als Treuhänder, dem im Namen aller Landesjustizverwaltungen die Fachaufsicht über die Zentrale Stelle obliegt. Aufgrund dieses besonderen Status, einerseits dem Justizministerium Baden-Württemberg unterstellt,

andererseits jedoch keine Behörde des Landes Baden-Württemberg zu sein, ist die Zentrale Stelle nicht voll in die Justizstruktur des Landes Baden-Württemberg eingegliedert. Zum einen ergehen Erlasse des Justizministeriums direkt an die Zentrale Stelle, nicht über den Generalstaatsanwalt als Zwischeninstanz. Zum anderen berichtet die Zentrale Stelle ihrerseits direkt dem Justizministerium. Ausnahmen gibt es in Haushalts- und Personalangelegenheiten, soweit das Ministerium in diesen Fragen Kompetenzen an Mittelbehörden delegiert hat.

Personal

Die Zentrale Stelle als selbständige Behörde verfügt über kein eigenes beamtetes Personal. Dort tätige Beamte sind stets abgeordnet von den einzelnen Bundesländern. Bundesbeamte sind dort nicht tätig, weil die Justiz grundsätzlich in die Zuständigkeit der Bundesländer und nicht des Bundes fällt.

Die Fachaufsicht über die Zentrale Stelle obliegt laut Richtlinien ausdrücklich dem Justizministerium Baden-Württemberg als Treuhänder, während die Dienstaufsicht über die einzelnen Beamten den abordnenden Ländern vorbehalten bleibt. Nur Angestellte und Arbeiter sind bei der Zentralen Stelle unmittelbar angestellt.

Finanzierung

Nach der Verwaltungsvereinbarung verauslagt das Land Baden-Württemberg die entstehenden Sach- und Personalaufwendungen. Es rechnet halbjährlich nach einem bestimmten Schlüssel, wohl dem „Königsteiner Schlüssel“, mit den übrigen Ländern ab. Die Zentrale Stelle erscheint einerseits im Staatshaushaltsplan Baden-Württemberg auf der Ausgabenseite, andererseits auf der Einnahmenseite mit den anteiligen Erstattungen der anderen Bundesländer und mit dem Landesanteil Baden-Württemberg gesondert. Diese Sonderstellung führt teilweise zu Sonderregelungen im Vollzug des Haushaltsplans. Anstatt wie üblich z.B. für Telefon- und Kopierkosten einen Behördenpool zu bilden, der beim Oberlandesgericht für alle Justizbehörden gemeinsam abgerechnet wird, müssen in der Zentralen Stelle die anfallenden Kosten gesondert erfasst und turnusmäßig mit den übrigen 15 Bundesländern abgerechnet werden.

Arbeitsweise

Aufgabe der Zentralen Stelle ist die Sammlung und Sichtung des erreichbaren Materials in Bezug auf NS-Verbrechen und dessen Auswertung nach bestimmten Kriterien. Im Unterschied zur Verfolgung von Korruptionsfällen werden in der Zentralen Stelle Sachverhalte bearbeitet, die Jahrzehnte zurückliegen. Aufgabe der Zentralen Stelle ist deshalb primär die Sichtung einschlägiger Archivbestände im In- und Ausland und die Zusammenarbeit mit ähnlichen Institutionen im Ausland. Bestimmte Tatkomplexe sollen nach Ort, Zeit und Täterkreis herausgearbeitet werden mit dem Ziel, wenn der Kreis der verfolgten Tatverdächtigen festgestellt ist, das Verfahren an die zuständige Staatsanwaltschaft abzugeben. Wenn der Tatort im Inland liegt, ist die zuständige Staatsanwaltschaft schnell gefunden. Bei einem Tatort im Ausland richtet sich die Zuständigkeit primär nach dem Wohnsitz des Hauptbeschuldigten, weil gemäß StPO sekundärer Anknüpfungspunkt für die staatsanwaltschaftliche Zuständigkeit der Wohnsitz ist. Falls diese beiden Alternativen nicht greifen, gibt es als Reservemöglichkeit noch die Vorlage an den Bundesgerichtshof analog § 13 a StPO zur Gerichtsstandbestimmung.

Eine weitere Aufgabe der Zentralen Stelle neben der Aufklärung der Verbrechen und der Feststellung der zuständigen Staatsanwaltschaft ist die Koordinierung der Verfolgung der hier relevanten Straftaten. Hierzu gehört auch eine Dokumentation mit Erfassung in Karteien und Dateien. Die übernehmenden Staatsanwaltschaften sind durch die Verwaltungsvereinbarung verpflichtet, der Zentralen Stelle jeweils den Ausgang des Verfahrens zurückzumelden und ihr relevante Unterlagen in Kopie oder Abschrift zu überlassen. Darüber hinaus soll die Zentrale Stelle Amtshilfe für die Staatsanwaltschaften leisten. Weil z.B. nicht alle Bundesländer gleichermaßen mit Schwerpunktabteilungen für NS-Sachen ausgestattet sind und weil Unterlagen über das NS-Unrecht und seine strafrechtliche Aufarbeitung seit 1958 nirgends sonst so konzentriert sind wie nun einmal in Ludwigsburg, wird die Amtshilfe der Zentralen Stelle gern und häufig in Anspruch genommen.

Vor diesem Hintergrund werden in der Zentralen Stelle zwei Kategorien von Akten geführt: Einmal gibt es Akten der förmlichen Vorermittlungsverfahren, die nach Abgabe bei der Staatsanwaltschaft im Js-Register weitergeführt werden. Daneben gibt es in Rechtssachen das AR-Register, in dem alle übrigen Vorgänge, wie Amtshilfeersuchen von Staatsanwaltschaften, Anfragen von Versorgungsämtern sowie persönliche Anfragen von Bürgern und Hinweise aus der Presse, aber auch sämtliche Überprüfungsvorgänge, erfasst werden.

Verhältnis zu anderen Behörden

Die Zentrale Stelle ist, wie bereits erwähnt, den Staatsanwaltschaften als Vorermittlungsbehörde vorgeschaltet und hat keine volle staatsanwaltschaftliche Kompetenz. Sie wird weder in der Strafprozessordnung noch im Gerichtsverfassungsgesetz genannt und hat keine Weisungsbefugnis. Die Zentrale Stelle kann in einem förmlichen Vorermittlungsverfahren, auch wenn es offensichtlich einzustellen ist, nicht selbst die abschließende Verfügung treffen, vielmehr ist das Verfahren an die zuständige Staatsanwaltschaft abzugeben, die das Verfahren dann ihrerseits abschließt.

Wenn einmal eine Staatsanwaltschaft mit einem NS-Verbrechen verfahrensmäßig befasst ist, darf dieses Verfahren nicht an die Zentrale Stelle zurückgegeben werden. In der Regel verkehrt die Zentrale Stelle mit den Staatsanwaltschaften auf direktem Weg. Lediglich förmliche Verfahrensabgaben erfolgen über die zuständige Generalstaatsanwaltschaft. Die Zentrale Stelle kann die Polizei unmittelbar in ihre Arbeit einbeziehen, wobei sie sich bevorzugt an die Fachdezernate bei den Landeskriminalämtern wendet. Zum Teil werden Kriminalbeamte auch direkt nach Ludwigsburg zur Unterstützung abgeordnet.

Die Zentrale Stelle hat keine Kompetenz, strafprozessuale Zwangsmaßnahmen oder sonstige richterliche Handlungen selbst zu veranlassen, und ist ihrerseits gegenüber Gerichten und Behörden in Bund und Ländern zur Amtshilfe verpflichtet. Erhebliche Bedeutung kommt der internationalen Rechtshilfe zu, die überwiegend auf direktem Weg erfolgen kann.

Im Hinblick auf die Erteilung von Auskünften an Behörden und Dritte gibt es eine einschlägige Vorschrift im Organisationsstatut. Diese beruht jedoch auf dem Rechtsstand der Jahre 1958/1967 und bedarf inzwischen einer Aktualisierung. Dies wurde besonders deutlich, als im Zusammenhang mit der Überprüfung der Versorgungsrenten seit 1998 gehäuft Anfragen eingingen, ob bestimmte Rentenempfänger ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit u.ä. begangen haben. Die von der Zentralen Stelle erteilte Auskunft wurde anlässlich eines Einzelfalles von einem Landessozialgericht sämtlich als rechtswidrig beurteilt mit der Begründung der fehlenden Legitimation der Zentralen Stelle. Allerdings hat das Bundessozialgericht diese Argumentation dann mit einem *obiter dictum* weggewischt.

Wenn nun in Betracht gezogen wird, auch eine Zentralstelle für Korruptionsstraftaten einzuführen, dann sollte unbedingt gesetzlich verbindlich geregelt werden, welche Auskünfte unter welchen Voraussetzungen an wen weitergegeben werden dürfen.

Für Salzgitter, die jetzige Beweismittel- und Dokumentationsstelle, ist insoweit ausdrücklich in deren Merkblatt darauf Bezug genommen, dass sie nach dem niedersächsischen Gesetz über Justizmitteilungen befugt ist, Auskünfte zu erteilen.

Die Zentrale Stelle in Salzgitter

Im Unterschied zu der Zentralen Stelle in Ludwigsburg wurde die Zentrale Erfassungsstelle in Salzgitter als Behörde eines Bundeslandes, nämlich des Landes Niedersachsen, gegründet. Sie war und ist eine originäre Behörde des Landes Niedersachsen, angegliedert an die Generalstaatsanwaltschaft Braunschweig, mit eigenen Beamten und wurde finanziell zunächst ausschließlich vom Land Niedersachsen getragen. Später beteiligten sich auch andere Bundesländer und ordneten Personal nach Salzgitter ab. Allerdings gab es nie eine förmliche Verwaltungsvereinbarung wie für Ludwigsburg.

Aufgabe der Zentralen Erfassungsstelle war es, bestimmte politisch motivierte Gewaltakte des SED-Regimes „zu erfassen, das darüber vorhandene Material zu sammeln und die zugänglichen Beweise – soweit erforderlich – zu sichern“. In diesem Rahmen entsprach die Arbeitsweise in Salzgitter weitgehend der in Ludwigsburg.

Bestand im Einzelfall eine bundesdeutsche Gerichtszuständigkeit, sollte der zugehörige Vorgang an die jeweils örtlich zuständige Staatsanwaltschaft abgegeben werden. Wurden ansonsten prozessuale Zwangsmaßnahmen oder sonst gerichtliche Handlungen für erforderlich erachtet, war auch hier damit die zuständige Staatsanwaltschaft zu befassen, gegebenenfalls nach vorheriger Gerichtsstandbestimmung analog § 13a GVG.

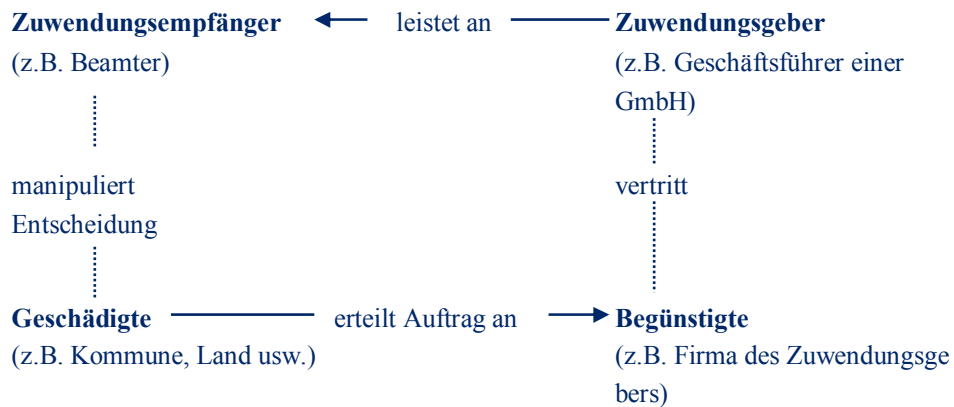
Nach der Wende in der DDR erwies sich das in Salzgitter gesammelte Beweismaterial u.a. bei der strafrechtlichen Aufarbeitung des SED-Unrechts als außerordentlich wertvoller Fundus.

Vermögensabschöpfung in Korruptionsverfahren – Darstellung anhand ausgewählter Entscheidungen aus der Rechtsprechung

Staatsanwalt Torsten Elschenbroich

Ausgangsüberlegungen

Korruptionsdelikte weisen unter dem Gesichtspunkt der Vermögensabschöpfung die Besonderheit auf, dass Abschöpfungsmaßnahmen in zwei Richtungen durchzuführen sind. Anders als bei den herkömmlichen Delikten, bei denen zwischen Täter und Opfer zu unterscheiden ist und Abschöpfungsmaßnahmen nur auf Seiten des Täters denkbar sind, gibt es bei Korruptionsdelikten immer zwei Täter: den Zuwendungsempfänger, bei dem die „Zuwendung“ (Bestechungslohn) abzuschöpfen ist und den Zuwendungsgeber, der für seine „Investition“ regelmäßig auch einen geldwerten Vorteil (z.B. einen Auftrag) erhält. Die Grundkonstellation eines Korruptionsdelikts lässt sich mit folgender Skizze verallgemeinern:



Die Vorstellung einiger wichtiger Entscheidungen des Bundesgerichtshofs soll sich dementsprechend an folgenden Themenschwerpunkten orientieren:

- Vermögensabschöpfung beim Zuwendungsempfänger
- Vermögensabschöpfung beim Zuwendungsgeber
- Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, § 73 c StGB
- Berücksichtigung von Steuern
- Vermögensabschöpfung beim Zuwendungsempfänger

Es ist völlig unstrittig und unproblematisch, dass die von dem Bestochenen empfangenen Zuwendungen – im folgenden vereinfachend: Bestechungslohn – grundsätzlich den Regelungen der §§ 73 ff. StGB unterfallen, also abschöpfbar sind.

Nach § 73 Abs. 1 Satz 1 StGB ist der Bestochene Täter einer Straftat (Korruptionsdelikt) und hat aus dieser etwas (z.B. Schmiergeld) erlangt. Ist das Erlangte beim Täter noch individuell vorhanden, kann über § 73 StGB abgeschöpft werden; ist es nicht mehr vorhanden, schuldet der Täter Wertersatz, § 73a StGB. Komplizierter wird es bei der Frage nach der Rechtsfolge. Ob das Erlangte für verfallen erklärt werden kann, hängt von der Frage ab, ob die Voraussetzungen des § 73 Abs. 1 Satz 2 StGB vorliegen. Zu prüfen ist also, ob der Arbeitgeber/Dienstherr des Bestochenen Verletzter ist, also einen aus der Tat erwachsenen Anspruch gegen diesen hat, der dem Bestochenen die Taterlöse wieder entziehen würde.

Wenn der Zuwendungsempfänger und sein Arbeitgeber der Privatwirtschaft angehören, kann nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) dem Arbeitgeber unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf Herausgabe der seinem Angestellten von dritter Seite gezahlten „Schmiergelder“ wegen angemaßter, unechter Geschäftsführung ohne Auftrag zustehen, §§ 687 Abs. 2, 667 BGB (BAG NJW 1961, 2036; BGHZ 39, 1). Bei solchen Fallkonstellationen wird also im Regelfall § 73 Abs. 1 Satz 2 StGB greifen. Abschöpfungsmaßnahmen sind hier nur als Rückgewinnungshilfe zugunsten des geschädigten Arbeitgebers denkbar.

In der Praxis dürften jedoch die Fallkonstellationen überwiegen, in denen der Zuwendungsempfänger ein Amtsträger ist, § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB. Geschädigter ist dann der Dienstherr und die Frage der Anwendbarkeit des § 73 Abs. 1 Satz 2 StGB ist nach den einschlägigen beamtenrechtlichen Regelungen zu entscheiden.

Amtsträger als Zuwendungsempfänger:

Die Frage, ob der Dienstherr eines bestochenen Beamten oder Angestellten im öffentlichen Dienst Verletzter im Sinne des § 73 Abs. 1 Satz 2 sein kann, hat der Bundesge-

richtshof in einer Entscheidung aus dem Jahr 1981 grundsätzlich verneint (BGHSt 30, 46 ff.). Zur Begründung wird ausgeführt:

„Soweit der Bestechungslohn als Gegenleistung für eine den Dienstherrn schädigende Straftat gewährt worden ist, findet § 73 Abs. 1 Satz 2 StGB schon deshalb keine Anwendung, weil sich die Vorschrift nicht auf ein „für die Tat“ geleistetes Entgelt bezieht. Was die Bestechlichkeit selber angeht, so ist allerdings der Bestechungslohn ein „aus der Tat“ gezogener Gewinn.

Der Dienstherr ist nicht „Verletzter“, wenn sich ein Amtsträger der Bestechlichkeit oder der unerlaubten Vorteilsannahme (§§ 332, 331 StGB) schuldig gemacht hat. Die Vorschrift regelt den Zugriff auf Vermögensvorteile, die der Täter aus der Tat gezogen hat; sie stellt sicher, dass einerseits der volle Gewinn abgeschöpft wird, andererseits aber eine doppelte Inanspruchnahme des Täters unterbleibt und in dem Maße, wie sie sonst eintreten würde, der Anspruch des Verletzten gegenüber der Verfallsanordnung Vorrang genießt. Nach Gegenstand, Inhalt und Zweck dieser Regelung kann „Verletzter“ nur sein, wer durch die Tat einen Vermögensnachteil erlitten hat; denn allein das schutzwürdige Interesse des Verletzten am Ausgleich des ihm durch die Tat zugefügten Vermögensnachteils vermag es zu rechtfertigen, dass dem Staat insoweit der Zugriff verwehrt wird. Der Dienstherr erleidet jedoch durch die Bestechlichkeit oder unbefugte Vorteilsannahme als solche keinen Vermögensnachteil; Schutzgut der vom Amtsträger verwirklichten Straftatbestände ist nicht das Vermögensinteresse der Anstellungskörperschaft, sondern das Vertrauen der Allgemeinheit in die Lauterkeit des öffentlichen Dienstes. ... “

Der Bundesgerichtshof führt weiter aus, dass der Dienstherr gegen den Amtsträger auch keinen Anspruch auf Herausgabe des Bestechungslohnes habe. Schon das Reichsgericht habe darauf hingewiesen, dass es für einen solchen Anspruch keine gesetzliche Grundlage gebe, wie sie angesichts der „geschlossenen“ Regelung der aus dem Beamtenverhältnis entspringenden Rechte und Pflichten, insbesondere vermögensrechtlicher Art, zu erwarten wäre und zum anderen auch kein Bedürfnis für einen solchen Anspruch bestehe, da der Bestechungslohn dem Beamten nicht etwa verbleibe, sondern für verfallen erklärt werden müsse. Der Bundesgerichtshof argumentiert weiter:

„Für Angestellte im öffentlichen Dienst kann aber insoweit nichts anderes gelten. Auch bei ihnen fehlt es an einer geeigneten Rechtsgrundlage für Ansprüche des Dienstherrn auf Herausgabe von Bestechungslohn. ... Bei Angestellten privater Arbeitgeber ist für die Anerkennung eines auf Herausgabe von „Schmiergeldern“ gerichteten Anspruchs entscheidend, dass sie durch deren Entgegennahme ein Geschäft ihres Arbeitgebers als eigene behandeln, wiewohl ihnen bewusst ist, dazu nicht berechtigt zu sein. Angestellte im öffentlichen Dienst, die Bestechungslohn nehmen, führen dagegen kein fremdes Geschäft, das als ein solches ihres Dienstherrn auch nur vorstellbar wäre. Sie maßen sich nicht etwas an,

was nur ihrem Dienstherrn vorbehalten wäre, sondern verletzen mit der Annahme von Bestechungslohn lediglich ihre Dienstpflichten.

Es gibt auch keine Rechtfertigung, Angestellte des öffentlichen Dienstes und Beamte insoweit ungleich zu behandeln. Zwar steht ein Beamter in einem öffentlich-rechtlichen Treueverhältnis – der Angestellte dagegen in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis; das privatrechtliche Arbeitsverhältnis des Angestellten ist inhaltlich jedoch weitgehend durch die Übernahme beamtenrechtlicher Grundsätze gekennzeichnet ... In Hinblick auf die Bestechlichkeit ist nicht zu erkennen, worin sich die Pflichtenbindung des Angestellten im öffentlichen Dienst von derjenigen des Beamten unterscheiden sollte.“

Diese Rechtsprechung hat der Bundesgerichtshof mehrfach bestätigt und fortgeführt. Beispielhaft seien erwähnt:

LVA-Fall

BGH NSTZ 1999, 560 = wistra 1999, 385 = BGHR, StGB § 73 Verletzter 2 (Anspruch):

Sachverhalt:

Der Angeklagte war für Landesversorgungsamt (LVA) Baden Württemberg – Leiter Referat Datenverarbeitung – tätig; Aufgabe u.a.: Beschaffungsbedarf von EDV-Ausstattung feststellen – Einholung von Kaufangeboten und Feststellung des bestverhandelten Angebots; dieses wird Grundlage für eine entsprechendes Leasingangebot; Geschäftsführer der Firma Computerhandels- und leasing GmbH (CVR) vereinbart mit dem Angeklagten, dass nur Angebote seiner Firma eingeholt werden; Bestechungslohn für den Angeklagten ca. 1,2 Mio. DM; Überteurungsschaden bei LVA ca. 5,6 Mio. DM. Landgericht hat Verfall des Bestechungslohns mit der Begründung abgelehnt, es stünde § 73 Abs. 1 Satz 2 StGB entgegen.

Der Bundesgerichtshof dazu (wistra 1999, 384 (385)):

„In Bezug auf den Angeklagten hat es gemeint, einer Verfallsanordnung stünde § 73 Abs. 1 Satz 2 StGB entgegen. Dies ist ... unzutreffend. Denn Verletzter im Sinne dieser Vorschrift kann nur derjenige sein, dessen Individualinteressen durch das vom Täter übertretene Strafgesetz geschützt werden sollen (vgl. BGHR StGB § 73 Verletzter 1). Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt. Der Angeklagte hat die finanziellen Vorteile seitens der CVR durch Bestechlichkeit in 31 Fällen erlangt. Schutzgut der §§ 331, 332 StGB ist aber nicht das Vermögensinteresse der Anstellungskörperschaft, sondern das Vertrauen der Allgemeinheit in die Lauterkeit des öffentlichen Dienstes (...). Das LVA war allerdings Verletzte der durch den Angeklagten in 42 Fällen begangenen Untreue (§ 266 StGB). Aus diesen Delikten hat der Angeklagte aber wiederum nichts erlangt. Dass er im Rahmen der mit der CVR getroffenen „Unrechtsvereinbarung“ für die Untreuehandlung zum Nachteil der LVA finanzielle Zuwendungen erhielt, führt nicht zur Anwendung des § 73 Abs. 1 Satz 2 StGB,

weil sich diese Vorschrift nicht auf ein „für die Tat“ geleistetes Entgelt bezieht (BGHSt 30, 46 (47)).“

Frankfurter Flughafen Fall:

BGH NStZ 2000, 589 ff. = wistra 2000, 380 ff. = StV 2001, 272 ff.:

Sachverhalt:

Der Angeklagte ist Projektleiter „Verkehrsführung und Parkleitsystem“ bei der Betreibergesellschaft des Flughafen Frankfurt/Main. Er erhält vom Geschäftsführer der Firma D ca. 500.000,-- DM Zuwendungen; im Gegenzug erhält D Aufträge; Bestandteil der Unrechtsvereinbarung ist, dass die D zukünftige Angebote überhöht abgeben kann (Aufmaßmanipulationen), um dadurch einen Teil der „Investitionen“ wieder zu kompensieren. Es kommt jedoch nicht mehr zur Umsetzung wegen Festnahme. Zuwendungen in Höhe von 39.000 DM hat der Angeklagte O, ein Oberamtsrat im Bundesbauministerium, erhalten (wofür erhellt sich aus dem Sachverhalt nicht).

Landgericht lehnt Verfall mit Gedanken an Herausgabeanspruch des Dienstherrn gegen seinen Beamten ab. Bundesgerichtshof hebt das Urteil insoweit mit der o.a. Argumentation auf.

Ausnahmen von dieser Rechtsprechung:

Hamburger-Klärwerk-Fall

BGH wistra 2001, 295 (5. Senat)

Sachverhalt:

Der Angeklagte ist Leiter des Klärwerks D; Klärwerk untersteht dem Amt für Stadtentwässerung der Freien Hansestadt Hamburg; die Elektrotechnik des Klärwerks soll neu erfasst werden; der Angeklagte soll die Kosten hierfür ermitteln; er stellt fest, dass die Erfassung mittels sog. CAD-Programms von der Firma S für 50,-- DM pro Stunde angeboten wird; ingenieurmäßige Begleitung des Projekts könnte durch ihn selbst erfolgen; der Angeklagte unterhält Beziehungen zu dem Geschäftsführer eine Tochterfirma von Siemens; beide vereinbaren, dass der Angeklagte den Kostenrahmen überhöht ansetzen und sich für eine Auftragsvergabe an die Firma seines Freundes stark machen soll; erhält diese den Auftrag würde der Angeklagte 25 % der Abschlagsrechnungssummen erhalten; die eigentliche Auftragsdurchführung soll durch die Firma. S als Subunternehmerin erfolgen; der Angeklagte kalkuliert für die Erfassung einen Kostenrahmen von 1 Mio. DM und eine Laufzeit von 4 Jahren; daraufhin wird zum Preis von 250.000 DM ein Auftrag für die Laufzeit von einem Jahr ausgeschrieben, den – auf Betreiben des Angeklagten – die Firma seines Freundes erhält; von den Abschlagsrechnungen fließen 67.000 DM an den Angeklagten; sein Freund erhält für seine Firma die Folgeaufträge für das Klärwerk D sowie weitere gleichlautende Aufträge für andere Klärwerke der Stadt.

Nach dem bislang Gehörten wäre davon auszugehen gewesen, dass die Zuwendungen an den Angeklagten dem Verfall bzw. Wertersatzverfall unterlägen. Nunmehr argumentiert der Bundesgerichtshof jedoch wie folgt:

„Zwar ist bei den Bestechungsdelikten der Dienstherr regelmäßig nicht Verletzter im Sinne des § 73 Abs. 1 Satz 2 StGB, weil Schutzgut der Amtsdelikte das Vertrauen der Allgemeinheit in die Lauterkeit des öffentlichen Dienstes ist. Hier liegt jedoch insoweit eine Besonderheit vor, als der Bestechungslohn nach den rechtsfehlerfreien Feststellungen des Landgerichts zugleich den Schaden bzw. den Nachteil im Rahmen der Betrugs- oder Untreuehandlung ausmachte. Durch die Betrugshandlung wurde ein Vertrag erreicht, der erst die Auskehr der vermögenswerten Vorteile an den Angeklagten ermöglichte. Der Betrugs- und Untreueschaden des Dienstherrn korrespondiert hier spiegelbildlich mit dem Vermögenszuwachs, den der Angeklagte aus dieser Tat erlangt hat. Die Realisierung eines Schadensersatzanspruchs des Dienstherrn schöpft wiederum den Vermögensvorteil des Angeklagten ab.

Deshalb gebietet in derartigen Fällen der Schutzzweck des § 73 Abs. 1 Satz 2 StGB, dass eine Doppelinanspruchnahme des Angeklagten ausgeschlossen bleibt. Entschiede man nämlich hier die beiden – wirtschaftlich unmittelbar miteinander verknüpften – Sachverhaltsteile getrennt, dann würde dies zu einem mit dem Normzweck des § 73 Abs. 1 Satz 2 StGB nicht zu vereinbarenden Ergebnis führen. Bei getrennter Würdigung hätte der Angeklagte zwar aus dem vorgelagerten Tatkomplex seines Betruges und seiner Untreue zu Lasten seiner Arbeitgeberin nichts erlangt; er wäre aber gegenüber seiner Arbeitgeberin nach § 823 Abs. 2 BGB i.V.m. §§ 263, 266 StGB zum Schadensersatz verpflichtet. Die spätere Annahme der Bestechungsgelder würde seine Arbeitgeberin nicht mehr schädigen.“

Nunmehr macht der Bundesgerichtshof Ausführungen zu der Frage, wann jemand Verletzter im Sinne des § 73 Abs. 1 Satz 2 StGB ist und argumentierte zu der Frage, wann ein Anspruch „aus der Tat“ erwachsen ist wie folgt:

„Die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen jemand im Sinne des § 73 Abs. 1 Satz 2 StGB verletzt ist, kann deshalb im Hinblick auf den Schutzzweck dieser Bestimmungen weder nach den materiell-rechtlichen Kategorien von Tateinheit/Tatmehrheit gem. §§ 52, 53 StGB noch in Übereinstimmung mit dem prozessualen Tatbegriff im Sinne des § 264 StPO beantwortet werden. Aus dem Sinn und Zweck der Verfallsvorschriften ergibt sich vielmehr, dass der Anspruch des verletzten Dritten nicht unmittelbar an den verwirklichten Straftatbestand anknüpfen muss (BGH wistra 2001, 96). Entscheidend ist vielmehr, ob eine zwingende innere Verknüpfung zwischen dem erlangten Vorteil und dem ersatzfähigen Schaden eines Dritten vorliegt. ...

... Wenn sich der Nachteil bei der Untreue und der Vorteil bei der Bestechlichkeit nicht betragsmäßig entsprechen, erfordert der Gesichtspunkt des Doppelbelastungsverbots in

diesen Fällen nach seinem Schutzzweck nicht die Anwendung des § 73 Abs. 1 Satz 2 StGB. Hier kann übermäßigen Belastungen des Angeklagten im Rahmen der Härteklausele nach § 73 c StGB begegnet werden (vgl. BGH wistra 1999, 464). ...damit will der Bundesgerichtshof Fälle regeln, in denen der Schadensersatzanspruch des Dienstherrn das durch den Zuwendungsempfänger Erlangte deutlich überschreitet (wohl der Regelfall); hier soll der Verfallsanspruch nach § 73 c StGB zurückstehen, falls der Beamte schon für den Untreueschaden blutet; dies ergibt sich jedenfalls aus dem Verweis zu BGH wistra 1999, 464).

Der 3. Strafsenat hat sich der Auffassung des 5. Senats im Grunde angeschlossen:

GEZ-Fall

BGH NJW 2001, 2560 (3. Senat)

Sachverhalt:

Der Angeklagte war als Organisationsprogrammierer bei der GEZ zuständig für die Formularblattorganisation; Aufgabe: Sicherstellung einer sachgerechten, wirtschaftlichen Versorgung mit den für den Gebühreneinzug erforderlichen Formularen (Anbieter vorschlagen – Angebote prüfen – über Aufträge entscheiden bzw. Entscheidungen vorbereiten); der Angeklagte verfügte über Kontakte zu ausgewählten Unternehmen der Druckindustrie; diese richteten für den Angeklagten und seine Mitarbeiter Arbeitsessen, Gala-Diners, Neujahressen, Betriebsfeste und Vatertagsausflüge aus; speziell der Angeklagte erhielt teure Geschenke (Reitpferd für die Tochter, Hotelaufenthalte und Provisionszahlungen für Aufträge); nach der „Anfütterungsphase“ wurde in der Zeit von 1988 bis 1993 ein Preisabsprachesystem betrieben, in dem die Angebote der Firmen bereits die später an den Angeklagten auszahlenden Provisionen enthielten; Zuwendungen an Angeklagten ca. 1,5 Mio. DM; Überteurungsschaden bei der GEZ ca. 3,8 Mio.; Haushalt sank nach Festnahme des Angeklagten von 5 Mio. 1993 auf 2,6 Mio. 1994.

Der 3. Senat hat in Übereinstimmung mit der Entscheidung des 5. Senats zur Vermeidung einer doppelten Inanspruchnahme des Angeklagten den Schadensersatzansprüchen des Dienstherrn Vorrang vor den Verfallsansprüchen des Staates eingeräumt. Zu der Frage, wann ein Anspruch des Verletzten „aus der Tat“ erwachsen ist, legt der 3. Senat allerdings restriktivere Maßstäbe an:

„Für die Frage, ob Bestechungslohn und Untreueschaden identisch sind und ob deshalb die GEZ Verletzter im Sinne des § 73 Abs. 1 Satz 2 StGB ist, kommt es nicht darauf an, ob die beiden Tatbestände zueinander in Tateinheit oder in Tatmehrheit stehen. Grenze für die innere Verknüpfung ist allerdings die prozessuale Tat. Der Anspruch muss als Folge der Tat im Sinne des § 264 StGB erwachsen sein. Der weitergehenden, für dessen Entscheidung nicht maßgeblichen Meinung des 5. Strafsenats schließt sich der Senat nicht an. Eine Aus-

dehnung über die Grenze der prozessualen Tat hinaus würde den Unterschied zwischen Verfall und dem erweiterten Verfall nach § 73 d StGB verwischen.“

Vermögensabschöpfung beim Zuwendungsgeber

Noch viel interessanter ist eine Beschäftigung mit den Abschöpfungsmöglichkeiten auf der Seite des Zuwendungsgebers. Hier sollen im folgenden drei Aspekte beleuchtet werden:

- Umfang des Abschöpfungsmöglichkeiten bei Dritten (Anwendbarkeit des Bruttoprinzips)
- Möglichkeiten der Abschöpfung bei Dritten, namentlich den Firmen der Zuwendungsgeber
- Persönliche Haftung des Zuwendungsgebers für das Erlangte

Umfang der Abschöpfungsmöglichkeiten bei Dritten (Geltung des Bruttoprinzips)

Seit dem Gesetz zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes, des Strafgesetzbuchs und anderer Gesetze vom 28.02.1998 (BGBl. I S. 372) gilt für das Verfallsrecht das sog. Bruttoprinzip. Das bedeutet, dass nicht bloß der Gewinn, sondern grundsätzlich alles, was der Täter für die Tat oder aus ihr erlangt hat, für verfallen zu erklären ist. Anders als bei dem bis dahin geltenden Nettoprinzip sind Aufwendungen oder Ausgaben des Täters nicht mehr abzugsfähig (Beispiel: Ein Rauschgifthändler, der für 10.000 € Kokain erwirbt, das er für 20.000 € weiter veräußert, hat aus der Tat 20.000 € erlangt. Dieser Betrag unterliegt dem Verfall; der von ihm finanzierte Einkaufspreis interessiert nicht).

Damit stellt sich die Frage, wie es sich mit der Anwendbarkeit des Bruttoprinzips auf der Seite des Zuwendungsgebers verhält. Davon ausgehend, dass durch Bestechung regelmäßig lukrative Aufträge für die Firmen der Zuwendungsgeber „erlangt“ werden, würde eine nach dem Bruttoprinzip berechnete (Wertersatz-)Verfallsanordnung die gesamte Auftragsumme umfassen, egal ob ein Dachdecker durch Bestechung beim Erzbistum einen Auftrag über 50.000 € für ein neues Kirchendach oder ein Anlagenbauunternehmen durch Bestechung den Zuschlag für den Bau einer Müllverbrennungsanlage in einem Volumen von 440 Mio. € erlangt hat.

Der Bundesgerichtshof hat sich zur Anwendbarkeit des Bruttoprinzips in einer Entscheidung grundlegend geäußert, der zwar kein Korruptionssachverhalt zugrunde lag, aus der aber entsprechende Rückschlüsse auch für diese Fälle zu ziehen sind.

Zigarettenpapier-Fall

BGH NStZ 2003, 37 ff.

Sachverhalt

Die S-GmbH in Mannheim produziert Zigarettenpapier; Hauptabnehmer ist ein Kunde in Serbien; im Zuge des Balkankonflikts Mitte der 90er Jahre wurde gegen Serbien ein Wirtschaftsembargo verhängt; um dieses Embargo zu umgehen, kamen zwei leitende Mitarbeiter der Firma auf die Idee, im Ausland eine Firma zu gründen und über diese zwischengeschaltete Firma nach Serbien zu liefern; während des Embargos wurden auf diese Weise weitere Geschäfte mit dem serbischen Abnehmer gemacht; aus diesen Geschäften hat die S-GmbH ca. 8 Mio. DM erlangt; nach dem Auffliegen der Embargoverstöße (Verbrechenstatbestand!) ist gegen die S-GmbH in dieser Höhe der Wertersatzverfall angeordnet worden. Der Bundesgerichtshof hat dieses Urteil bestätigt. In der Hauptverhandlung und der Begründung der Revision der Firma, die in dem Verfahren als Verfallsbeteiligte vertreten war, wurden verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Bruttoprinzip an sich, ein Verstoß gegen das Schuldprinzip und die Verletzung der Eigentumsfreiheit gerügt.

Der Bundesgerichtshof hat die Verfallsanordnung in vollem Umfang bestätigt und – trotz der verheerenden wirtschaftlichen Folgen für die betroffene Firma – mit an Deutlichkeit nicht zu überbietender Klarheit das Bruttoprinzip verteidigt. In der Entscheidung heißt es u.a.:

„Der Verfall (des Wertersatzes) ist nach § 73 Abs. 1 Satz 1 StGB zwingend nach Maßgabe des Bruttoprinzips anzuordnen, soweit nicht die gleichfalls zwingende Härtevorschrift des § 73 c Abs. 1 Satz 1 StGB entgegensteht. ...

Der Senat hat keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Umgestaltung des Verfallsrechts durch die Einführung des Bruttoprinzips in § 73 StGB mit der den Umfang des Verfalls begrenzenden Funktion des § 73 c StGB Der Verfall ist keine Strafe und auch keine – in Bezug auf das Schuldprinzip – strafähnliche Maßnahme. Es ist vielmehr eine Maßnahme eigener Art. Das folgt aus dem objektivierten Willen des Gesetzgebers, der systematischen Stellung sowie dem Wortlaut der Vorschrift und den zugehörigen verfahrensrechtlichen Vorschriften. Nach ausdrücklicher gesetzlicher Regelung setzt der Verfall Schuld nicht voraus. Anders als bei der Einziehung ... genügt für den Verfall eine rechtswidrige Tat (§ 73 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 11 Abs. 1 Nr. 5 StGB). ...

Die Einführung des Bruttonprinzips hat an der Rechtsnatur des Verfalls als einer Maßnahme eigener Art nichts geändert; jedenfalls wird er dadurch nicht zu einer Strafe oder strafähnlichen Maßnahme. ... Das Bruttonprinzip sollte die Anordnung des Verfalls nicht nur im Hinblick auf seine Berechnung praktikabler machen. Die Abschöpfung des über den Nettogewinn hinaus Erlangten verfolgte vielmehr primär einen Präventionszweck. Die dadurch angestrebte Folge, dass auch die Aufwendungen nutzlos waren, soll zur Verhinderung gewinnorientierter Straftaten – und insbesondere diese wollte der Gesetzgeber erfassen – beitragen. Müsste der Betroffene für den Fall der Entdeckung hingegen lediglich die Abschöpfung des Tatgewinns befürchten, so wäre die Tatbegehung unter finanziellen Gesichtspunkten weitgehend risikolos. Diesen Präventionszweck – der Verfallsbetroffene soll das Risiko strafbaren Handelns tragen – hatte der Gesetzgeber im Auge, als er sich auf den Rechtsgedanken des § 817 Satz 2 BGB bezog, wenn er darauf abhob, dass das in ein verbotenes Geschäft Investierte unwiederbringlich verloren sein soll. ...

Der Senat verkennt nicht, dass mit dem Bruttonprinzip dem Verfallsbetroffenen ein – mitunter erheblicher – wirtschaftlicher Nachteil zugefügt werden kann. Dies findet seine Rechtsfertigung jedoch darin, dass nicht auf wohlverworbenes, sondern auf Vermögen zugegriffen wird, das durch vorausgegangene rechtswidrige Taten bemakelt ist. Um Repression oder Vergeltung geht es dabei nicht. Weil der Verfall keine schuldbezogene individuelle Vorwerfbarkeit voraussetzt, kann und soll er nicht dem (individuellen) Schuldausgleich dienen. Das Schuldprinzip ist daher auf den Verfall nicht anwendbar. Das gilt auch, soweit dieser nach dem Bruttonprinzip über den Vermögensvorteil hinaus angeordnet wird. ...

Der Verfall greift auch bei Anwendung des Bruttonprinzips nicht in das Eigentumsgrundrecht (Art. 14 Abs. 1 GG) ein. In Fällen der vorliegenden Art dürfen die in Rede stehenden Vermögenspositionen schon nicht in den Schutzbereich des Grundrechts fallen. Die Kaufpreisforderungen der Verfallsbeteiligten stammen aus rechtswidrigen, sich als Verbrechen erweisenden Embargogeschäften. An deren Stelle ist in Folge der Erfüllung ein entsprechender Geldbetrag (Wertersatz) getreten. Es handelt sich also nicht um wohlverworbene, sondern um von vornherein bemakelte Positionen. Unter diesen Umständen ergibt sich jedenfalls aus der Befugnis des Gesetzgebers zur Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) im Blick auf Zweck und Bedeutung der Regelung auch insoweit eine verfassungsrechtlich hinreichend tragfähige Grundlage. ... Soweit der Verfall den Betroffenen übermäßig belasten würde (Übermaßverbot oder Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne) sieht die Härteklausel des § 73 c StGB eine hinreichend bestimmte Begrenzung vor.“

Der Bundesgerichtshof hat in dieser Entscheidung – zum wiederholten Mal – klargestellt, dass der Verfall eine Maßnahme eigener Art (nach h.M. eine quasi-

kondiktionsrechtliche Ausgleichsmaßnahme; Rechtsgedanke des § 817 Satz 2 BGB) ist. Er setzt also weder schuldhaftes Handeln des Täters voraus, noch ist er bei der Strafzumessung zu berücksichtigen. Der Bundesgerichtshof hat ferner in erfreulicher Deutlichkeit den Rechtsgedanken des Gesetzgebers herausgearbeitet, der zur Einführung des Bruttoprinzips im Jahr 1992 geführt hat, nämlich die Bekämpfung gewinnorientierter Kriminalität. Überträgt man die Grundsätze dieser Entscheidung auf Korruptionssachverhalte, so kann kein vernünftiger Zweifel mehr daran bestehen, dass jeder durch Bestechung erlangter Auftrag, genauer gesagt, die (Brutto-) Auftragssumme - grundsätzlich dem (Wertersatz-) Verfall unterliegt. Begrenzt wird die Verfallsanordnung allein durch § 73 c StGB.

Möglichkeiten der Abschöpfung bei Dritten, namentlich den Firmen der Zuwendungsgeber

Nun besteht bei den Korruptionssachverhalten die Besonderheit, dass auf der Seite des Zuwendungsgebers im Regelfall zwei Personen beteiligt sind: Die „natürliche Person“ des Täters, der das Korruptionsdelikt - also die Straftat – begeht; daneben aber auch die „juristische Person“, nämlich die Firma (des Täters), die den aus der Unrechtsvereinbarung mit dem Bestochenen resultierenden Auftrag erhält. Der aus der Straftat (Korruptionsdelikt) erlangte Auftrag befindet sich also nicht beim strafrechtlich verantwortlichen Täter, sondern bei einem Dritten. Folglich muss sich die Abschöpfungsmaßnahme gegen diesen Dritten – im Regelfall also die gegen die Firma des Täters – richten. Anspruchsgrundlage für den gegen einen Dritten gerichtete Verfall ist § 73 Abs. 3 StGB, der folgenden Wortlaut hat:

§ 73 Abs. 3 StGB:

Hat der Täter oder Teilnehmer für einen anderen gehandelt und hat dadurch dieser etwas erlangt, so richtet sich die Anordnung des Verfalls ... gegen ihn.

Diese Regelung, deren Wortlaut an die Vertretervorschrift aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch erinnert, ist immer dann unproblematisch, wenn der Täter kraft Gesetzes der Vertreter der durch das Korruptionsdelikt begünstigten Firma ist (z.B. Geschäftsführer einer GmbH). Was ist aber in Fällen, in denen ein nicht vertretungsbefugter Täter durch Korruption oder andere Straftaten das Vermögen seines Unternehmens mehrt (ein leitender Angestellter der Daimler Chrysler AG sorgt dafür, dass sich eine Bundesbehörde bei der Bestellung neuer Dienstwagen für Mercedes entscheidet; der Prokurist einer Kommanditgesellschaft, die Telekommunikationsüberwachungsgeräte herstellt, sorgt dafür, dass

das Landeskriminalamt, der Bundesgrenzschutz und Zollbehörden ihre TKÜ-Geräte nur dort bestellen; ein Buchhalter verbessert aus Angst um den Verlust seines Arbeitsplatzes – ohne Wissen der Firmenleitung – die desolate wirtschaftliche Situation seiner Firma auf, indem er beim Finanzamt durch Vorlage frasierter Rechnungen Vorsteuererstattungen erschwindelt usw. Hier stellt sich die Frage nach dem Umfang des Anwendungsbereichs von § 73 Abs. 3 StGB. Bedeutet die Formulierung „für einen anderen“, dass der Täter ausschließlich für den Dritten tätig geworden sein muss oder darf er auch autonome Ziele verfolgen? Muss der Dritte von der Straftat zu seinen Gunsten positive Kenntnis haben oder haftet er auch bei Gutgläubigkeit? Ist aus dem Wörtchen „dadurch“ zu lesen, dass zwischen Straftat des Täters und Bereicherungseintritt beim Dritten ein Unmittelbarkeitszusammenhang bestehen muss? All diese Fragen hat der Bundesgerichtshof in einer weiteren – für das Abschöpfungsrecht – bahnbrechenden Entscheidung beantwortet.

Zur Anordnung des Verfalls gegen Drittbegünstigte

BGH NJW 2000, 297 = BGHR § 73 Verfallsbeteiligte 2

In seiner Grundsatzentscheidung – die an dieser Stelle aus Kapazitätsgründen nicht im Einzelnen diskutiert werden kann – hat der 5. Strafsenat dieser Vorschrift schärfere Konturen verliehen, indem er für ihren Anwendungsbereich zwischen drei Fallgruppen unterscheidet:

Vertretungsfälle:

Vertretungsfälle im engeren Sinne sind zunächst das Handeln als Organ, Vertreter oder Beauftragter i.S. des § 14 StGB. Vertretungsfälle im weiteren Sinne sind bei sonstigen Angehörigen einer Organisation anzunehmen, die im Organisationsinteresse tätig werden. Das können bei betrieblichen Organisationen etwa die Angestellten sein, bei kriminell handelnden Organisationen werden diejenigen für die Organisation tätigen Personen dazugehören, die nicht selbst Tatbeteiligte sind. Fließt in solchen Fällen dem Dritten der Vorteil zu, so hat der Täter oder Teilnehmer für den Dritten gehandelt und dieser dadurch den Vorteil erlangt. Auf die Kenntnis des Dritten kommt es nicht an; er muss sich die bei ihm zu Unrecht eingetretene Bereicherung zurechnen lassen. „Handeln für einen anderen“ bedeutet nach der Lesart dieser Fallgruppe jedes Tätigwerden im „faktischen Interesse“ des Dritten.

Verschiebungsfälle:

Bei einem Verschiebungsfall lässt der Täter dem Dritten die Tatvorteile unentgeltlich oder zumindest aufgrund eines bemakelten Rechtsgeschäfts zukommen, um sie dem Zugriff des Gläubigers zu entziehen oder um die Tat zu verschleiern. Hier kommt es nicht darauf an, ob der Täter im Einflussbereich des Dritten steht; er kann sich sogar eines gutgläubigen Dritten bedienen, der etwa sein Konto zur Verfügung stellt. Gerade für die Vermögensverschiebung wird es typisch sein, dass zwischen Tat und Bereicherung des Dritten weitere Rechtsgeschäfte liegen. Entgegen dem Wortlaut der Norm („dadurch“) muss also zwischen der Straftat und dem Eintritt der Bereicherung bei dem Dritten kein Unmittelbarkeitszusammenhang bestehen.

Erfüllungsfälle:

Der Erfüllungsfall ist dadurch gekennzeichnet, dass der Täter oder Teilnehmer einem gutgläubigen Dritten Tatvorteile zuwendet, und zwar in Erfüllung einer nicht bemakelten entgeltlichen Forderung, deren Entstehung und Inhalt in keinem Zusammenhang mit der Tat steht. Hat der Dritte die Tatbeute (oder deren Wertersatz) aufgrund eines mit dem Täter oder Teilnehmer geschlossenen entgeltlichen Rechtsgeschäfts erlangt, das weder für sich noch im Zusammenhang mit der rechtswidrigen Tat bemakelt ist, so hat der Dritte den Vorteil nicht *durch* die Tat erlangt. In einem solchen Fall – Zäsur durch ein von der Tat unabhängiges Rechtsgeschäft – fehlt es an der Unmittelbarkeit; der Verfall kann gegen den Täter nicht nach § 73 Abs. 3 StGB angeordnet werden.

Die Auswirkungen dieser Entscheidung lassen sich wieder exemplarisch an dem schon erwähnten Zigarettenpapier-Fall darstellen. Auch dort haben zwei leitende Angestellte für die S-GmbH gehandelt (wenn auch mit Billigung der Geschäftsführer). Es hat der betroffenen Firma allerdings nichts genutzt, auf diesen Umstand hinzuweisen. Noch mal der Bundesgerichtshof in seiner Grundsatzentscheidung vom 21.08.2002:

„Dieser Normzweck (Bruttoprinzip; Rechtsgedanke des § 817 Satz 2 BGB) gilt auch für die Anwendung des Verfalls gegen den Drittbegünstigten nach § 73 Abs. 3 StGB, insbesondere dann, wenn dieser Nutznießer der rechtswidrigen Tat ist ... Soweit der Täter oder Teilnehmer für den Dritten handelt, soll er das für den Dritten nicht risikolos tun können. Die den Dritten treffende Folge, dass auch seine Aufwendungen nutzlos waren, kann und soll bewirken, dass der Dritte – namentlich ein hierarchisch organisiertes Unternehmen – Kontrollmechanismen zur Verhinderung solcher Straftaten errichtet und auf deren Einhaltung achtet. Darin liegt der Präventionszweck des Verfalls gegen den Drittbegünstigten. Würde bei ihm lediglich der aus der Straftat gezogene Gewinn abgeschöpft, so würde sich die

bewusst aus finanziellen Interessen begangene Tat im Ergebnis als wirtschaftlich risikolos auswirken. Ein derart risikolos zu erzielender Gewinn müsste geradezu als Tatanreiz für die Straftaten wirken ... (BGH NStZ 2003, 37, 38)“

Dem ist nichts hinzuzufügen.

Zu beachten ist, dass die materiell-rechtliche Vorschrift des § 73 Abs. 3 StGB von den Verfahrensvorschriften über die Beteiligung des Dritten (Verfallsbeteiligter) nach § 442 i.V.m. §§ 403 ff. StPO flankiert werden.

Persönlich Haftung des Zuwendungsgebers neben dem Dritten

Ob der Zuwendungsgeber neben seiner Firma für das Erlangte haftet, richtet sich letztlich nach den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen zur Haftung von Mittätern. Hiernach kommt es entscheidend darauf an, ob jeder Täter aus der Tat unmittelbar etwas erlangt. Dies ist der Fall, wenn der Mittäter zumindest faktische Verfügungsgewalt hat (vgl. die Nachweise aus der Rspr. bei Nack, GA 2003, 879, 880 Fn. 9 – 12). In einem solchen Fall haften die Mittäter als Gesamtschuldner.

Übertragen auf die Korruptionsfälle wird man unterscheiden müssen. Der als Täter auftretende Geschäftsführer einer GmbH wird aufgrund seiner Verfügungsbefugnis über die Konten der GmbH auch faktische Verfügungsgewalt über die durch Korruption erlangte Auftragssumme haben, somit also neben der GmbH gesamtschuldnerisch haften. Handelt dagegen ein nicht vertretungsberechtigter Angestellter für seine Firma, so fehlt es an einer faktischen Verfügungsgewalt über das Erlangte; in einem solchen Fall richtet sich die Verfallsanordnung allein gegen die Firma als Dritte, § 73 Abs. 3 StGB. Der Staatsanwaltschaft kann aus Erfahrung nur der Ratschlag gegeben werden, gerade bei dieser Frage die polizeilichen Anregungen sorgfältig zu überprüfen. Es ist immer wieder festzustellen, dass seitens der Polizei eine mittäterschaftliche Begehungsweise und eine gesamtschuldnerische Haftung als synonyme Begriffe verwendet werden.

Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, § 73 c StGB

Es ist in den vorerwähnten Entscheidungen wiederholt darauf hingewiesen worden, dass die Anwendung des Verfallsrechts – insbesondere das Bruttoprinzip – in den Schranken des § 73 c StGB zu erfolgen hat.

§ 73 c Abs. 1 StGB enthält eine Härteregelung für zwei Fallgestaltungen. Satz 1 *verbietet* die Anordnung des Verfalls, soweit er für den Betroffenen eine unbillige Härte wäre. Nach Satz 2 *kann* die Anordnung unterbleiben, soweit der Wert des Erlangten zur Zeit

der Anordnung in dem Vermögen nicht mehr vorhanden ist oder wenn das Erlangte nur einen geringen Wert hat. Ob die Voraussetzungen von Satz 1 oder Satz 2 vorliegen, ist in den Urteilsgründen so darzulegen, dass die Entscheidung für das Revisionsgericht nachvollziehbar und auf Rechtsfehler überprüfbar ist (Nack, a.a.O., S. 886).

An die unbillige Härte, die – soweit sie vorliegt - eine Verfallsanordnung verbietet, stellt der Bundesgerichtshof hohe Anforderungen. Die Situation muss so sein, dass die Verfallsanordnung „ungerecht“ wäre, dass sie das Übermaßverbot verletzen würde. Das Nichtmehrvorhandensein des Erlangten im Vermögen des Betroffenen reicht für sich genommen nicht aus, eine unbillige Härte zu begründen. Hinzukommen müssen weitere Umstände.

Bei der Ermessensentscheidung nach § 73 c Abs. 1 Satz 2 StGB gilt zunächst grundsätzlich, dass für ein Absehen von der Anordnung des Verfalls kein Raum ist, soweit der Täter noch über Vermögen verfügt, das wertmäßig dem aus der Tat erlangten entspricht. Ist das Erlangte nicht mehr im Vermögen des Täters vorhanden, kann nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs darauf Rücksicht genommen werden, auf welche Weise die Vermögenswerte von dem Täter eingesetzt worden sind, ob er sie etwa in „Massagesalons oder Spielhallen“ getragen oder in einer Notlage verbraucht hat.

Die Frage der Entreichung hat inzwischen der 4. Strafsenat in einer Grundsatzentscheidung vom 10.10.2002 hinreichend geklärt (BGH NStZ 2003, 257). In dem zugrunde liegenden Sachverhalt hatte ein Drogendealer Geld aus Drogenstraftaten erlangt. Das ursprünglich erlangte Geld hatte der Täter schon verprasst. Sein Vermögen bestand einzig aus einem Haus, das er lange vor den in Rede stehenden Taten geerbt hatte. Zu entscheiden war über Wertersatzverfall. Der Bundesgerichtshof hat hierzu ausgeführt:

„Die Anwendbarkeit der Ermessensvorschrift des § 73 c Abs. 1 Satz 2 StGB wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass der Betroffene zum Zeitpunkt der Verfallsanordnung noch über Vermögen verfügt, das wertmäßig dem Verfallsbetrag zumindest entspricht, aber in keinem denkbaren Zusammenhang zu den verfallsbegründenden Straftaten steht. Zwar kommt es grundsätzlich nicht darauf an, ob das vorhandene Vermögen einen konkreten ... Bezug zu den Straftaten hat; ebenso wenig hängt die Anordnung des Verfalls davon ab, ob der Angeklagte die vorhandenen Vermögenswerte unmittelbar mit Drogengeldern erworben oder ob er mit Drogengeldern andere Aufwendungen bestritten und erst mit den so eingesparten Mitteln das noch vorhandene Vermögen gebildet hat. Deshalb scheidet nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs eine Ermessensentscheidung nach § 73 c StGB solange aus, solange und soweit der Angeklagte über Vermögen verfügt, das wertmäßig nicht hinter dem „verfallbaren“ Betrag zurückbleibt. Diese Rechtsprechung ist aber nicht dahin zu verstehen, dass auf den „Wert“ des vorhandenen Vermögens als solchen abzustel-

len sei, ohne dass seine Herkunft noch von Bedeutung wäre. ... Ist der „Wert des Erlangten“, das heißt der Wert des dem Täter anfangs zugeflossenen Vermögensvorteils verbraucht, so ist der „Wert“ nicht deshalb im Vermögen „vorhanden“, weil der Täter über weiteres Vermögen verfügt. Eine andere Auslegung des § 73 c Abs. 1 Satz 2 StGB stünde auch im Widerspruch zum Wortlaut der Vorschrift, der gerade nicht auf den „Wert“ des Vermögens, sondern auf den „Wert des Erlangten“ in dem Vermögen abstellt.“

Diese Entscheidung kann durchaus enorme praktische Auswirkungen gerade auf Fälle aus dem Wirtschaftsstrafrecht haben. Denn die Gerichte müssen bei der Prüfung des § 73 c Abs. 1 Satz 2 StGB sehr genau prüfen, wie sich das Unternehmen nach den Straftaten und den daraus erlangten Aufträgen entwickelt hat. Ist die wirtschaftliche Situation des Unternehmens im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung schlecht, ist ein Zugriff auf die noch verbliebenen Unternehmenswerte eventuell nur möglich, wenn diese erst nach den Straftaten entstanden sind. Die Staatsanwaltschaft und die Gerichte werden wohl nicht umhin kommen, sich mit der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Schicksal einzelner, abtrennbarer Vermögenswerte ab dem Zeitpunkt der Tatbegehung genau vertraut zu machen.

Berücksichtigung von wirtschaftlichen Interessen bei Vermögensabschöpfung auf der Zuwendungsgeberseite

Neben diesen rein rechtlichen Erwägungen sollte sich die Staatsanwaltschaft immer auch ins Bewusstsein rufen, was sie mit der Durchführung von Abschöpfungsmaßnahmen auf der Zuwendungsgeberseite, konkret bei den begünstigten Firmen und Unternehmen, anrichten kann. Durch die Anwendbarkeit des Bruttoprinzips dürften Verfallsanordnungen in voller Höhe jedes Unternehmen vor schwerwiegende, wenn nicht existenzbedrohende Probleme stellen. Für die Phase des Ermittlungsverfahrens kommt noch die Geltung der Unschuldsvermutung hinzu. Die Staatsanwaltschaft steckt also – wie so oft – in einem Dilemma. Einerseits soll sie abzuschöpfende Vermögenswerte sichern, andererseits ist sie gehalten, die wirtschaftlichen Interessen der betroffenen Unternehmen zu berücksichtigen. Es könnte fatale Folgen haben, wenn die durch Korruption begünstigte Firma des Täters durch rigorose Vollstreckungsmaßnahmen schon im Ermittlungsverfahren in die Insolvenz getrieben wird – insbesondere, wenn der Beschuldigte später freigesprochen werden sollte oder die Hauptverhandlung zumindest ergibt, „dass alles ja gar nicht so schlimm war!“.

Es lassen sich wegen der Besonderheiten jedes Einzelfalles keine Patentrezepte ausstellen oder allgemeingültige Ratschläge erteilen. Die Überlegungen der Staatsanwaltschaft sollten sich allerdings an zwei Prämissen ausrichten:

Zunächst wird zu prüfen sein, ob gegen die begünstigte Firma überhaupt vermögenssichernde Maßnahmen – also letztlich ein dinglicher Arrest – im Ermittlungsverfahren zu beantragen ist. Ein Arrest kommt nur dann in Betracht, wenn ernsthaft zu befürchten steht, dass die zu sichernden Vermögenswerte bei Kenntnisnahme des Täters von den gegen ihn erhobenen Tatvorwürfen bei Seite geschafft werden würden (Arrestgrund). Es sind eine Reihe von Korruptionssachverhalten denkbar, in denen diese Gefahr nicht besteht. Es muss auch kein Nachteil sein, im Ermittlungsverfahren noch nicht an die Firma heranzutreten. Es werden auf jeden Fall die üblichen „Nebenkriegsschauplätze“ vermieden, die - je nach Potenz der Betroffenen und deren Anwälten – viel Zeit und zuweilen auch Nerven kosten können. Dass die Staatsanwaltschaft die begünstigte Firma nicht vergessen hat, wird diese dann erst im Zeitpunkt der Anklageerhebung erfahren. In der Anklage ist dann erstmals der Drittverfallsantrag formuliert und begründet. Als Verfallsbeteiligte erhält die betroffene Firma die Möglichkeit, an dem Hauptverfahren teilzunehmen (§ 442 i.V.m. §§ 430ff. StPO). Damit ist das „Verteidigungsvorbringen“ des Dritten auf die relativ kurze Phase des Zwischen- und Hauptverfahrens beschränkt.

Hat die Staatsanwaltschaft einen Arrest gegen ein Unternehmen erwirkt, steht sie vor dem Problem der Vollstreckung des Titels. Viele Kolleginnen und Kollegen haben keine Vorstellungen von den „Kollateralschäden“, die eine an dem Buchstaben des Gesetzes orientierte – also durchaus rechtmäßige - Vorgehensweise für das betroffene Unternehmen entstehen können. Sobald diese Maßnahmen Außenwirkung entfalten, sind gravierende Reputationsschäden für das Unternehmen zu befürchten. Eine Außenwirkung lässt sich aber gar nicht vermeiden. Durch die Pfändung von Konten oder Außenständen bekommen Geschäftspartner und – was noch viel schlimmer ist – die Haus- und Geschäftsbanken der betroffenen Firma „Wind von der Sache“. Während die Geschäftspartner für eine Verbreitung dieser Nachricht in dem wirtschaftlichen Umfeld des Unternehmens sorgen und damit dessen Bonität kräftig untergraben, läuten auch bei den Banken alle Alarmglocken. Denn neben möglichen Verlusten für das eigene Haus infolge eines zu befürchtenden wirtschaftlichen Niedergangs des Unternehmens gilt es sorgfältig zu prüfen, ob nicht auch der Geschäftsbank Reputationsschäden drohen. Nichts fürchtet die Bankwirtschaft so sehr, wie negative Presse, womöglich noch verursacht durch ein schwarzes Schaf unter den Kunden. Also laufen auch in den Banken unter dem Stichwort „Risikomanagement“ Überlegungen an, ob es nicht vielleicht das Beste wäre, sich von diesem Kunden zu trennen. Dass in dem Arrestbeschluss dann auch noch von Korruptionsdelikten die Rede ist, verschlimmert die Situation für das Unternehmen nur noch, denn solche Vorwürfe sind zum einen sehr presseträchtig und zum anderen auch

noch Geldwäschevortaten. Und da die Bank durch die Zustellung der Arrestanordnung nunmehr bösgläubig geworden, sieht sie sich sogar plötzlich dem Risiko ausgesetzt, durch eine Fortführung der Kundenbeziehung selbst Geldwäschehandlungen zu begehen. Wer glaubt, die vorstehenden Ausführungen seien zu dramatisch, dem sei ein Blick in die Ziffer 30 der Verlautbarungen des Bundesaufsichtsamtes für Finanzdienstleistungen (Bafin) empfohlen, die unter der Homepage www.bafin.de einsehbar sind. Dort wird von den Instituten ausdrücklich der Abbruch der Geschäftsbeziehungen empfohlen, und zwar nicht nur für den Fall einer Geldwäscheverdachtsanzeige durch das Institut selbst, sondern auch für Fälle, in denen die Bank auf andere Weise Kenntnis von Straftaten ihrer Kunden erhält.

Dies alles sollte man im Hinterkopf haben, bevor man einen Arrest in ein Wirtschaftsunternehmen vollzieht. Unabhängig von diesen Problemen muss sich die Staatsanwaltschaft ohnehin von vornherein Gedanken dazu machen, wie die Firma in den nächsten Monaten Löhne und Gehälter auszahlen, Sozialversicherungs- und Rentenkassenbeiträge abführen, Forderungen bezahlen, Kredite aufnehmen oder ablösen und alle sonstigen Finanztransaktionen durchführen soll, die in Zusammenhang mit seiner wirtschaftlichen Betätigung stehen.

Dies alles kann man jedoch auch zu seinem Vorteil nutzen. Tritt man mit einem gründlich vorbereiteten Arrest an eine Firma heran und macht deutlich, dass auf der Grundlage dieses Titels innerhalb der nächsten Stunden diverse Konten gepfändet, Immobilien mit Arresthypotheken belegt und bewegliches Vermögen gepfändet werden, falls nicht ein akzeptabler Vorschlag zu Abwendung der Vollstreckungsmaßnahmen erfolgt, wird man in den Verantwortlichen der betroffenen Firma aufgeschlossene Zuhörer finden. Diese wissen natürlich auch, dass im Zweifel die Existenz des Unternehmens auf dem Spiel steht. So gelingt es nicht selten, dass die Arrestvollziehung durch Bankbürgschaften oder Grundschuldbestellungen in letzter Minute abgewendet werden kann. Dies hat für beide Seiten Vorteile. Die Staatsanwaltschaft kommt gar nicht erst in den Geruch, „Unternehmen platt zu machen und Arbeitsplätze zu vernichten“ und spart sich die Arbeit der Verwaltung umfangreicher gesicherter Vermögenswerte bis zur Rechtskraft des Urteils, die betroffene Firma vermeidet das Bekanntwerden der Vorwürfe und die damit verbundenen wirtschaftlichen Folgen. In einer Fortbildungsveranstaltung der nordrhein-westfälischen Justiz zum Thema Vermögensabschöpfung in Korruptionsdelikten hat ein namhafter Verteidiger dafür geworben, vor der Vollstreckung von Arresten in Unternehmen der Verteidigung überhaupt die Möglichkeit zu „Konsensgesprächen“ zu geben.

Das Ermittlungsverfahren habe insoweit den Vorteil, bestimmte, für die Mandantschaft nachteilige Dinge, „diskret“ ablaufen zu lassen.

Zusammengefasst kann man einen dinglichen Arrest gegen ein Unternehmen wie einen unschlagbaren Trumpf in einem Kartenspiel vergleichen: Manchmal muss man ihn tatsächlich ausspielen, aber im Regelfall braucht man ihn nur zu zeigen, um das Spiel zu gewinnen!

Berücksichtigung von Steuern bei den Verfallsentscheidungen

BGH wistra 2002, 255 ff.; BGH wistra 2004, 227 f.

Da Korruptionsdelikte oft erst lange Zeit nach ihrer Begehung aufgeklärt und erst noch längere Zeit später rechtskräftige Urteile vorliegen, stellt sich – insbesondere wieder für die begünstigten Firmen des Zuwendungsgebers – die Frage nach der Berücksichtigung von Steuern. Die Rechtsprechung hierzu ist einfach und klar. Sind auf das aus der Tat Erlangte im Zeitpunkt der Verfallsentscheidung noch keine Steuern bestandskräftig festgesetzt worden, brauchen diese auch nicht berücksichtigt zu werden (der Täter kann den Verfallsbetrag steuermindern geltend machen). Sind jedoch auf das Erlangte (z.B. den durch Korruption erlangten Auftrag) Steuern festgesetzt bzw. bezahlt worden, so ist dies zur Vermeidung einer Doppelbelastung des Täters bei der Anwendung der Härtevorschrift des § 73 c StGB zu berücksichtigen. Der Übergang zum Bruttoprinzip ändert hieran nichts.

Fazit

Die Vermögensabschöpfung ist gerade bei der Verfolgung und Bekämpfung von Korruptionsdelikten eine äußerst wirksame Waffe. Neben dem Zuwendungsempfänger läuft insbesondere der Zuwendungsgeber Gefahr, die gesamte durch Korruption erlangte Bruttoauftragssumme zu verlieren. Damit lässt sich auf der Grundlage des Abschöpfungsrechts die Ansage formulieren: Wer schmiert, arbeitet umsonst! Die konsequente Abschöpfung der durch Bestechung und Vorteilsgewährung erlangten Auftragssummen – egal ob bei der Ein-Mann GmbH oder beim Weltkonzern – dürfte damit, trotz ihrer an sich repressiven Ausrichtung, zugleich einen nicht zu unterschätzenden Präventionseffekt haben.

Problematik der Erkenntnisgewinnung: Zusammenarbeit mit den Verwaltungsbehörden

Oberstaatsanwalt Wolfgang Müller

Niedersachsen ist bereits seit geraumer Zeit ressortübergreifend darum bemüht, die Bekämpfung der Korruption zu intensivieren, und zwar sowohl auf dem Gebiet der Prävention wie auch der Repression.

Bei der Generalstaatsanwaltschaft Celle ist die dort eingerichtete, landesweit zuständige Zentrale Stelle Organisierte Kriminalität und Korruption (ZOK) seit 1996 mit der Intensivierung der Verfolgung der Korruptionsdelinquenz insbesondere im Bereich der Repression befasst, ohne allerdings eigene Ermittlungen zu führen. Die Aufgaben der ZOK liegen insoweit in erster Linie im Bereich der Koordination, der Förderung der Kooperation, der Vereinheitlichung von Rechtsansichten sowie in einer allgemeinen Service- und Beratungsfunktion für die mit der Bekämpfung der Korruption befassten Stellen.

Im Wesentlichen sind in Niedersachsen in den zurückliegenden Jahren folgende Maßnahmen veranlasst:

- in jeder niedersächsischen Staatsanwaltschaft sind zumindest zwei **Ansprechpartner** für Fragen der Verfolgung der Korruptionsdelinquenz bestellt, vielfach sind auch Spezialdezernentinnen oder Spezialdezernenten tätig;
- seit Oktober 2001 ist die Staatsanwaltschaft Hannover als **Schwerpunktstaatsanwaltschaft** für die Bearbeitung von Korruptionsstrafsachen in insgesamt drei Landgerichtsbezirken zuständig; die Einrichtung weiterer Schwerpunktstaatsanwaltschaften im Lande ist zu erwarten, nachdem durch die in diesen Tagen abgeschlossene Polizeireform in Niedersachsen die Voraussetzungen dafür geschaffen wurden. Die Maßnahmen zur Zuständigkeitskonzentration beruhen auf der Überlegung, dass die Verfolgung der Korruption stärker als in anderen Kriminalitätsbereichen besondere Erfahrung und Spezialkenntnisse erfordert, die nur bei intensiver Befassung mit entsprechenden Sachverhalten, wie sie eine Zuständigkeitskonzentration ermöglicht, gewährleistet ist.
- Zur **Förderung der Zusammenarbeit** mit der Polizei und den Finanzbehörden, aber auch den Stellen der öffentlichen Verwaltung für die ZOK jährlich ressortübergreifen-

de Arbeitstagungen durch, Mitarbeiter der ZOK nehmen ihrerseits teil an Fachtagungen der Polizei und unterhalten enge Kontakte zum Landeskriminalamt, der dortigen Zentralstelle Korruption (ZS-Kor).

- Zum **niedersächsischem Landesrechnungshof**, zu den Rechnungsprüfungsämtern und der Landeskartellbehörde bestehen gute Kontakte, die vornehmlich in der Teilnahme an den Tagungen der ZOK ihren Ausdruck finden, aber auch durch gemeinsame Fallanalysen vertieft werden.
- Die ZOK bemüht sich um eine **Fortbildung** ihrer Spezialdezernenten und dringt bei dem zuständigen Fachreferat des niedersächsischen Justizministeriums auf die Durchführung entsprechender Veranstaltungen, die regelmäßig auch stattfinden. Darüber hinaus nehmen niedersächsische Staatsanwälte und Staatsanwältinnen an den Fortbildungsveranstaltungen des Bildungsinstituts der Polizei in Niedersachsen teil. Hospitationen beim Niedersächsischen Landesrechnungshof und der Schwerpunktstaatsanwaltschaft Hannover tragen ebenfalls dazu bei, die notwendigen Spezialkenntnisse zu vermitteln.
- Um dem Anliegen der **Gewinnabschöpfung**, dieser wichtigen Säule gerade bei der Bekämpfung der Korruption, verstärkt Geltung zu schaffen, ist die ZOK in einem intensiven Meinungsaustausch mit den dafür verantwortlichen Dezernaten beim Landeskriminalamt.
- In landesweiten Gremien der Korruptionsbekämpfung haben Mitarbeiter der ZOK mitgewirkt, um Erkenntnisse aus dem Bereich der Strafverfolgung auch in die **Präventionsbemühungen** einzubringen; so wurden in die Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung (VV-KOR) vom 15.08.2001 insbesondere Regelungen zum Verhalten bei Korruptionsverdacht mit einer Verpflichtung zur Unterrichtung, zur Unterstützung und Abstimmung sowie die Einrichtung von Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner aufgenommen.

All diese Maßnahmen können aber die Effektivität der Verfolgung der Korruption nur dann maßgeblich voranbringen, wenn den Strafverfolgungsbehörden auch **Erkenntnisse zu korruptiven Verhaltensweisen** vorliegen. Das die Initiierung von Ermittlungsverfahren in vielen Bereichen des Strafrechts beherrschende System von Tätern, Geschädigten und Strafanzeigen funktioniert im Bereich der Korruption gerade nicht. Die Beteiligten sind zufrieden und bewahren tunlichst Stillschweigen über ihr Tun.

So haben sich die Strafverfolgungsbehörden die notwendigen Erkenntnisse anderweitig zu beschaffen:

- Vereinzelt ergeben sich aus dem Studium der Presse zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen von Korruptionsstraftaten.
- Mitunter führen auch Hinweise des Landesrechnungshofs oder eines Rechnungsprüfungsamtes zur Einleitung von Ermittlungsverfahren; dabei handelt es sich allerdings immer noch um Einzelfälle, denn das Anliegen der Korruptionsbekämpfung unter dem Gesichtspunkt der Strafverfolgung spielt für diese Institutionen nach wie vor nur eine eher nachgeordnete Rolle.
- Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit mit den Finanzbehörden sind erfreulicherweise zunehmend zu beobachten; indes ist die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Korruptionsverfolgung weiter ausbaufähig und -bedürftig.
- Zufallsfunde bei Durchsuchungen – ggf. auch aufgrund von TKÜ-Maßnahmen – können wertvolle Hinweise bieten; vielfach führen auch Anschlussermittlungen im Zusammenhang mit anhängigen Korruptionsverfahren (der sog. „Domino-Effekt“) zu neuen Verfahren.
- Nicht selten bringen anonyme Anzeigen die Strafverfolgungsorgane auf die Spur von Korruptionsstraftätern; in Niedersachsen wird diese Erkenntnisquelle seit Kurzem gezielt ausgebaut und genutzt: Das webbasierte Hinweisgebersystem „Business Keeper“ das im Rahmen dieses Erfahrungsaustausches ebenfalls dargestellt wird. Daneben besteht bereits seit einigen Jahren auch die Möglichkeit, anonyme Hinweise fernmündlich und anonym einer Hotline beim Niedersächsischen Innenministerium zu übermitteln.
- Selbstanzeigen sind zwar zu verzeichnen, bilden aber die Ausnahme; sie kommen vor allen Dingen dann in Betracht, wenn die „Einschläge von Ermittlungsmaßnahmen näher kommen“.

Jene Erkenntnisquellen indes, die gegenüber den vorgenannten vorrangig und weitaus präziser über Erkenntnisse zu korruptiven Sachverhalten verfügen, nämlich die Dienst-vorgesetzten der Verwaltungsbehörden, sind leider nach den in Niedersachsen gewonnenen Erkenntnissen äußerst zurückhaltend mit ihren Hinweisen an Polizei und Staatsanwaltschaft – der Weg zu den Strafverfolgungsbehörden wird in unserem Bundesland immer noch in einer weithin nur geringen Anzahl von Fällen gesucht.

Eine langjährige Befassung mit dieser Problematik im Rahmen von ressortübergreifenden Arbeitstagen und auch im Dialog mit der öffentlichen Verwaltung hat eine Vielzahl unterschiedlicher Gründe zutage gefördert. Ausschlaggebend dürfte vor allem Folgendes sein:

- Das verständliche Bestreben eines Dienstvorgesetzten als Verantwortlichen für seine Behörde die Angelegenheit in (gewohnter) eigener Zuständigkeit zu regeln.
- Die Sorge um das Ansehen der Behörde, Angst vor Negativschlagzeilen.
- Die Sorge vor (möglicherweise zutreffenden) Vorwürfen, selbst gefehlt zu haben.
- Vorbehalte gegenüber Staatsanwaltschaft und Polizei – bis hin zu mangelndem Vertrauen in deren Ermittlungstätigkeit.
- Die befürchtete Dauer der Ermittlungsverfahren, durch die die Führung der dienst- und arbeitsrechtlichen Verfahren erschwert wird.
- Fürsorgegesichtspunkte – d. h. die Sorge, Vorwürfe zu erheben, die sich später nicht nachweisen lassen, die Rufschädigung des Beamten wird aber irreparabel sein.

Die vorgenannten Gründe werden in ihrem Wertgehalt jeweils unterschiedlich sein, vielfach auch eine Gemengelage bilden.

In der Vielzahl der Motive liegt mit Blick auf die unterschiedlichen Persönlichkeiten der Verantwortlichen naturgemäß die große Gefahr unterschiedlicher Handhabung, zumal einheitliche Kriterien fehlen.

Eine für jedermann erkennbare klare Linie im Kampf gegen Korruption ist aber Voraussetzung für die Akzeptanz der Bürger. Ist eine solche klare Linie nicht gewährleistet, ist auch die Akzeptanz der Öffentlichkeit gefährdet.

Hapert es aber mit der Anzeigebereitschaft der Verwaltungsbehörden, werden Staatsanwaltschaft und Polizei nicht rasch und umfassend über Verdachtsmomente zu korruptiven Verhaltensweisen informiert, so birgt dies die Gefahr von Beweismittelverlusten und damit folgendes Problem:

Werden nach ersten internen Bemühungen innerhalb der Verwaltungsbehörden, die Sache aufzuklären und zu regeln, letztlich doch noch Staatsanwaltschaft und Polizei informiert, so verlaufen die Ermittlungen nicht selten erfolglos, weil Beweise inzwischen beiseite geschafft wurden.

Ohnehin vorhandene Zweifel an der Effizienz der Strafverfolgung erhalten so eine fatale Nahrung – ein Teufelskreis!

Aus Sicht der ZOK ist das Anzeigeverhalten von Dienstvorgesetzten zu verbessern. Dabei werden vorhandene Probleme durchaus gesehen: So etwa das Spannungsfeld der Dienstvorgesetzten zwischen Fürsorgepflicht und Anzeigebereitschaft oder die Schwierigkeiten bei Prüfung des Anfangsverdachts – also der zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte im Sinne vom § 152 Abs. 2 StPO oder die Sorge von Dienstvorgesetzten, dass von ihnen veranlasste Ermittlungen letztlich ohne Erfolg, der nur in einer Verurteilung liegen kann, bleiben.

Die ZOK hat im Bewusstsein dieser Probleme bislang folgende Maßnahmen ergriffen: Ansprechpartner der Staatsanwaltschaft stehen zur Verfügung, um gemeinsam mit den Dienstvorgesetzten zu klären, ob ein Anfangsverdacht für korruptive Verhaltensweisen im Sinne der Strafprozessordnung vorliegt und ob die Einleitung von Ermittlungsverfahren gerechtfertigt ist. Dabei sollen die Ansprechpartner der Staatsanwaltschaften unter pragmatischer Beachtung des Legalitätsprinzips zur Beratung bereit sein. Wenn auch das Legalitätsprinzip Staatsanwaltschaft und Polizei bei Vorliegen des Anfangsverdachts zum Einschreiten zwingt, so ist doch bei einer anonymisierten/besser: abstrakten Fallschilderung durchaus eine Beratung der Verwaltungsbehörden vorstellbar, ohne dass es gegen den Willen der Verwaltungsbehörde zur Einleitung von Verfahren kommen kann. Insbesondere bei länger bestehenden Kontakten wird sich eine solche Beratung unproblematisch gestalten können. Die Grundlage für derartige Gespräche sollte aus Sicht der ZOK bereits im Vorfeld konkreter Anlässe geschaffen werden. So könnten Fragen und Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit Staatsanwaltschaft und Polizei in regelmäßigen Meinungsäustauschen mit Verwaltungsbehörden sowie auch durch wechselseitige Teilnahme an Dienstbesprechungen erörtert werden.

Die Erfolge der Staatsanwaltschaft Hannover insoweit, die sich bereits sei 1996 mit spezialzuständigen Dezernenten um den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses bemüht, sind durchaus Hoffnung weckend. Dort sind Anzeigen der Stadtverwaltung bereits seit geraumer Zeit nicht mehr die Ausnahme.

Landesweit kann indes zu vergleichbaren Erfolgen nur in Ansätzen berichtet werden. Fraglos dürfte die vielfach fehlende Ortsnähe in einem Flächenstaat wie Niedersachsen von Bedeutung sein. Andererseits darf aber auch nicht verkannt werden, dass der Dezernatszuschnitt der Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner, aber auch der Spezialdezernentinnen und –dezernenten neben der eigentlichen Dezernatsarbeit kaum noch Raum lässt für intensive vertrauensbildende Maßnahmen.

Die im Jahr 2001 durch die schon genannte (niedersächsische) VV-KOR verankerte Anzeigepflicht hat insoweit eine maßgebliche Ausweitung des Anzeigeverhaltens noch nicht herbeiführen können. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die (niedersächsische) VV-KOR allein für die landesunmittelbaren Verwaltungsbehörden bindend und im Übrigen den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft nur zur Anwendung empfohlen worden sind. Diese machen indes keinen Hehl daraus, dass das wesentliche Interesse der Städte und Gemeinden eben nicht auf dem Gebiet einer effektiveren Strafverfolgung liegt, sondern vielmehr im Bereich eines geregelten Verwaltungsablaufs einerseits und dem einer „guten Wirkung“ in der Öffentlichkeit andererseits.

Mit diesem Abriss zur Situation der Bekämpfung der Korruptionsdelinquenz in Niedersachsen unter dem Gesichtspunkt der Erkenntnisgewinnung – und dabei unter dem besonderen Gesichtspunkt der Zusammenarbeit mit den Verwaltungsbehörden soll – wie unschwer zu erkennen sein dürfte – kein Lösungsvorschlag unterbreitet werden. Es soll damit vielmehr ein Anstoß zu einer Diskussion über das Anzeigeverhalten der Dienstvorgesetzten von Verwaltungsbehörden sowie zu Möglichkeiten der Verbesserung gegeben werden.

Kriminologische Aspekte der Strafverfolgung

Prof. Dr. Britta Bannenberg

Einführung

Empirische Erkenntnisse über Korruption in Deutschland sind nach wie vor selten. Dieser Befund war Anlass für eine bundesweite kriminologisch-strafrechtliche Untersuchung, die 2001 abgeschlossen wurde.¹ Die Ergebnisse sollen an dieser Stelle nur sehr verkürzt wiedergegeben werden, vor allem soll der Aspekt der Strafverfolgung im Mittelpunkt stehen.

Methode

Die Analyse dieser bundesweit durchgeführten strafrechtlich-empirischen Studie zur Korruption beruht auf 101 Strafverfahren aus 14 Bundesländern mit 436 Beschuldigten. Es wurden je nach Stand und Abschluss des Verfahrens Strafakten ohne (125; 28,7 %) und mit Abschlussverfügungen, mit Einstellungsverfügungen (177; 40,6 %), Anklageschriften (35; 8 %), Strafbefehlen (19; 4,4 %) und Urteilen (80; 18,3 %) ausgewertet. Zusätzlich wurden Interviews mit Staatsanwälten und Richtern geführt. Ziel der Untersuchung war neben dem grundsätzlichen Erkenntnisgewinn über Korruption die Beurteilung der Frage, ob Strafrecht ein geeignetes Mittel zur Bekämpfung der Korruption darstellt und die Frage nach anderen oder besseren Strategien zur Eindämmung der Korruption. Die Ergebnisse erlauben Aussagen über Strukturen der Korruption in Deutschland (unter Beachtung der Erkenntnisgrenzen, die bei einer Hellfelduntersuchung und dem begrenzten Informationsgehalt von Strafakten und Schwierigkeiten des Zugangs zu den von den Staatsanwaltschaften ausgewählten Akten bestehen), über Besonderheiten bei den Tätern, Schwierigkeiten der Aufdeckung der Korruptionsfälle, Mängel bei der Strafverfolgung sowie mangelhafte Korruptionsprävention. Der Aktenzugang wurde über die Staatsanwaltschaften gewählt, damit Verfahren von Bedeutung, die nach § 170 II StPO eingestellt wurden, erfasst werden konnten. Es gab Hinweise, dass Verfahren, in denen Politiker in irgendeiner Weise involviert waren, nicht zugänglich waren. Laufende Verfahren wurden teilweise miterfasst und boten aus Forschersicht gerade interessante und wichtige Einblicke, um die Strafverfolgung bei diesen umfangreichen Verfahren besser einschätzen zu können.

Strukturen

Die Auswertung erlaubt eine Strukturbildung der Korruptionsverfahren.² Die Verfahren hatten sehr unterschiedliche Qualität und reichten von Einzelfall- oder Bagatelldelikten bis hin zu Netzwerkstrukturen der organisierten Wirtschaftskriminalität. Diese Netzwerke stellen Verfahren von einem Umfang dar, die weder durch die Strafverfolgung noch durch die wissenschaftliche Forschung angemessen bewältigt werden können, weil sich eine Vielzahl von Personen, Tatkomplexen und Ermittlungsansätzen dahinter verbergen. Bei Verfahren der Struktur 1 (Bagatell- oder Gelegenheitskorruption) handelt es sich um Einzelfälle oder wenige Fälle mit Bagatelldeliktcharakter. Die Fälle werden bei Gelegenheit, das heißt aus der Situation heraus begangen und sind nicht auf Wiederholung angelegt. Geber und Nehmer sind sich in der Regel fremd, das Geschehen beschränkt sich meistens auf zwei oder wenige Personen. Bei Verfahren der Struktur 2 (gewachsene Beziehungen) handelt es sich um Fälle struktureller Korruption, die räumlich und personell begrenzt sind. Es geht um länger andauernde Korruptionsbeziehungen, die auf Wiederholung angelegt sind und sich nicht über den Bereich eines Bundeslandes hinaus ausbreiten, sondern eher regional im Wirkungsbereich des oder der Amtsträger stattfinden. Eine denkbare Struktur 3 betrifft gewaltorientierte (Nicht-Wirtschafts-) Kriminalität in Abgrenzung zur organisierten Wirtschaftskriminalität; systematische Einflussnahmen der gewaltorientierten OK auf Politik, Justiz, Verwaltung wurden nicht gefunden, in Einzelfällen fanden diese Einflussnahmen durchaus statt. Dagegen finden sich durchaus subtile Einflussnahmen der Politik auf Verwaltung und Strafverfolgung, um Wirtschaftskriminalität zu erleichtern. Aktuelle Verfahren in mehreren Bundesländern (Kölner Müll-Affäre, Verfahren nach dem IntBestG, Allianz-Arena, bestochene Manager von Immobilien-Fonds und weitere Verfahren) bestätigen die hier gefundenen Erkenntnisse der enormen Schädlichkeit der Korruption wie auch der weit verbreiteten Üblichkeit gerade in den Netzwerk-Strukturen mit Verbindungen illegaler Parteienfinanzierung und Tendenzen zur Ausweitung. Im Ergebnis muss eine weit größere Verbreitung der Korruption in Deutschland zur Kenntnis genommen werden. Annahmen, Korruption sei lediglich in Einzelfällen existent und betreffe einzelne Täter oder Tätergruppen, sind vor dem Hintergrund der aufgezeigten Strukturen nicht haltbar. Es ist im Gegenteil damit zu rechnen, dass strukturelle Korruption weit verbreitet ist und allein die fehlende Entdeckungswahrscheinlichkeit den Eindruck von Einzelfällen aufkommen lässt.

Wie kommt es zur Aufdeckung von Korruption bzw. zum Strafverfahren?

Da die Korruptionsbeziehungen nach außen verdeckt werden und es sich um sogenannte opferlose Kontrolldelikte handelt, fällt der typische Anzeigerstatter weitgehend aus, um eine Tat zur Aufdeckung oder zur Kenntnis der Strafverfolgungsbehörden zu bringen. Ohne strafrechtliche Ermittlungen finden kompetente Aufdeckungen der Korruptionsstrukturen in Verwaltungen und Unternehmen nicht statt. Die Strafverfahren beginnen, wenn ein Zusammentreffen verschiedener Verdachtsmomente mit Hinweisen an die Strafverfolgungsbehörden stattfindet, aus Zufall (z. B. begann ein großes Korruptionsverfahren mit dem Verdacht auf eine Umweltstraftat durch Einbau von Müll in einen Lärmschutzwall, der nach einem Regen herausgeschwemmt wurde), durch Presseveröffentlichungen, Hinweise anderer Behörden (Rechnungshöfe, Rechnungsprüfungsämter, Steuerbehörden, Ermittlungen anderer Staatsanwaltschaften), auch durch Hinweise aus betroffenen Verwaltungen und Unternehmen und durch Anzeigen von Konkurrenten und Privatpersonen. Entscheidend für die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen ist häufig ein „geschulter“ Blick spezialisierter Staatsanwälte.

Verfahrenserledigungen im Überblick

Bei der strafrechtlichen Erledigung der Korruptionsverfahren ist zwar grundsätzlich eine angemessene Bewältigung und Reaktion gemessen am Schweregrad der Strukturen festzustellen. Die Erledigungen der Strafverfahren in den schädlichsten Strukturen sind jedoch erheblich durch Absprachen, folgenlose Einstellungen und Verurteilungen zu Freiheitsstrafen, die zur Bewährung ausgesetzt werden, geprägt. Die meisten Verfahren wurden eingestellt (über 40 %), davon der größte Teil nach § 170 II StPO aus Beweisschwierigkeiten. Der Anteil ist sogar noch höher anzusetzen, weil unter den 28 % nicht abgeschlossenen Verfahren wiederum bei den meisten Verfahren eine Einstellung nach § 170 II StPO zu erwarten war.

Täter

Die Täter weisen Besonderheiten bei den Sozialdaten und in der Vorgehensweise auf, die hier nicht vertieft werden sollen. Besonders auffällig ist der „typische“ Täter der Korruptionsverfahren der Strukturen 2 und 3 als relativ angepasst, mit grundsätzlich legalen Wertvorstellungen, in legalen und unauffälligen Sozialstrukturen lebend und

beruflich über das Normale hinaus engagiert. Relativ selten finden sich klassische „Betrügerpersönlichkeiten“.³

Auffällig unauffällig – Der typische Täter struktureller Korruption	
<p>Ganz überwiegend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • männlich • deutsch • nicht vorbestraft • keine Schulden (zumindest nicht bekannt) • gewisse Macht- und Entscheidungsbefugnisse in Unternehmen und Verwaltung • ehrgeizig, investiert viel Zeit in den Beruf, meist Fachkompetenz 	<ul style="list-style-type: none"> • eher „Aufsteiger“, oft 2. Bildungsweg, viele Aus- u. Fortbildungen, aber auch Vorstandsmitglieder • mit Korruptionsstrukturen über 10-20 Jahre vertraut • legt Wert auf gesellschaftlichen Status, hoher Lebensstandard • keine illegalen Wertvorstellungen • versteht sich nicht als kriminell handelnd • ausgeprägte Rechtfertigungs- und Neutralisierungstechniken

Strafrecht schreckt nicht ab

Strafrecht wirkt nicht abschreckend, obwohl die Täter mit hohem sozialen Status und grundsätzlich legalen Wertvorstellungen bei strafrechtlichen Ermittlungen Gefahr laufen, diese hohe soziale Stellung zu verlieren. Man kann den typischen Täter struktureller Korruption also beschreiben als überwiegend männlich, deutsch, über 40 Jahre alt, verheiratet, nach den Ausführungen in Urteilen „in geordneten Verhältnissen“ lebend und mit überwiegend guter bis sehr guter Ausbildung.⁴ Darüber hinaus verfügen sie meist über gute Fachkenntnisse und haben bestimmte Einflussebenen als Unternehmer/Selbständige, in Unternehmen oder Verwaltungspositionen erreicht, sind ehrgeizig und beruflich sehr engagiert. Sie sind selten vorbestraft und haben auch grundsätzlich legale Wertvorstellungen.⁵ In Korruptionsverfahren, die der organisierten Wirtschaftskriminalität zuzuordnen sind, besteht für Geber und Nehmer eine geringe oder nur minimale Entdeckungswahrscheinlichkeit durch die Strafverfolgung. Damit besteht keine Abschreckung durch die abstrakte Strafdrohung der Strafnorm. Die Anzeigewahrscheinlichkeit ist im beruflichen Umkreis der Täter sowohl in Unternehmen, durch Konkurrenten oder in der Verwaltung gering. Eine Kontrolle findet meist nicht statt. Verdachtsmomenten in Unternehmen und Verwaltung wird nicht nachgegangen, überwiegend besitzen die Täter auch die Handlungsmacht, um Verdachtsmomente zu zerstreuen oder um Druck auf Unterebene auszuüben.

Mängel der Strafverfolgung

Aus der Untersuchung ergeben sich eine Vielzahl bekannter Mängel der Strafverfolgung. Grundsätzlich bestehen im Bereich der Verfolgung der Wirtschaftskriminalität, der Organisierten Kriminalität und der Korruption Schwierigkeiten in der strafrechtlichen Verfolgung. Diese Erkenntnis ist nicht neu und wurde bereits 1972 von BAUMANN⁶ beklagt. Auch SCHÖNHERR folgerte aus seiner Untersuchung, dass „Wirtschaftsstrafverfahren einen erheblichen Teil der Arbeitskapazität der Staatsanwaltschaften und der Gerichte für sich beanspruchen und gleichzeitig blockieren“⁷. Er forderte eine Verbesserung der Personalstrukturen auf Seiten der Strafverfolgungsbehörden. Insbesondere die Großverfahren der Wirtschaftskriminalität mit korruptivem Hintergrund werfen Probleme der Bearbeitung auf. Die besonderen Kenntnisse zur Verfolgung von Korruptionsstraftaten sind nicht immer vorhanden, um die Verflechtungen zwischen Wirtschaft und Verwaltung zu erkennen.⁸ Die Kapazitäten reichen häufig nicht aus. Bei Ermittlungsmaßnahmen wie Durchsuchungen sind neben einer guten Planung der Aktion die notwendigen Auswertungen wichtig. Gerade hier fehlt es häufig an Personal und Fachwissen. Eine systematische Strafverfolgung mit konsequenter Nutzung des Erfahrungswissens findet nur bei einigen Staatsanwaltschaften statt. Auch diese Erkenntnis trifft generell auf Ermittlungen in umfangreichen Wirtschaftsstrafverfahren zu; der Zufall spielt immer noch die Hauptrolle bei dem Erfolg der Ermittlungen.⁹ Der Zeitdruck stellt ein weiteres Problem dar, insbesondere wenn Beschuldigte in Untersuchungshaft genommen wurden. Eine wesentliche Erkenntnisquelle sind Zeugenaussagen. Die Problematik bei der Ermittlung in Korruptionsverfahren besteht darin, dass Zeugen leicht zu Mitbeschuldigten werden, sich also auf ein Aussageverweigerungsrecht berufen können. Zudem ist die Aussagebereitschaft aufgrund der Besonderheit dieser Delikte eingeschränkt.¹⁰ Beweisschwierigkeiten werden sowohl auf der tatsächlichen Ebene angeführt wie auch beim Nachweis etwa des ungeschriebenen Tatbestandsmerkmals der sogenannten Unrechtsvereinbarung. Auch das Problem der Einzelfallorientierung des geltenden Strafrechts erschwert es, die strukturelle Korruption zu erfassen, da die Verantwortlichen in leitenden Unternehmensfunktionen häufig nicht die konkret handelnden Personen sind. Überlegungen zur Einführung eines Unternehmensstrafrechts gewinnen so neue Bedeutung. Die unterschiedliche Strafverfolgungspraxis beruht anscheinend auch auf einem unterschiedlichen Problembewusstsein bei den Staatsanwaltschaften.¹¹

Strafrechtliche Ermittlungen in umfangreichen Korruptionsverfahren sind von verschiedenen praktischen Schwierigkeiten geprägt, wie sie aus umfangreichen Wirtschaftsstrafverfahren oder Verfahren der OK bekannt sind. Diese Verfahren weisen gegenüber nor-

malen Strafverfahren eine Reihe von Besonderheiten auf. Alle mit dieser Materie befassten Personen, ob Beschuldigte, Strafverteidiger, Strafverfolgungsbehörden oder Gerichte, haben mit den rechtlichen Schwierigkeiten der Tatbestände zu tun, die häufig schon die Feststellung der Frage erschweren, ob überhaupt ein hinreichender Tatverdacht vorliegt. Auch im subjektiven Bereich der Tatbestandsfeststellung tauchen Probleme auf. Die Verfahren sind aus verschiedenen Gründen kompliziert und langwierig und es gibt praktische Schwierigkeiten, die Vorwürfe zu beweisen. Oft geht es um eine Vielzahl einzelner Tathandlungen, die sich über einen längeren Tatzeitraum erstrecken; Beweisschwierigkeiten und Schwierigkeiten bei der Abschichtung des Verfahrensstoffes sind die Folge. Bei der strafrechtlichen Ermittlung wie auch bei der Verteidigung in Wirtschaftsstrafverfahren sind deshalb neben der Rechtskenntnis besondere Kenntnisse der Materie, der Phänomenologie und der typischen Handlungsweisen der Beschuldigten erforderlich. Die Täter wirken oft mit mehreren zusammen, errichten gesellschaftsrechtliche Schachtelsysteme und agieren im Gegensatz zu Tätern der normalen Kriminalität oder Alltagskriminalität geschickt und taktisch, verfügen zum Teil über materielle oder gesellschaftliche Machtstellungen und verstehen es auch ab und zu, die Medien mit in das Spiel der Aufdeckung oder Verdunkelung einzubeziehen. Die Ermittlungsbehörden bedürfen spezieller Kenntnisse auch bei der praktischen Durchführung von speziellen Ermittlungsmaßnahmen, um eine Warnung der Beschuldigten, das Verdunkeln von Tathandlungen und das Entziehen von Tatgewinnen zu verhindern. Strafanzeigen und Zeugenaussagen sind selten. Unbeteiligte Dritte haben das Tatgeschehen selten verfolgen können und stehen deshalb als Zeugen nicht zur Verfügung. Insider sind deshalb häufig nicht nur Zeugen, sondern auch mutmaßliche Tatbeteiligte, was dazu führt, dass Aussagen zur Selbstbelastung führen würden und deshalb unterbleiben. Die Anordnung der Untersuchungshaft verfolgt nicht immer nur das Ziel, die Durchführung des Verfahrens sicherzustellen und Verdunkelungshandlungen oder Flucht zu verhindern. Bekannt ist, dass sich die Untersuchungshaft bei Beschuldigten der Wirtschaftskriminalität oft besonders belastend auswirkt und damit auch Aussage- und Geständnisdruck erzeugen kann.

Alle diese hier nur angedeuteten Schwierigkeiten führen auch dazu, dass alle Verfahrensbeteiligten ein Interesse daran haben, den Verfahrensstoff überblicken zu können und mit den Instrumenten der Strafverfolgung in den Griff zu bekommen. Zu diesem Zweck wird versucht, den Verfahrensstoff zu begrenzen. Der Verfahrensstoff wird durch Abtrennung von Verfahren oder durch Verfolgungsbeschränkung begrenzt. Verfahren gegen Beschuldigte, bei denen eine Verfahrenseinstellung mit oder ohne Auflage der Schuld genügt, werden abgetrennt. Die Möglichkeiten der Verfahrenseinstellung gegen

Auflagen werden bereits von der Staatsanwaltschaft intensiv geprüft. Schon hier liegen viele Möglichkeiten für informelle Erledigungsstrategien, sei es, dass die Verteidigung anbietet, dass der Beschuldigte eine bestimmte Geldsumme an die Staatskasse oder eine gemeinnützige Einrichtung zahlt, dass dieser einen materiellen Schaden durch freiwillige Zahlung bereits wiedergutmacht hat oder dass dieser der Staatsanwaltschaft mit Aussage- und Geständnisbereitschaft entgegenkommt. Der steigende Bedarf an informellen Erledigungsstrategien, die den Interessen der Verfahrensbeteiligten in Wirtschaftsstrafverfahren eher gerecht werden, zeigt sich aber vor allem an der Üblichkeit der Absprachen in oder vor der Hauptverhandlung. Ungeachtet aller rechtlichen und praktischen Probleme und Kritik an diesem Instrument der Strafrechtspraxis werden Ermittlungsverfahren und Hauptverhandlung in bedeutenden Korruptionsverfahren ebenso wie bisher bereits aus Wirtschaftsstrafverfahren bekannt von Absprachen erheblich beeinflusst.

Erkenntnisse über bundesweit tätige Unternehmen, gegen die ein Straftatverdacht in einem Bundesland erhoben wird, führen nicht selten zur Aufdeckung bundesländerübergreifender Verfahrenskomplexe. Dies ist jedoch nicht selbstverständlich. Grundsätzlich scheint eine geringe Neigung zu bestehen, abgegebene Verfahren aus anderen Bundesländern zu bearbeiten oder sich über die Grenzen der Bundesländer hinweg auszutauschen. Es zeigte sich jedoch, dass ein Wissensaustausch über Bundesländer hinweg gerade in Großverfahren viele Vorteile brachte. Gefördert wurde der Erkenntnisaustausch durch persönliche Kontakte der Referenten der Spezialabteilungen für Wirtschafts- und Korruptionsdelikte. Hier bestand auch Bereitschaft, bei Übernahme des neuen Dezernates Wirtschaft/Korruption bei erfahrenen Staatsanwälten auf diesem Gebiet zu hospitieren oder sich auszutauschen. Erfahrungen im Umgang mit umfangreichen Korruptionsverfahren führen zur Entwicklung effizienter Ermittlungsmethoden.

Weiterhin sind in Einzelfällen Einflussnahmen auf Ermittlungsverfahren gegen statushohe und bekannte Persönlichkeiten zu beobachten. Hier finden sich unterschiedlichste Formen der Einflussnahmen, von informellen Telefonaten aus den Reihen der Politik über die Hierarchieebene der Staatsanwaltschaften oder Einflussnahmen über das Berichtswesen bis hin zu subtilen Störungen wichtiger Ermittlungen durch den Abzug erfahrener Ermittler von Verfahren, die Versetzung in andere Dezernate, die sich nicht selten als Beförderungen darstellen oder auch die mangelnde personelle Ausstattung der Abteilungen.¹²

Vorschläge zur Intensivierung der Strafverfolgung gegen Korruption

Aus der Generalpräventionsforschung ist bekannt, dass Strafrecht gerade bei kalkulierbaren Delikten wie Wirtschaftsstraftaten und Korruption von der Entdeckungswahrscheinlichkeit beeinflusst wird. Es muss also auch die Entdeckungswahrscheinlichkeit erhöht werden, was durch eine bessere Vernetzung von Kontrollinstanzen (Informationen an die Staatsanwaltschaften durch Rechnungshöfe, Rechnungsprüfungsämter, Steuerfahndung, Zollämter, Anti-Korruptions-Stellen der Verwaltung, Einrichtung von Ombudsleuten als Vertrauensanwälte) möglich ist, aber auch durch einen verbesserten und sensibilisierten Umgang mit Informationen und abgegebenen Verfahren anderer Bundesländer. Macht man sich bewusst, dass Netzwerkkorruption sich nicht an die Grenzen der Bundesländer oder Länder hält und von dieser Form der Korruption die größte Schädlichkeit ausgeht, muss die Strafverfolgung entsprechend effizient organisiert werden. Auch der Umgang mit anonymen Anzeigen sollte von der denkbaren „Zwickmühlensituation“ von Insidern ausgehen und zur konsequenten Überprüfung des Wahrheitsgehaltes führen.

Zusammenfassend betrachtet ist Strafrecht für die Eindämmung der Korruption wichtig und notwendig.¹³ Man sollte nicht vergessen, dass viele geforderte Selbstregulierungskräfte in Wirtschaft, Politik und Verwaltungen versagen, dass Kontrollen und der Druck zum ehrlichen Handeln aber zunehmen, wenn strafrechtliche Ermittlungen das Versagen offenkundig machen. Die Aufmerksamkeit, die das Thema Korruption in den letzten Jahren seit etwa 1990 in Deutschland erlangt hat, war wesentlich beeinflusst durch strafrechtliche Ermittlungen. Auf der anderen Seite ist selbstverständlich, dass Strafrecht allein gesellschaftliche Probleme nicht lösen kann. Durch die Strafverfahren wird auch nicht nur punktuell Unrecht aufgedeckt, sondern es offenbaren sich Strukturen, die größtenteils über Jahrzehnte durch mangelnde Kontrolle und Aufmerksamkeit zu erheblichen Schäden geführt haben. Eine an der Problemlösung, also der Eindämmung und Zurückdrängung der Korruption, orientierte Strategie muss deshalb die Möglichkeiten des Strafrechts mit seinen beschränkten personellen und prozessualen Ressourcen so gut wie möglich nutzen und andere Instanzen informeller Kontrolle aktivieren, um Korruption, insbesondere die Entstehung und das unbemerkte Wachsen von Netzwerken und Korruptionsstrukturen zu verhindern. Es gilt also, ein Gesamtkonzept zur Eindämmung der Korruption zu entwickeln und umzusetzen.¹⁴ DÖLLING betont zu Recht, dass eine verbesserte Korruptionsbekämpfung durch Strafrecht nicht allein vom materiellen Strafrecht bestimmt wird. Wesentlich ist eine „Organisation der Strafverfolgung, die eine wirksame Aufklärung und Sanktionierung von Korruptionsstraftaten ermöglicht“.¹⁵ Eine

verbesserte Intensivierung der Strafverfolgung bedarf personeller Verstärkung bei Polizei und Staatsanwaltschaft.¹⁶ Neben den Forderungen nach einer Personalaufstockung muss die Spezialisierung und der intelligente Einsatz der beschränkten Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden mit Priorität verfolgt werden. Bei Staatsanwaltschaft und Polizei ist eine Spezialisierung erforderlich.¹⁷ Ideal wären (Landes-) Zentralstellen bei den Strafverfolgungsbehörden zur Intensivierung der Strafverfolgung bei Korruption und Wirtschaftskriminalität und zur Verbesserung eines länderübergreifenden Informationstransfers.¹⁸ Die seit etwa 1994 zu beobachtenden Schritte in Richtung auf eine Spezialisierung der Strafverfolgung reichen bei weitem nicht aus. Die Personalauswahl sollte nach Interesse für die Thematik und zumindest teilweise auch nach Erfahrungen mit Ermittlungen in Wirtschaftstrafsachen oder Strafverfahren der Organisierten Kriminalität erfolgen. Personenkontinuität müsste angestrebt werden, zumindest die institutionalisierte Weitergabe der Erkenntnisse an die Nachfolger. Für die Strafverfolgung von Korruptionsstraftaten sind besondere Kenntnisse notwendig. Hingewiesen sei nur auf die Besonderheiten öffentlicher Ausschreibungen und die sich phantasievoll ändernden Handlungsweisen der Täter. Um Manipulationen überhaupt zu erkennen, bedarf es entsprechender Kenntnisse über Handlungsweisen sowie über den häufig vorliegenden korruptiven Hintergrund oder die Praxis der Absprachen zur Erlangung von Aufträgen. Bei der Aus- und Fortbildung von Polizei und Justiz sollten diese Besonderheiten daher berücksichtigt werden.¹⁹ Wichtig ist auch die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden mit anderen Instanzen wie Kartellbehörden, Steuerfahndung und Rechnungshöfen.²⁰ DÖLLING fordert weiterhin die Speicherung der in den Strafverfahren gewonnenen Erkenntnisse in zentralen Informationssystemen.²¹ Interne Möglichkeiten der EDV sollten zum selektiven Informationsaustausch genutzt werden.²² SCHUBERT weist darauf hin, dass EDV-unterstützte Sammlungen eine unverzichtbare Hilfestellung bieten. Z. B. müsse der Name eines bei einem Submissionskartell tätigen Prokuristen sofort darauf abgefragt werden können, bei welchen anderen Bauvorhaben dieser Name als Teilnehmer von Absprachekartellen ebenfalls aufgetaucht sei. Die Vernetzung sollte branchenübergreifend sein.²³ Präventiv können entsprechende Informationssysteme bei Vergabestellen aufgebaut und genutzt werden.

Die Durchführung der Ermittlungen gegen Täter umfangreicher Korruptionsgeflechte bedarf speziellen Wissens und spezieller Vorgehensweisen, die oft erst mit einer gewissen Routine spezialisierter Stellen, einer Weitergabe des Erfahrungswissens an neue Kollegen und einer guten Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft sicher zu stellen ist. Einige wichtige Punkte können diese Notwendigkeit bereits verdeutli-

chen. Eine gute Vorbereitung von Ermittlungen und Aktionen, Abstimmungen zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft sowie ein Ermittlungskonzept, in dem verschiedene Reaktionsmöglichkeiten in Betracht gezogen werden, trägt in erheblichem Maß zum Gelingen konkreter Ermittlungsmaßnahmen bei. In Vernehmungssituationen können Beschuldigte mit bestimmten Fragen und Vorhaltungen überrascht werden oder seine Einlassungen als falsch entlarvt werden.²⁴ Damit steht in engem Zusammenhang das Erfordernis diskreter Vorermittlungen zur Person der Verdächtigen. Über das Umfeld des Beschuldigten, seine Lebensgewohnheiten, seine Eigentumsituation und Besitzverhältnisse sowie Geschäftsbeziehungen sollte so viel wie möglich in Erfahrung gebracht werden, ohne dass es vom Tatverdächtigen bemerkt wird. Dazu zählt auch eine gute Personalauswahl für die Durchführung dieser diskreten Ermittlungen.²⁵ Eine gute Vorbereitung der Ermittlungen ist auch wichtig, um gravierende Ermittlungsspannen zu vermeiden. Ermittlungsspannen bei Ermittlungen gegen bekannte oder statushohe Personen werden von den Medien aufgegriffen und Polizei und Staatsanwaltschaft können dadurch Imageschäden zugefügt werden. Eine aufwendige Observation und Hintergrundabklärung der Beziehungen und eine gute Vorbereitung der Durchsuchungen und Verhaftungen muss auch aus diesem Grund erfolgen. Haus- und Bürodurchsuchungen und Verhaftungen gegen eine größere Personenanzahl wie bei Korruption der Strukturen 2 und 3 üblich, sind fehleranfällig. Es beginnt mit der sorgfältigen Planung, Abstimmung und rechtlichen Vorbereitung der Aktionen, die geheim gehalten werden müssen. Es ist leicht möglich, dass die Presse erfährt, wenn größere Polizeikräfte zur Unterstützung angefordert werden (PKW-Aufkommen und ungewöhnlicher Personenverkehr im Sitz der Staatsanwaltschaft) und dann nur Kneipengespräche am Abend verfolgen muss, um den Hintergrund zu erfahren. Das kann zu negativen Erfahrungen der Art führen, dass der Verdächtige vorgewarnt und bei der beabsichtigten Vollziehung des Haftbefehls nicht mehr anzutreffen ist (vor allem aber Beweismittel vernichten kann) und dass die Presse vor der Polizei an den Orten auftaucht, an denen Durchsuchungen und Verhaftungen vorgenommen werden sollen. Die nächste schwierige Situation stellt der eigentliche Beginn der Durchsuchungs- oder Verhaftungsaktion dar. Diese Aktionen sollen bei mehreren Personen möglichst simultan verlaufen, damit gegenseitige Warnungen nicht zur Vernichtung von Beweismitteln und zum Untertauchen führen können. Dies erfordert gute Abstimmungen und einen ständigen Funkkontakt. Weiter ist mit Widerstand der Tatverdächtigen, kritischen Fragen, der Beiziehung von Anwälten zu rechnen, so dass der Staatsanwalt schnell reagieren muss, um die ermittelnden Polizeibeamten zu entlasten. Da der oder die Staatsanwälte nicht an jedem Ort gleichzeitig sein können, müssen die Polizeibeamten bei der konkreten Durchsuchung genau wissen, auf welche Informationen es ankommt und wel-

che Personen wie zueinander in Beziehung stehen und was ihnen nach dem Ermittlungsstand vorgeworfen wird. Das ist keineswegs selbstverständlich, wenn z.B. gegen 40 Personen gleichzeitig ermittelt wird, eine Durchsuchungs- und Verhaftungsaktion stattfindet und deshalb auswärtige Polizeikräfte hinzugezogen werden müssen. Die Vernehmungssituationen und die Reaktion auf das Verhalten der Beschuldigten erfordern Routine und gute Vorbereitung, denn man hat es nicht selten mit Beschuldigten zu tun, die in diesen Situationen bestimmt auftreten und Drohungen über das angebliche Missverständnis aussprechen, oder wie bei TEWLIN ausgedrückt: „Inhaber von Chefpositionen ... verfügen im allgemeinen auch über gute Intelligenz, analytische Begabung und die Eigenschaft, Lagebeurteilungen rasch und pragmatisch in Entscheidungen umzusetzen, mit denen sie auch in Extremsituationen, wie sie der strafprozessuale Zugriff auf ihre Person darstellt, überdurchschnittlich reagieren können.“²⁶ Gewinnabschöpfungen setzen die Ermittlungen der Eigentums- und Besitzverhältnisse voraus, was wohl der schwierigste Teil der Ermittlungen ist, weil viele Täter bereits lange vor strafrechtlichen Ermittlungen die Spuren des Geldes zu verwischen suchen. Im Zeitpunkt des Bekanntwerdens der strafrechtlichen Ermittlungen versuchen sie häufig unter Einsatz ihrer Familienangehörigen, Ehefrauen und Freundinnen, Besitz und Geld verschwinden zu lassen. Da die typischen bestechlichen Beamten die Gelder und Vorteile vorrangig in die Ausstattung ihrer meist vorhandenen Immobilie investiert haben, bietet sich zur Sicherstellung ein Arrest in das Grundstück an, §§ 111d, 111e StPO.²⁷ Obwohl dies nahe liegt, stellt es wohl im praktischen Vorgehen bei Korruptionsermittlungen noch immer eine Ausnahme dar und wird nur bei einigen Staatsanwaltschaften systematisch betrieben. Ein *Bankgeheimnis* gibt es im Zusammenhang mit strafrechtlichen Ermittlungen gegen Verdächtige nicht, d.h., Bankkonten und alle wichtigen Informationen die Bankverbindungen und Schließfächer betreffend können mit einem Durchsuchungs- und Beschlagnahmebeschluss eingesehen werden.²⁸ Auskunft über elektronisch verarbeitete Daten erhält man in der Regel über die jeweiligen Organisationsleiter der Bank und notfalls – bei fehlender Kooperation der Bank – durch Hinzuziehung von EDV-Spezialisten der Landeskriminalämter.

Um den Einsatz des Strafrechts wirksam zu gestalten, muss die Organisation der Strafverfolgung den Notwendigkeiten der Straftaten angepasst werden. Für Einzelfälle und Bagatellfälle der Korruption sind keine Sonderzuständigkeiten erforderlich, den intensiven und schädlichen Korruptionsverflechtungen sollte jedoch unter Ausgestaltung effektiver strafprozessualer Möglichkeiten²⁹ und Verwendung der strafrechtlichen Erkenntnisse zur Prävention begegnet werden. Es deutet sich an, dass das Strafrecht gerade bei strukturellen Kriminalitätsproblemen möglicherweise nicht wirksam genug ist, selbst

wenn es zu Verurteilungen kommt. So berichtet SIEBER in seiner Untersuchung zur "Logistik der Organisierten Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland"³⁰, dass in einem Frankfurter Großverfahren letztlich die alten Logistikstrukturen und Nachfragemärkte völlig intakt blieben. Erkenntnisse wie diese scheinen sich auch bei der Untersuchung von Korruptionsstrukturen im Baubereich zu bestätigen, wo nach Auskunft von Staatsanwälten die bestehenden Baukartelle, die sich korruptiver Strukturen der Einflussnahme bedienen, nur ansatzweise aufgeklärt werden können. Auch bei Verurteilung von Hauptbeteiligten im Bestechungsverfahren funktionieren die Strukturen der Kartelle, deren Ursprünge zum Teil bis in die 50er Jahre nachzuvollziehen sind, häufig auch zukünftig. Dies fällt insbesondere bei der Beteiligung der großen und bekannten Bauunternehmungen auf, die durch die Strafverfolgung anscheinend nicht entscheidend beeindruckt werden können.³¹ Auffällig ist auch, dass gerade die Baukartelle in kürzester Zeit in den neuen Bundesländern agierten wie zuvor in den alten Bundesländern. Dies belegt erneut, dass hier die persönliche Beziehungen zwischen Unternehmer und Amtsträger nicht vorhanden waren und ausgenutzt wurden, sondern die Strukturen von Unternehmen, in denen Bestechungen zur Unternehmensstrategie zählen, entscheidend sind. In Einzelfällen deutet sich aber auch an, dass entsprechender Verfolgungsdruck durch Strafverfahren in mehreren Bundesländern Unternehmen zu strukturellen Änderungen zwingt. Bei zahlreichen Strafverfahren gegen kommunale Bürgermeister hatte dieses die Wechsel der politischen Positionen zur Folge. Wenn mehrere Personen aus den Verwaltungen inhaftiert werden, führt dies zu Schocksituationen, denen tatsächlich Strukturänderungen und ernsthafte Präventionsbestrebungen folgen. Aus besonders betroffenen Gegenden einzelner Bundesländer wird jedoch auch berichtet, dass nach einigen Jahren und einem Austausch der politischen Ämter das Problembewusstsein ebenso schnell wieder schwinden kann. Die Bereitschaft, wirksame Anti-Korruptions-Stellen personell ausreichend auszustatten, scheint generell gering zu sein.

Rechtlich bleiben nach wie vor Forderungen nach einer Aufnahme der Bestechungstatbestände (§§ 299, 200, 331 ff. StGB) in § 100a StPO³², eine Kronzeugenregelung³³, die Änderung des § 108e StGB, verbesserter Zeugenschutz³⁴ und auch die Einführung einer Unternehmensstrafbarkeit³⁵ virulent.

Die gesetzlichen Grundlagen bedürfen zwar kleiner Verbesserungen, das Hauptdefizit liegt jedoch in den schwachen personellen Ressourcen und der mangelhaften praktischen Umsetzung des vorhandenen strafrechtlichen Instrumentariums.

Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft

Der Arbeitskreis deutscher, österreichischer und schweizerischer Strafrechtslehrer (Arbeitskreis AE) hat mit dem Alternativ-Entwurf Reform des Ermittlungsverfahrens (AE-EV)³⁶ auch einen Vorschlag für eine Neufassung von § 146 GVG vorgelegt, um „größtmögliche Unabhängigkeit“ der Staatsanwaltschaft zu erreichen.³⁷ Der Vorschlag orientiert sich an §§ 29-31 des österreichischen Staatsanwaltschaftsgesetzes. Die Sonderstellung der Staatsanwaltschaft bedingt eine Unabhängigkeit gegenüber den Gerichten (wie sie sich aus § 150 GVG ergibt), aber auch gegenüber politischen Einflüssen. Gerade hier bestehen nicht nur praktischen Probleme, auch die heutige Rechtslage wirft größere Probleme auf, weil die Beamten der Staatsanwaltschaft den dienstlichen Anweisungen des Vorgesetzten nachzukommen haben und das Justizministerium gegenüber der Staatsanwaltschaft weisungsbefugt ist. Das interne Weisungsrecht der Staatsanwaltschaft ist wegen der Einheitlichkeit der Rechtsanwendung unverzichtbar, allerdings kann es auch hier zu fragwürdigen Situationen kommen, wenn der Staatsanwalt eine Weisung für rechtswidrig hält oder wenn versucht wird, informell Druck auszuüben.³⁸ Gegen externe Weisungen des Justizministers bestehen noch größere Bedenken, erst recht dann, wenn sie einen Einzelfall betreffen. Eine Schranke gegen unsachliche und gesetzliche Pflichten der Staatsanwaltschaft missachtende Weisungen bilden §§ 152 StPO (Legalitätsprinzip) und 160 II StPO (Verpflichtung der Staatsanwaltschaft zur Objektivität), woran auch die Weisungsgebundenheit der Staatsanwaltschaft nichts zu ändern vermag.³⁹ Eine Einschränkung des externen Weisungsrechts ergibt sich weiter durch das fehlende Devolutionsrecht der Regierung: Die Ausübung der staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit obliegt allein der Staatsanwaltschaft.⁴⁰ Weitere Regelungen zum Schutz vor unzulässiger Einflussnahme oder problematischen Weisungen könnten die Wirksamkeit der Kontrolle der Weisungserteilung durch Parlament und Medien erhöhen und den Staatsanwalt vor Drohungen und Einschüchterungen schützen. Dies ist durch eine Ergänzung des § 146 GVG um ein Schriftlichkeitserfordernis für Weisungen, Ausnahmen von der Befolgungspflicht, Gewissensschutz und dem Recht zur Offenlegung der Weisung möglich. Das vorgeschlagene Schriftlichkeitserfordernis (Absatz 2, 3) ergibt sich aus der Überlegung, dass in der Praxis gerade die subtilen Wünsche, die eher versteckt an den Staatsanwalt herangetragen werden, am gefährlichsten und am schwersten kontrollierbar sind. Solche informellen, versteckten, mündlichen Weisungen dürfen deshalb nicht erlaubt sein.⁴¹ Die grundsätzliche Pflicht der Staatsanwaltschaft, Weisungen zu befolgen, ist in Absatz 4 geregelt. Hält der Staatsanwalt die Weisung jedoch für rechtswidrig, soll er dies dem Behördenleiter anzeigen und sich von der weiteren Behandlung

der Sache entbinden lassen können.⁴² Absatz 5 erlaubt dem Staatsanwalt die Offenlegung der internen oder externen Weisung, ohne gegen das Amtsgeheimnis zu verstoßen. Diese Vorschrift soll dem Schriftlichkeitserfordernis zur Wirksamkeit verhelfen.⁴³ Die weitere Problematik im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft betrifft den Status des politischen Beamten in der Person des Generalbundesanwalts und der staatsanwaltschaftlichen Behördenleiter. Der Status des politischen Beamten verstärkt die Gefahr politischer Einflussnahmen auf die Arbeit der Staatsanwaltschaft und verträgt sich nicht mit der staatsanwaltschaftlichen Pflicht zur Objektivität und Neutralität. ROXIN hat deshalb zu Recht gefordert, von dieser „historisch überlieferten Konstruktion“ Abschied zu nehmen.⁴⁴

Korruptionsprävention

Im Ergebnis erscheinen Vorschläge⁴⁵ speziell zur strafrechtlichen Bekämpfung eingebettet in ein Gesamtkonzept zur Korruptionsbekämpfung am vielversprechendsten. Es existieren bereits eine Vielzahl von Vorschlägen zur Korruptionsprävention, auf die hier aus Raumgründen nicht eingegangen werden kann.⁴⁶

Wichtig ist es jedoch darauf hin zu weisen, dass langandauernde und verfestigte Korruptionsstrukturen im Kollegenkreis oft bereits erkannt oder vermutet werden, weil sich bestimmte Verhaltensauffälligkeiten häufen. Die Aufdeckung von Korruption ließe sich verbessern, wenn Vorgesetzte Andeutungen von Untergebenen Glauben schenken und Ermittlungen vornähmen (und nicht das Verhalten herunterspielen oder „wegsehen“) und wenn unabhängige Kontrollstellen innerhalb der Verwaltungen und Unternehmen eingerichtet würden (Anti-Korruptions-Stellen, Ombudsleute), die zur Entgegennahme und Überprüfung dieser Verdachtsmomente zuständig sind.⁴⁷ Das Problem der Korruptionsprävention liegt nicht in mangelnden Vorschlägen, sondern in der fehlenden Umsetzung, dem Versagen interner Kontrollen in Verwaltung und Unternehmen, im Fehlen kompetenter Aufklärung und Aufdeckung sowie fehlender Umsetzung empirischer Erkenntnisse in effiziente Prävention. Häufig scheint es auch am politischen Willen zur Umsetzung der Konzepte zu fehlen. In Verwaltungen und Unternehmen bestehen Hemmnisse zur Reaktion auf die Probleme („in unserer Behörde, in unserem Unternehmen gibt es keine Korruption“). Weiter existiert keinerlei Evaluation von Maßnahmen der Korruptionsprävention im Hinblick auf die Wirksamkeit der Maßnahmen. Es muss vorrangig um eine Intensivierung von Kontrolle gehen. Als negativ hat sich in lange andauernden Korruptionsgeschehen immer wieder gezeigt, dass vorhandene Hinweise und Verdachtsmomente, die von Mitarbeitern geäußert worden waren, nicht ernst ge-

nommen wurden und diese Mitarbeiter, die versuchten, Kontrollen auszulösen, häufig noch negativen Reaktionen ausgesetzt waren. Dies schwächt nicht nur auf Dauer die Motivation der ehrlichen Mitarbeiter in der Verwaltung, sondern ermöglicht den Tätern, ihre Selbstbereicherung über Jahre zu verschleiern und das Recht zu missachten. Dabei zeigt sich weiter, dass die Täter gerade die leistungsstarken Amtsträger sind, die Vertrauen genießen und die Macht haben, Vorgänge abzuschotten. Als sehr vielversprechend zur Aufdeckung und Prävention scheint daher die Einrichtung von sogenannten Ombudsleuten oder Vertrauensleuten in Verwaltungen und Unternehmen, an die auch anonym Hinweise erfolgen können. Darin darf sich die Kontrolle jedoch nicht erschöpfen, sondern die Aufdeckung sollte durch geschulte und relativ unabhängig arbeitende Anti-Korruptions-Stellen unterstützt werden. Es muss Hinweispflichten an die Staatsanwaltschaften geben, da sich bisher nur die strafrechtliche Verfolgung als tatsächlich effektiv erwiesen hat. Wenn Verwaltungen bereit sind, über veränderte Strukturen zur Korruptionsprävention nachzudenken, dann erfolgt dies regelmäßig nach strafrechtlichen Ermittlungen. Ein sehr wirksames Mittel könnte der konsequente Einsatz von Vergabesperrn sein, der allerdings zukünftig bundeseinheitlich geregelt werden sollte, damit gleiche Kriterien für Gerechtigkeit sorgen.

Konkrete Vorschläge:

- Ombudsmann, Vertrauensanwalt
- Anti-Korruptions-Stellen mit mobilen Prüfgruppen
- Whistleblower-Systeme
- Information der Staatsanwaltschaft bei Korruptionsverdacht
- Schulung von Rechnungsprüfern, internen Revisionen
- Schwachstellenanalysen
- Einsatz technischer Neuerungen im Vergabebereich
- Grundsätzliche Trennung von Planung, Vergabe, Abrechnung
- Vertragsstrafen
- Vergabesperrn

Ausblick

Man wird Korruption wie alle anderen Formen der Kriminalität nicht verhindern können. Bei ständigem Bemühen um die Umsetzung notwendiger Forderungen hilft aber vielleicht folgende hoffnungsvolle Aussicht: „Schließlich ist nicht nur Korruption ansteckend. Sondern auch die Ehrlichkeit.“⁴⁸

Endnoten:

- 1 BANNENBERG, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse, Luchterhand 2002, BKA-Bd. 18, Reihe Polizei + Forschung. Alle Nachweise und näheren Ausführungen zur Untersuchung finden sich dort.
- 2 Ausführliche Beschreibung BANNENBERG 2002, S. 89 ff. mit detaillierten Fallbeispielen S. 114 ff.
- 3 Zur Diskussion und kriminologischen Einordnung der Befunde BANNENBERG 2002, S. 340 ff.
- 4 Auch HEINZ, in GROPP (Hrsg.) 1998, S. 27 für Wirtschaftsstraftäter; DÖLLING 1996, C 23: „gehobene berufliche Qualifikation und hoher sozialer Status“.
- 5 Von EISENBERG 2000, S. 709, Rn. 5, 6 wird die letztgenannte Konstellation unter Hinweis auf v. TROTHA mit „im Rahmen der Konventionalität illegal“ umschrieben; oder DANNECKER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 14: grundsätzliche Integration in die Gesellschaft.
- 6 BAUMANN JZ 1972, S.1 ff.
- 7 SCHÖNHERR, Vorteilsgewährung und Bestechung als Wirtschaftsstraftaten 1985, S. 294.
- 8 Auch VAHLENKAMP/KNAUB, Korruption – hinnehmen oder handeln? 1995, S. 229.
- 9 Vgl. TEWLIN Kriminalistik 1999, S. 349.
- 10 VAHLENKAMP/KNAUB 1995, S. 227: "Korruptionstaten sind immer auf Verdunkelung angelegt".
- 11 Um einen Oberstaatsanwalt zu zitieren: "In unserem Bundesland gibt es keine Korruption".
- 12 Diese Einflussnahmen wurden von Staatsanwälten im Gespräch angegeben. Es fanden sich auch eindeutige Berichtshefte mit Anweisungen von Vertretern der Generalstaatsanwaltschaft an den zuständigen Staatsanwalt bzw. Oberstaatsanwalt.
- 13 Dazu BANNENBERG 2002, S. 435 ff. mit zahlreichen Nachweisen; SCHAUPENSTEINER NStZ 1996, S. 409 ff.; SCHAUPENSTEINER, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 141 ff., SCHAUPENSTEINER, die neue Polizei 3/2002, 3 ff.; DÖLLING Gutachten 1996, C 97 ff.; SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 849 ff.; ROGGE/REX, Die neue Polizei 3/2002, S. 20 ff.
- 14 So auch SCHAUPENSTEINER, die neue Polizei 3/2002, S. 3 ff.
- 15 DÖLLING 1996, C 97.
- 16 SCHAUPENSTEINER NStZ 1996, S. 412.
- 17 DÖLLING 1996, C 97; DANNECKER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 18 f. sowie zu weiteren Forderungen zur Verbesserung der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität; s. auch die praktischen Hinweise bei BISCHELTSRIEDER 1995.
- 18 „Kompetenz-Zentren“, vgl. BANNENBERG/SCHAUPENSTEINER 2004, 214; SCHAUPENSTEINER NStZ 1996, S. 412; auch HUBER NStZ 1996, S. 530, 531.
- 19 DÖLLING 1996, C 98; diese Fortbildungen sind seit etwa 2000 auch verstärkt zu beobachten. Die Wirkung der Fortbildungen wird jedoch gemindert, wenn die ausgebildeten Personen nicht im Bereich Korruption eingesetzt werden oder rasch die Dezernate wechseln. Ein Personenkontinuität verspricht höheren Erfolg.
- 20 DÖLLING 1996, C 98 f.
- 21 DÖLLING 1996, C 98.
- 22 TEWLIN Kriminalistik 1999, S. 349.
- 23 SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 849.
- 24 Allgemein KUBICA, in KUBE/STÖRZER/TIMM (Hrsg.) 1994, S. 445, 464 ff., 479 ff.
- 25 TEWLIN Kriminalistik 1999, S. 349; TRENSCHEL Kriminalistik 1999, S. 753.
- 26 TEWLIN Kriminalistik 1999, S. 349.
- 27 SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 849.
- 28 Zu den Einzelheiten und strategischen Vorgehensweisen KNIERIM, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 288-296; CIOLEK-KREPOLD 2000, S. 94 ff.

- 29 Vgl. auch VAHLENKAMP/KNAUB 1995, S. 226 ff.; die angedeuteten Mängel der Strafverfolgung sind nicht neu sondern werden bei strafrechtlichen Ermittlungen in Wirtschaftsstrafverfahren und OK-Verfahren bereits seit längerem beklagt.
- 30 SIEBER JZ 1995, S. 758, 766.
- 31 Angemerkt sei z.B., dass Beschuldigten Kauttionen in Höhe von einer Million DM innerhalb kürzester Zeit zur Verfügung gestellt werden, dies zum Teil sogar dann, wenn diese Beschuldigten bei vermeintlich unabhängigen Unternehmen nach der fristlosen Entlassung bei Bekanntwerden eines Korruptionsvorwurfes sofort wieder in derselben Funktion Arbeit fanden. Die Tatsache, dass es sich um Tochterunternehmen großer Baukonzerne handelt, ist dabei oft nicht erkennbar und nur zufällig bekannt geworden. Nach Insider-Aussagen dürfen Kauttionen nach Freigabe auch im Eigentum des Beschuldigten verbleiben, um als "Schweigegeld" bei Verurteilung zu dienen. Für einen beruflichen Wiedereinstieg nach eventueller Haftentlassung ist ebenfalls gesorgt.
- 32 Dazu BANNENBERG 2002, S. 427 f.
- 33 BANNENBERG 2002, S. 427 ff., insbesondere ist auf die Bonusregelung des Bundeskartellamtes hinzuweisen, S. 431 f.
- 34 Zum Problemkreis whistleblower, Kronzeugen und Informanten auch aus internationaler Perspektive ausführlich BANNENBERG 2002, S. 375 ff.
- 35 Noch vorsichtig BANNENBERG 2002, S. 409 ff.; mittlerweile bin ich der Ansicht, die Unternehmensstrafbarkeit sollte eingeführt werden und ein spezielles Sanktionsinstrumentarium aus Anreiz- und Repressionselementen sollte entwickelt werden, um Unternehmen bei organisierter Wirtschaftskriminalität zur Durchsetzung ehrlichen Verhaltens im Wettbewerb zu veranlassen. Dazu auch BANNENBERG/SCHAUPENSTEINER 2004, 210 f.
- 36 ARBEITSKREIS AE, AE-EV 2001.
- 37 ARBEITSKREIS AE, AE-EV 2001, S. 141, 142.
- 38 ARBEITSKREIS AE, AE-EV 2001, S. 142.
- 39 HÖPFEL 1988, S. 138.
- 40 ARBEITSKREIS AE, AE-EV 2001, S. 143.
- 41 ARBEITSKREIS AE, AE-EV 2001, S. 143 und 141, Änderung des § 146 II; III GVG; frühere Vorschläge der Generalstaatsanwälte und des Generalbundesanwalts bereits bei KINTZI 1985, S. 912 f.
- 42 Ähnliche Vorschläge (§ 146a I GVG) KINTZI 1985, S. 913.
- 43 ARBEITSKREIS AE, AE-EV 2001, S. 144 f.
- 44 ROXIN DRiZ 1997, S. 117.
- 45 SCHAUPENSTEINER NSiZ 1996, S. 409-416; DÖLLING 1996; ZStW 2000, S. 354, 355.
- 46 Dazu ausführlich BANNENBERG 2002, S. 446 ff.; Vgl. auch BARTSCH/PALTZOW/TRAUTNER (Hrsg.) 2001.
- 47 Beim Einsatz von Ombudsleuten hat die Deutsche Bahn AG gute Erfahrungen vorzuweisen: KUNZE, die neue Polizei, 3/2002, S. 22.
- 48 Olaf HENKEL, capital 24/2001, S. 238.

Literatur

- ARBEITSKREIS DEUTSCHER, ÖSTERREICHISCHER UND SCHWEIZERISCHER STRAFRECHTSLEHRER (Arbeitskreis AE): Alternativ-Entwurf Reform des Ermittlungsverfahrens (AE-EV). München 2001.
- ARNIM, Hans Herbert von: Wer kümmert sich um das Gemeinwohl: Von der Auflösung

- der politischen Verantwortung im Parteienstaat. ZRP 2002, S. 223-232.
- ARNIM, Hans Herbert von: Das System. Die Machenschaften der Macht. München 2001.
- BANNENBERG, Britta: Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse. Neuwied und Kriftel 2002 (BKA Band 18, Reihe Polizei und Forschung).
- BANNENBERG, Britta/SCHAUPENSTEINER, Wolfgang: Korruption in Deutschland. Portrait einer Wachstumsbranche. München 2004.
- BARTSCH, Jörg/PALTZOW, Wolfgang/TRAUTNER, Wolfgang E. (Hrsg.): Der Antikorruptionsbeauftragte. Handbuch für die öffentliche Verwaltung. Neuwied, Kriftel 2001.
- BAUMANN, Jürgen: Über die notwendigen Veränderungen im Bereich des Vermögensschutzes. JZ 1972, 1-6.
- BISCHELTSRIEDER, Albert: Lehr- und Studienbriefe Kriminalistik Nr. 13. Wirtschaftskriminalität. Hilden 1995.
- CIOLEK-KREPOLD, Katja: Durchsuchung und Beschlagnahme in Wirtschaftsstrafsachen. München 2000.
- DANNECKER, Gerhard: Die Entwicklung des Wirtschaftsstrafrechts in der Bundesrepublik Deutschland. In: WABNITZ, Heinz-Bernd/JANOVSKY, Thomas (Hrsg.): Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts. München 2000, 1-50.
- DÖLLING, Dieter: Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Strafprozessrechts, um der Gefahr von Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu begegnen? Gutachten C zum 61. Deutschen Juristentag Karlsruhe 1996. München 1996, C 1-115.
- EISENBERG, Ulrich: Kriminologie. 5. Aufl. München 2000.
- HEINZ, Wolfgang: Begriffliche und strukturelle Besonderheiten des Wirtschaftsstrafrechts. Eine Übersicht über die Entwicklung des Wirtschaftsstrafrechts in der Bundesrepublik Deutschland. In: GROPP, Walter (Hrsg.): Wirtschaftskriminalität und Wirtschaftsstrafrecht in einem Europa auf dem Weg zu Demokratie und Privatisierung. Leipzig 1998, 13-50.
- HUBER, Rainer: Möglichkeiten der Beschleunigung von Wirtschaftsstrafverfahren. NSTZ 1996, 530-533.
- KINTZI, Heinrich: Plädoyer für eine Neuordnung des Amtsrechts der Staatsanwälte. In: BRODA, Christian/DEUTSCH, Erwin/SCHREIBER, Hans-Ludwig/VOGEL, Hans-Jochen (Hrsg.): Festschrift für Rudolf Wassermann. Neuwied, Darmstadt 1985, 899.
- KUBICA, Johann: Wirtschaftskriminalität. In: KUBE, Edwin/STÖRZER, Udo/TIMM, Klaus

- Jürgen (Hrsg.): Kriminalistik. Handbuch für Praxis und Wissenschaft. Bd. 2. Stuttgart u.a. 1994, 445-499.
- KUNZE, Klaus: Korruptionsbekämpfung bei der Deutschen Bahn AG. Die neue Polizei 3/2002, 22.
- ROGGE, Hans-Werner/REX, Erhard: Konzentration der Bekämpfung von Korruptionskriminalität. Die neue Polizei 3/2002, 20-21.
- ROXIN, Claus: Zur Rechtsstellung der Staatsanwaltschaft damals und heute. DRiZ 1997, 109.
- SIEBER, Ulrich: Logistik der Organisierten Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. JZ 1995, 758-768.
- TRENSCHEL, Wolfgang: Korruptionsverdacht – und was dann? Vom Umgang mit Korruptionsverdacht innerhalb der Polizei. Kriminalistik 1999, 750-754.
- SCHAUPENSTEINER, Wolfgang: Globale Korruptions-Konjunktur. Die neue Polizei 3/2002, 3-8.
- SCHAUPENSTEINER, Wolfgang: Korruption in Deutschland - Das Ende der Tabuisierung. In: PIETH, Mark/EIGEN, Peter (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Neuwied 1999, 131-147.
- SCHAUPENSTEINER, Wolfgang: Gesamtkonzept zur Eindämmung der Korruption. NStZ 1996, 409-416.
- SCHEUCH, Erwin/SCHEUCH, Ute: Die Spendenkrise – Parteien außer Kontrolle. Reinbek 2000.
- SCHÖNHERR, Roland: Vorteilsgewährung und Bestechung als Wirtschaftsstraftaten. Eine Untersuchung über die Zuweisung dieser Delikte zur Wirtschaftskriminalität durch die Staatsanwaltschaften. Freiburg 1985.
- SCHUBERT, Winfried: Korruption. In: WABNITZ, Heinz-Bernd/JANOVSKY, Thomas (Hrsg.): Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts. München 2000, 793-850.
- TEWLIN, Daniel: Kriminalität in der Chefetage. Kriminalistik 1999, 344-349.
- VAHLENKAMP, Werner/KNAUB, Ina: Korruption – hinnehmen oder handeln? Bundeskriminalamt Wiesbaden 1995.

**Korruptionsbekämpfung im anonymen Dialog.
Ein webbasiertes Hinweisgebersystem im Einsatz bei der Zentralstelle
Korruptionsbekämpfung des LKA Niedersachsen**

Wolfgang Lindner

Spätestens seit Anfang der 90er Jahre wird in Deutschland sehr intensiv über Korruption diskutiert. Vieles ist gesagt und geschrieben worden, einiges sicher auch umgesetzt auf politischer bzw. auf gesetzgeberischer Seite. Doch leider, und da greife ich den Arbeitstitel dieses Erfahrungsaustausches auf, sind der Strafverfolgung Grenzen gesetzt. Allerdings ergeben sich auch neue Möglichkeiten, wie im Folgenden deutlich werden wird.

Hintergrund der Einführung des webbasierten Informationssystems

Vor gut einem Jahr, am 8. September 2003, hatte der Direktor des Landeskriminalamtes Niedersachsen, Rüdiger Butte, auf der von der Friedrich-Ebert-Stiftung hier in Berlin durchgeführten dritten Nachfragekonferenz zum Thema „Korruptionsbekämpfung in Deutschland“ den neuen Weg der Korruptionsbekämpfung in Niedersachsen vorgestellt. Zu diesem neuen Weg gehört seit dem 30. Oktober 2003 auch das webbasierte Informationssystem. Bevor ich dieses System jedoch vorstelle, möchte ich etwas zu den Beweggründen sagen, weshalb sich das LKA Niedersachsen für den Einsatz dieses Systems entschlossen hat, das wir nicht nur für die Bekämpfung der Korruptionsdelinquenz, sondern auch zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität einsetzen.

Wirtschaftskriminalität ist gekennzeichnet von einer hohen Sozialschädlichkeit. Im vergangenen Jahr wurde laut der polizeilichen Kriminalstatistik im Bereich der Wirtschaftskriminalität bundesweit ein Schaden von über 6,8 Milliarden Euro verzeichnet. Im Vergleich zum Vorjahr 2002 waren es „nur“ etwa 5 Milliarden Euro. Das sind nur die Taten, die wirklich in unsere polizeiliche Kriminalstatistik eingeflossen sind. Wenn man bedenkt, dass Wirtschaftskriminalität nur etwa 1,5 Prozent der gesamten registrierten Straftaten ausmacht, der Schaden selber aber weit über 57 Prozent der registrierten Gesamtschadenssumme ausmacht, dann können Sie daran die hohe Schädlichkeit der Wirtschaftskriminalität erkennen.

Im Bereich der Korruption sieht es mindestens genauso schlecht aus. Korruption ist von einer hohen Sozialschädlichkeit gezeichnet. Professor Lambsdorff von der Universität

Passau - bis vor zwei Jahren war er Professor an der Universität in Göttingen - hat einmal errechnet: Wenn wir in der Bundesrepublik keine tägliche Korruption hätten, könnten wir ein Wirtschaftswachstum von vier Prozent verzeichnen; bei einer Halbierung der täglichen Korruption immerhin ein Wirtschaftswachstum von zwei Prozent und eine Reduzierung, rein rechnerisch, der Arbeitslosenquote um etwa 30 Prozent. Was das für Auswirkungen auf die Spardiskussionen sowie auf die gesamte Sozialversicherung hätte, brauche ich nicht näher zu erläutern.

Im Bereich der Korruption gibt es keine Anzeigebereitschaft und kein personifiziertes Opfer, sondern nur Täter-Täter-Beziehungen. Experten, wie zum Beispiel Herr Oberstaatsanwalt Schauensteiner aus Frankfurt oder auch Frau Professor Bannenberg, gehen davon aus, dass wir ein enorm hohes Dunkelfeld haben, welches möglicherweise bei 95 Prozent liegen könnte.

Probleme der Hinweisgeber

Hinweisgeber, die Angaben machen könnten zu korruptiven Handlungen, trauen sich in der Regel nicht, dieses gegenüber den Strafverfolgungsbehörden zu tun, da es keinen ausreichenden rechtlichen Schutz für sie gibt. Hinweisgeber laufen Gefahr, wegen Verletzung von Dienst- oder Geschäftsgeheimnissen angezeigt oder auch gar entlassen zu werden. Einen rechtlichen Schutz für diesen Hinweisgeber, den so genannten Whistleblower, wie zum Beispiel in den USA, in Schweden oder anderen Staaten gibt es in der Bundesrepublik derzeit nicht. Aus Angst vor Repressalien oder Stigmatisierung als Denunziant traut sich meistens niemand, Kenntnisse von Korruption an die Strafverfolgungsbehörden weiterzugeben. Daraus folgt, dass ein potenzieller Hinweisgeber sein Wissen eher für sich behalten wird. Oder aber er teilt seine Kenntnisse auf herkömmlichem anonymem Wege per Post oder per Telefon mit. Das Problem bei anonymen Schreiben ist, dass wir anschließend keine Rückfragen stellen können und uns in einer so genannten ‚kommunikativen Einbahnstraße‘ befinden.

Lösungsansätze

Es gibt sicherlich verschiedene Lösungsmöglichkeiten. Bei der Deutschen Bundesbahn oder auch in Hamburg oder Rheinland-Pfalz gibt es den so genannten Ombudsmann, einen Vertrauensanwalt, an den sich Hinweisgeber vertrauensvoll wenden können, um dort Hinweise abzugeben und trotzdem unerkannt zu bleiben. Anonym bleibt der Hinweisgeber dann jedoch nicht. Das Problem dabei ist auch, dass der Ombudsmann be-

stimmte Sprechzeiten hat und an einem bestimmten Ort ansässig ist. In einem Flächenland wie Niedersachsen würde sich der Ombudsmann in Hannover befinden und es ist nicht wahrscheinlich, dass ein Mitarbeiter aus Aurich, Emden oder Leer bereit ist, in unsere Landeshauptstadt zu fahren, um den Vertrauensanwalt aufzusuchen und seine Erkenntnisse preiszugeben.

Eine andere Lösung ist das Bürgertelefon bzw. eine Telefonhotline, an die man sich wenden kann. Einige Länder haben das jetzt neu eingeführt, so zum Beispiel Nordrhein-Westfalen; auch Hamburg hat so eine Telefonhotline. Dort kann man sich anonym melden aber selbstverständlich auch offen unter Nennung seines Namens. Das Problem sehe ich dabei allerdings darin, dass auch hier keine Rückfragen gestellt werden können, wenn sich der Hinweisgeber anonym meldet und anschließend auflegt. Eine weitere Schwierigkeit ist, dass wir alles, was der Hinweisgeber uns mitteilt, selber verschriften müssen. Ein weiteres Problem ist möglicherweise, dass wir diese Telefonhotline nicht auf bestimmte Deliktbereiche begrenzen können. Es muss alles aufgenommen werden, was dort mitgeteilt wird.

Darüber hinaus gibt es als dritte Möglichkeit das Business-Keeper-Monitoring-System, kurz BKMS[®] System genannt. Hier hat man die Möglichkeit, strukturiert Hinweise aufzunehmen und diese auf bestimmte Deliktbereiche zu begrenzen. Es handelt sich bei dem BKMS[®] System um ein webbasiertes Hinweisgebersystem und nicht um ein Mailing-System. Bei diesem System erfolgt ein Direktzugriff auf einen Server, der in einem Hochsicherheitstrakt steht. In diesem Trakt stehen auch andere Server, so zum Beispiel der Europäischen Zentralbank, anderer Großbanken und Großunternehmen. Es wird keine IP-Adresse oder Timestamp gespeichert. Eine Rückverfolgung des Hinweisgebers über die IP-Adresse ist daher nicht möglich. Das System ist durch einen Gutachter zertifiziert, der bestätigt hat, dass man diese Wege nicht zurückverfolgen kann. Ein großer Vorteil ist, dass das System weltweit und vor allem rund um die Uhr zugänglich ist. Man erreicht damit auch den Hinweisgeber, der oftmals nur in einem ganz eng bestimmten Zeitfenster bereit ist, seine Hinweise den Strafverfolgungsbehörden zu offenbaren. Das Besondere an dem System aber ist, dass eine Kommunikation mit dem Hinweisgeber möglich ist, wenn er sich einen Postkasten einrichtet. Diese Kommunikationsmöglichkeit mit einem Anonymus ist bislang einmalig.

Einführung des BKMS® System in Niedersachsen

In Niedersachsen wurde dieses System zunächst als Pilotprojekt eingeführt und zwar mit Beginn am 30. Oktober 2003. Die Einführung erfolgte einer Landespressekonferenz unseres Innenministers Uwe Schönemann. Hieran mögen Sie die hohe politische Bedeutung, die die Korruptionsbekämpfung in Niedersachsen bzw. in der niedersächsischen Landesregierung genießt, erkennen. Wir haben das Projekt zunächst vier Monate lang als Piloten getestet und es dann zum 1. März 2004 als festes Modul zur Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftskriminalität in Niedersachsen übernommen.

Was waren unsere Ziele? Erwartet haben wir davon zunächst eine Erhöhung der Hinweisquantität. Unsere Zentralstelle Korruptionsbekämpfung im LKA wurde zum 1. Oktober 2002 eingerichtet und wir haben innerhalb eines Jahres nicht einen einzigen Hinweis zum Thema Korruption bekommen - weder anonym noch offen. Darüber hinaus sollte die Qualität der Hinweise natürlich auch entsprechend gut sein. Außerdem haben wir uns erhofft, die Tatbestände möglichst schnell mit diesem System klären zu können.

Auf der Homepage unseres Hauses www.lka.niedersachsen.de haben wir den Link „Wirtschaftskriminalität und Korruption: Anonyme Hinweise hier möglich“ gesetzt. Wenn man sich dort als Hinweisgeber einloggt, gelangt man auf die so genannte Info-Seite. Hier haben wir noch einmal dargelegt, welche Meldungen man senden kann und warum man etwas melden sollte. Das kann sich der Hinweisgeber in Ruhe durchlesen und dann entscheiden, ob er weitermacht oder nicht. Außerdem sind noch einige sich geradezu aufdrängende Fragen aufgenommen und mit entsprechenden Antworten hinterlegt: Welche Meldung kann ich machen, wie läuft eine anonyme Meldung ab, wie erhalte ich eine Rückmeldung und wie bleibe ich weiterhin anonym? Nachdem der Hinweisgeber sich eingeloggt hat, kommt er auf eine Seite mit einem Sicherheitshinweis, wo er noch einmal darauf hingewiesen wird, dass er nur so lange anonym bleiben kann, bis er seine Personendaten selber angibt.

Der Hinweisgeber geht dann weiter zu den Deliktfeldern, zu denen Hinweise aufgenommen werden können. Wie gesagt, wir haben das System auf Korruption und Wirtschaftskriminalität begrenzt. Meldungen beispielsweise über Mord, Totschlag, Kindesmisshandlung oder Terrorismus werden von diesem System nicht aufgenommen. Sollte jemand dennoch versuchen, so etwas zu melden, bekommt er den Hinweis, dass er sich mit dieser Meldung bitte an die nächste Polizeidienststelle wenden soll. Wer nicht weiß, was unter Korruption, Betrug oder fehlerhafter Buchführung zu verstehen ist, der hat die Möglichkeit, sich über ein Informationsfeld Definitionen anzeigen zu lassen.

Um zur eigentlichen ‚Meldemaske‘ zu kommen, muss der Hinweisgeber ‚Korruption‘ ankreuzen und weitergehen. Er kann dann z.B. Folgendes als Betreff eintragen: Korruption im Bauamt, Bundeshauptstadt Berlin und hat nun die Möglichkeit, einen freien Text mit 4.096 Zeichen, das entspricht etwa einer DIN-A4-Seite, zu schreiben. Wenn dieser Platz nicht reichen sollte, hat der Hinweisgeber die Möglichkeit, in einer Nachtragsmeldung den Text weiter fortzuführen. Er hat auch die Möglichkeit, Dateianhänge in Form von Word oder Excel-Tabellen mitzusenden. Weiter sind noch einige Fragen vorgegeben, die vom Hinweisgeber beantwortet werden müssen, wie beispielsweise ob er Mitarbeiter der betroffenen Organisation ist, ob leitende Angestellte in Kenntnis des Vorfalls sind und wie hoch er den Gesamtschaden ungefähr einschätzt. Dann kann er seinen Hinweis ans LKA Niedersachsen abschicken. Ihm wird mitgeteilt, dass die Meldung bei uns eingegangen ist und er hat dann die Möglichkeit, sich den Postkasten einzurichten. Das ist eine optionale Möglichkeit. Der Hinweisgeber ist nicht gezwungen, das zu tun. Aber *nur* über diesen Postkasten können wir mit ihm kommunizieren. Wenn er versehentlich auf ‚beenden‘ drückt, ohne sich einen Postkasten eingerichtet zu haben, geht das System wieder zurück und er wird gebeten, noch einmal zu überlegen, ob er sich nicht doch einen Postkasten einrichten will. Wenn er dem folgt, hat er anschließend die Möglichkeit, in seinen Postkasten zu schauen und die Kommunikation mit den Ermittlern zu beginnen, worauf ich an dieser Stelle nicht näher eingehen will.

Es ist also sehr einfach, Hinweise zu geben. Auch derjenige, der sich mit der EDV nicht gut auskennt, hat mit diesem System die Möglichkeit, relativ rasch und zügig eine Meldung abzugeben. Voraussetzung ist natürlich, dass er einen Internetanschluss und Zugang zu unserer Homepage hat.

Ergebnisse

Wir verzeichnen mit Stand vom 6. Dezember 2004 17.784 Zugriffe auf die erste Informationsseite von interessierten Bürgern, aber natürlich auch von interessierten Kollegen, Staatsanwälten oder Pressevertretern. Wir haben insgesamt 529 Meldungen bekommen, die allerdings nicht alle strafrechtlich relevant sind. Immerhin sind aus unserer ersten Bewertung jedoch 308 Meldungen von strafrechtlicher Relevanz.

Über das BKMS-System haben wir innerhalb eines Jahres 308 Meldungen erhalten. Die Differenz von 221 Meldungen, die nicht relevant sind, enthält unter anderem irrelevante Meldungen und Testmeldungen z.B. von Journalisten. In dieser Differenz sind auch Meldungen enthalten, die doppelt eingehen, weil der Hinweisgeber seinen Zugang, d.h.

seinen Postkastenzugang, vergessen hat. Diese Meldungen zählen wir natürlich nur einmal.

Immerhin haben sich 399 Hinweisgeber einen Postkasten eingerichtet, was das hohe Vertrauen des Bürgers in dieses System widerspiegelt. Folgende Auflistung zeigt die Aufteilung zwischen den einzelnen Deliktsbereichen: ca. 33 Prozent der Hinweise beziehen sich auf Betrugsdelikte, knapp 30 Prozent auf Korruption. Es werden also jeweils etwa ein Drittel Korruptions- sowie Betrugsdelikte gemeldet, gefolgt von fehlerhafter Buchführung, Insolvenzstraftaten, Untreue usw. Es gehen auch Hinweise mit geringerer Relevanz ein, wie z.B. Einzelfälle illegaler Beschäftigung oder Steuerhinterziehung. Letztendlich wird das gesamte Spiegelbild der Betrugs- und Wirtschaftskriminalität angezeigt. Wir können jedoch nicht auf Bundesebene über Verschärfung der Schwarzarbeitsgesetze diskutieren und auf der anderen Seite Anzeigen zur Schwarzarbeit nicht annehmen. Daher ist es durchaus normal und verständlich, dass auch solche Delikte in dem System auflaufen. Diese werden von uns an die entsprechenden Finanz- und Zolldienststellen weitergeleitet.

Die Korruptionsfälle betreffen z.B. Korruption in der Beschaffungsstelle einer Behörde, Korruption im Vorstand einer Sparkasse oder einer Kreisverwaltung, Korruption in Arbeitsämtern oder im geschäftlichen Verkehr bei einem großen Maschinenbauunternehmen. Ich kann auf diese Verfahren nicht näher eingehen, weil sie noch in Bearbeitung sind. Bei Betrugsfällen geht es um Subventionsbetrug in einem Technologie- und Gründerzentrum, Betrügereien zum Nachteil von Versicherungen, Preisabsprachen in einem Bauhauptgewerbe oder auch sehr umfangreiche Betrügereien mit einem immensen Schaden wie bei den so genannten ‚Aufbauleistungen der Jahrhundertflut 2002‘. Da sind natürlich auch Fälle dabei, die nicht Niedersachsen betreffen.

Von den 308 von uns als strafrechtlich relevant eingeschätzten Meldungen haben sich immerhin 248 Hinweisgeber, d.h. 80,8 Prozent, einen Postkasten eingerichtet und dokumentieren damit, dass sie zur Kommunikation mit uns bereit sind. Tatsächlich kommunizieren im Moment 153 Hinweisgeber mit uns, das entspricht 61,7 Prozent. Diese Zahl wird sich mit Sicherheit noch erhöhen, denn die Hinweisgeber brauchen oftmals einige Wochen, um auf unsere Fragen zu antworten. Es melden sich auch nicht alle zurück, obwohl sie sich einen Postkasten eingerichtet haben. Das hängt vermutlich damit zusammen, dass das Zeitfenster eines Hinweisgebers, in dem er bereit ist sich zu melden, sehr begrenzt ist. Wenn ein potenzieller Hinweisgeber nach Feierabend nach Hause kommt, richtig Frust hat, weil er irgendetwas mitbekommen hat und das am liebsten loswerden möchte, hat er hier die Möglichkeit, sich an seinen PC zu setzen, um seine Meldung ab-

zusetzen. Wenn er aber eine Nacht darüber geschlafen hat, mag es durchaus sein, dass er über seine Handlung zweifelt. Aber der Hinweis ist bei uns eingegangen und das ist schon mal sehr wichtig, denn wie eingangs erwähnt, ist der Mangel an Hinweisen ein Problem bei der Bekämpfung von Korruption. '

Erfahrungen aus der Praxis

Um Ihnen zu zeigen, wie intensiv mit uns kommuniziert wird, habe ich zwei Historien aus zwei echten Fällen herausgenommen.

Fall A: Die erste Meldung ging z.B. am 8.12. ein. Der Hinweisgeber bekam am 9.12. eine Antwort. Dann kam, mit einer Woche Abstand, eine Rückmeldung am 16.12., worauf wieder eine Antwort von uns folgte. Daraufhin hat der Hinweisgeber sich sogar über die Weihnachtsfeiertage (am 26.12.) zweimal bei uns gemeldet. Die Kommunikation ging bis zum 29.05.

Dadurch, dass dieses System weltweit erreichbar ist, bietet es von jedem Ort der Erde und rund um die Uhr die Möglichkeit des Zugangs.

Fall B: Nach der ersten Originalmeldung vom 21.11. zog sich die Kommunikation bis zum 5.05. hin.

Viele Hinweisgeber sehen es als ihre Bürgerpflicht an, mit uns in Kommunikation zu treten und an der Strafverfolgung mitzuwirken. Ich möchte dazu aus einer Originalmeldung zitieren, die bei uns am 2. September 2004 eingegangen ist. Es handelt sich dabei offensichtlich um ein Gemeinderatsmitglied aus dem süddeutschen Raum, das Fragen zum Thema Auftragsvergabe an ein Ingenieurbüro hat. Die Person schreibt an uns: „Sehr geehrte Damen und Herren, eigentlich möchte ich mich gar nicht anonym melden, denn Meldungen ohne Angabe des Absenders sind für mich eher als Denunziation zu werten. Ich bin gerne bereit, meine Anschrift zu nennen, falls Sie diese benötigen.“ Die Person beschreibt im Folgenden die Auftragsvergaben innerhalb des Gemeinderates an ein bestimmtes Ingenieurbüro, was ich hier nicht näher ausführen will. Die Vergabe erfolgt immer an dasselbe Ingenieurbüro aus dem gleichen Ort. „Mit einigen wenigen Kollegen aus dem Gemeinderat haben wir zwar jedes Mal dagegen protestiert, aber wir haben zum Teil aus Unwissenheit nicht wirklich etwas dagegen unternommen. Auf der Seite www.transparency.de las ich von Ihrer Aktion und würde mich freuen, wenn Sie mir mitteilen könnten, welche Möglichkeiten wir haben, um eine fairere und vielleicht kostengünstigere Ausschreibung für Aufträge an Architekten zu erreichen. Leider sehe ich keine Chance, im Gemeinderat Mehrheiten zu bekommen. In meiner Partei kämpfe ich

auf verlorenem Posten. Ich bin gespannt auf Ihre Antwort und bedanke mich ganz herzlich für diese Aktion. Mir ist dabei klar geworden, dass wir als Kommunalpolitiker viel verantwortungsbewusster mit unserem Amt umgehen müssen. Schließlich sind wir auf die Bürger verpflichtet und nicht einer Partei oder einzelnen Personen verantwortlich.“ Ich denke, dass ihm in der anschließenden Kommunikation gut weitergeholfen werden konnte, um dementsprechend im Gemeinderat künftig vorzugehen. Sowohl das Feedback, dass dem Hinweisgeber durch das System gegeben wird, als auch die Zusicherung der Anonymität tragen dazu bei, dass der Hinweisgeber die Kommunikation mit dem LKA aufnimmt und aufrechterhält.

Zuständigkeit und Ausblick

Das System wurde in Niedersachsen für die niedersächsische Landespolizei eingeführt. Durch entsprechende Publikationen in den Medien, aber auch direkt in Verwaltungen und Organisation, die vom Thema Korruption betroffen sein können, wurde es sehr stark beworben. Von daher gehen nicht nur Meldungen aus Niedersachsen ein, sondern aus allen Teilen der Bundesrepublik. Durch die Medien ist dieses System mittlerweile nicht mehr nur bundesweit, sondern sogar weltweit verbreitet worden. Aus Niedersachsen haben wir 167 strafrechtlich relevante Meldungen bekommen, das entspricht gut 54 Prozent. Aus anderen Bundesländern kamen 132 Meldungen (knapp 43 Prozent) und 9 Hinweise waren ohne Tatortzuordnung.

120 Hinweise haben bislang zur Einleitung von Ermittlungsverfahren bei den Staatsanwaltschaften geführt, 43 befinden sich derzeit bei den örtlichen Polizeidienststellen zu weiteren Ermittlungen, die restlichen befinden sich noch in der Kommunikationsphase mit den Hinweisgebern.

Das Interesse an diesem System ist relativ groß, auch OLAF, das Europäische Amt zur Betrugsbekämpfung innerhalb der EU-Kommission, wird das BKMS[®] System im Rahmen eines Pilotprojektes zu Beginn des nächsten Jahres in mehreren EU-Staaten testen.

Rechtliche Aspekte im Zusammenhang mit Informationen über das elektronische Hinweisgebersystem

Oberstaatsanwalt Dr. Rainer Gundlach

Im Gegensatz zu anderen Bundesländern wie etwa Sachsen oder Schleswig-Holstein gibt es in Niedersachsen keine zentrale staatsanwaltliche Zuständigkeit für Korruptionsstrafsachen, die sich auf das gesamte Land erstreckt.

Die Zentralstelle für Korruptionsbekämpfung bei der Staatsanwaltschaft Hannover ist eine so genannte Schwerpunktstaatsanwaltschaft, die für den Bereich der Korruptionsbekämpfung zuständig ist, und zwar nicht nur für den Landgerichtsbezirk Hannover, sondern für drei Landgerichtsbezirke, nämlich außer Hannover noch für den Bezirk Hildesheim und den Bezirk Bückeburg. Die Möglichkeit der Einrichtung solcher Schwerpunktstaatsanwaltschaften ist in § 143 Abs. 4 des Gerichtsverfassungsgesetzes vorgesehen und soll danach für eine sachdienliche Förderung oder schnellere Erledigung von Verfahren zweckmäßig sein. Die Vorteile einer solchen Schwerpunktbildung liegen in der Bündelung von Wissen hinsichtlich eines bestimmten strafrechtlichen Fachgebietes und hinsichtlich des kriminaltaktischen Vorgehens bei bestimmten Deliktsarten. Im Übrigen haben Schwerpunktstaatsanwaltschaften den Vorteil, für andere Behörden als fachliche Anlaufstelle für Korruptionsfragen zu dienen.

Die Abteilung besteht aus einem Abteilungsleiter und drei Dezernenten. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern müssen die Abteilungsleiter in Niedersachsen auch selbst Fälle bearbeiten, so dass es also vier Dezernate gibt.

Gemäß dem Geschäftsverteilungsplan hat die Zentralstelle – selbstverständlich - die Zuständigkeit für die Verfolgung von Korruptionsdelikten.

Darüber hinaus besteht eine interne innerbehördliche Absprache, die besagt, dass grundsätzlich alle Fälle von Straftaten zum Nachteil der öffentlichen Hand unserer Abteilung angeboten werden. Es geht dabei nicht um Sozialbetrug oder ähnliches, sondern um Straftaten, die ein gewisses Spezialwissen voraussetzen, wie z.B. Subventionsbetrug oder Straftaten im Zusammenhang mit Ausschreibungen und Vergabemaßnahmen. In der Regel werden diese Fälle angenommen, damit bei den Ermittlungen das Augenmerk

auch darauf gerichtet wird, ob es möglicherweise zu korruptiven Handlungen gekommen ist. Nun aber zu den Rechtsfragen um das elektronische Hinweisgebersystem.

Besonderheiten des elektronischen Hinweisgebersystems

Es kennzeichnet den Juristen, jedenfalls in Augen von Nichtjuristen, dass er auch und gerade dann, wenn eine Sache Erfolg verspricht oder sogar schon erfolgreich läuft, darüber nachdenkt, ob nicht doch ein Haar in der Suppe zu finden ist. Gegenüber dieser Denkweise halte ich es für zielführender, eine Sache frühzeitig zu durchdenken anstatt sich später dem Vorwurf auszusetzen, man habe Probleme nicht rechtzeitig erkannt. Meine Ausführungen sind deshalb rechtliche Begleitüberlegungen zur Darstellung von Herrn Lindner und erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern sollen zeigen, dass auch beim elektronischen Hinweisgebersystem der kriminalistische Erfolg nicht losgelöst von rechtlicher Einbettung erfolgt.

Die Besonderheit der über das elektronische Hinweisgebersystem erhaltenen Informationen gegenüber denjenigen aus normalen Zeugenvernehmungen besteht in zweierlei Hinsicht: Zum einen ist die anonyme Anzeige oder gar die Kommunikation mit einem anonym bleibenden Zeugen immer noch die Ausnahme, obwohl durch die Einrichtung eines Postkastens die grundsätzliche Möglichkeit besteht, mit dem Anonymus zu kommunizieren. Im Gegensatz zum Inhalt der entsprechenden Vorschriften der Strafprozessordnung über die Zeugenvernehmung bestimmt bei dieser Konstellation der anonyme Zeuge, ob und wieweit er Angaben macht. Während normalerweise die Strafermittlungsbehörden unter Hinweis auf die Zeugenpflicht und eventuelle strafbewehrte Verstöße die Ermittlungen steuern, macht der Hinweisgeber über das elektronische Hinweisgebersystem seine Angaben selbst. Ob er die Wahrheit sagt oder ob er Informationen zurückhält, kann durch Nachfragen nicht erfolgreich geklärt werden.

Zum anderen liegt eine Besonderheit in dem Umstand, dass angesichts der dem Anonymus geschilderten technischen Gegebenheiten er im Vertrauen darauf handelt, dass die Anonymität gewahrt bleibt. Man könnte insofern auf den Gedanken kommen, dass es sich um eine Art Vertraulichkeitszusage handelt. Die Zusicherung der Vertraulichkeit gibt es und sie ist eine durchaus gebräuchliche Verfahrensweise und in einem gemeinsamen Erlass, einer Richtlinie der Justizminister der Länder über die Inanspruchnahme von Informanten usw., geregelt.

Vertraulichkeitszusicherung

Gerade im Bereich der Vertraulichkeitszusicherung müssen wir beim Einsatz des elektronischen Hinweisgebers bedenken, dass zahlreiche Voraussetzungen, wie sie Gegenstand der Vereinbarung sind, die ich eben erwähnt habe, fehlen. Beispielsweise ist Anwendungsgebiet für die Vertraulichkeitszusicherung in erster Linie die schwere Kriminalität. Der Informant muss bei Bekanntwerden seiner Identität erheblich gefährdet sein oder er muss zumindest erhebliche Nachteile zu erwarten haben. Daran fehlt es jedoch in der Regel bei Informationen über den elektronischen Hinweisgeber. Denn selbst wenn er Nachteile erwartet, da er diesen Weg sonst nicht wählen würde, ist das Ausmaß dieser Nachteile immer eine Auslegungsfrage.

Darüber hinaus entfällt die Bindung an eine Vertraulichkeitszusicherung unter bestimmten Voraussetzungen, etwa bei wissentlicher Falschinformation oder bei strafbarer Beteiligung des Informanten, worauf der Informant bei der Vertraulichkeitszusicherung hinzuweisen ist. Abgesehen davon obliegt die Zusicherung der Vertraulichkeit im Rahmen einer Einzelfallentscheidung letztlich der Staatsanwaltschaft, nicht der Polizei. Man könnte also und das ist der Kern meiner Überlegung, ketzerisch formulieren, dass es sich beim elektronischen Hinweisgebersystem um eine technisierte Vertraulichkeitszusage handelt, der es an diversen rechtlichen Voraussetzungen fehlt und die überdies noch von einer unzuständigen Behörde abgegeben wird.

Es liegt auf der Hand, dass das nicht so ist. Aber es empfiehlt sich stets, sich rechtzeitig mit möglicher Kritik auseinanderzusetzen. Das Hinweisgebersystem ist eine technische Einrichtung zur standardisierten Entgegennahme von anonymen Hinweisen, die beim Landeskriminalamt angesiedelt und die zwischen Justiz- und Innenseite abgesprochen ist. Sie enthält auch keine Vertraulichkeitszusicherung im Sinne der genannten Ländervereinbarung. Vielmehr wird lediglich dem Anonymus wahrheitsgemäß mitgeteilt, dass seine Nachricht nicht zu ihm zurückverfolgt werden kann. Zu keiner Zeit wird grundsätzlich zugesagt, seine Identität geheim zu halten. Sind beispielsweise seine Angaben so gestaltet, dass sie Rückschlüsse auf die Person zulassen, dann gibt es keine Sicherheit, dass die Ermittlungsbehörden nicht an ihn herantreten. Im Gegenteil, nach dem Legalitätsprinzip und der sich daraus ergebenden Verpflichtung zur umfassenden Sachaufklärung wären eine ergänzende persönliche Vernehmung oder weitergehende prozessuale Maßnahmen möglicherweise sogar zwingend. Als Ergebnis lässt sich deshalb festhalten, dass die Kommunikation über das elektronische Hinweisgebersystem keine Vertraulichkeitszusicherung im Sinne der Ländervereinbarung enthält, sondern die mögliche Verpflichtung zur persönlichen Vernehmung trotzdem bestehen bleibt.

Weitere mögliche rechtliche Kritikpunkte

Darüber hinaus könnten Verteidiger etwa kritisieren, dass sich mit der Einrichtung des elektronischen Hinweisgebersystems die Kommunikation mit dem Hinweisgeber auf die Strafverfolgungsbehörde beschränkt und die Verteidiger dabei ausschließt. Dadurch könnte der Vorwurf entstehen, dass damit das durch die Verfassung gewährleistete Recht auf Verteidigung eingeschränkt werde. Dem können wir jedoch Artikel 2 des Grundgesetzes, das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, entgegenhalten, wozu auch das Recht gehört, anonyme Anzeige zu erstatten. Wenn wir die Möglichkeit schaffen, das auf dieser Plattform zu tun, dann ist das also im Rahmen des Rechts. Bei der Kommunikation mit dem Hinweisgeber muss bedacht werden, dass es Belehrungspflichten geben kann. Wenn sich etwa im Rahmen einer Kommunikation herausstellt, dass der Hinweisgeber Angehöriger des Beschuldigten ist oder Berufsheimnisträger nach den §§ 52, 53 der Strafprozessordnung, dann muss man ihn darauf hinweisen, dass er die Möglichkeit hat zu schweigen. Das wird er nicht tun, denn er hat sich ja nun gerade gemeldet und die Berufsheimnisträger kennen ihre Schweigepflicht. Auch Angehörige wissen, dass sie ihre Familienmitglieder nicht „verpetzen“ müssen. Gleichwohl ist es im Strafprozessrecht bekanntlich so, dass Verletzungen von Belehrungspflichten Verwertungsverbote nach sich ziehen können. Die Belehrung sollte deshalb vorsorglich geschehen, was auch getan wird.

Begründung eines Ermittlungsverfahrens

Die Polizei muss letztlich das akzeptieren, was der Anonymus ihr mitteilt. In der Folge muss auch die Staatsanwaltschaft mit dem leben, was die Polizei ihr übermittelt. Das elektronische Hinweisgebersystem ist sicherlich eine Erkenntnisquelle für Hinweise auf Straftaten; jedoch gilt auch für diese Hinweise, dass ein Ermittlungsverfahren nur eingeleitet werden darf, wenn zureichende Anhaltspunkte für eine Straftat vorliegen, also ein so genannter Anfangsverdacht besteht. Unstrittig ist, dass auch anonyme Anzeigen einen Anfangsverdacht begründen können. Dass jedoch beim Umgang mit anonymen Anzeigen besondere Sorgfalt zu walten hat, ergibt sich unter anderem etwa aus Nummer 8 der Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren, wo zum Umgang mit anonymen Anzeigen ausgeführt ist: „Es kann sich empfehlen, den Beschuldigten erst dann zu vernehmen, wenn der Verdacht durch andere Ermittlung eine gewisse Bestätigung erfahren hat.“ Aus den Richtlinien ergibt sich ein gewisses Misstrauen, das man auch im Hinterkopf haben muss. Von „Anfangsverdacht“ spricht man gemeinhin, wenn aufgrund konkreter Tatsachen nach kriminalistischer Erfahrung die Möglichkeit einer Straftat gegeben ist.

„Zureichende tatsächliche Anhaltspunkte“ im Sinne eines Anfangsverdachts ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, bei dessen Bewertung der Staatsanwaltschaft ein Beurteilungsspielraum zugestanden wird, welcher der gerichtlichen Kontrolle entzogen ist. Unter „Tatsachen“ versteht man äußere Geschehnisse, Zustände oder Verhältnisse, die sinnlicher Wahrnehmung zugänglich sind. Wie auch im materiellen Strafrecht sind Tatsachen von Werturteilen abzugrenzen. Dies verdeutlicht, dass ein Hinweis des Inhalts, Bauamtsleiter XY sei bestechlich, eine bloße Wertung darstellt und keine Tatsache ist und somit die Aufnahme von Ermittlungen nicht zulässt.

Die „kriminalistische Erfahrung“ ist die Erfahrung des mit einer bestimmten Materie befassten Ermittlers. Diese Definition ist auch weitgehender als etwa die Erfahrung eines allgemeinen Ermittlers. So ist es beispielsweise regelmäßig nur dem mit Korruptionsverfahren befassten Strafverfolger bekannt, dass Rechenfehler in Angeboten und Ausschreibungen nicht unbedingt auf mathematischem Unvermögen beruhen, sondern oft dem mit der Auswertung der Angebote befassten Amtsträger die Möglichkeit verschaffen sollen, im kollusiven Zusammenwirken mit dem Anbieter das Angebot so umzugestalten, dass der Anbieter unter für ihn günstigsten Bedingungen den Zuschlag bekommt. Mit andern Worten, es werden Rechenfehler eingebaut und je nachdem, wie die anderen Angebote sind, macht der Amtsträger davon Gebrauch oder nicht, indem er die Fehler korrigiert oder eben bestehen lässt. Er richtet es so ein, dass sein Korrespondent auf der anderen Seite das günstigste Angebot hat.

Geschieht das, besagt die kriminalistische Erfahrung, dass er das in der Regel nicht umsonst tut. Die Möglichkeit einer Straftat muss sich aus tatsächlicher und rechtlicher Sicht ergeben. Das bedeutet, dass die vorgetragenen Tatsachen im Rahmen einer Subsumtion Tatbestandsmerkmale ausfüllen. Aus rechtlicher Sicht dürfen deshalb keine Rechtfertigungs-Schuldausschlussgründe vorliegen oder Strafverfolgungshindernisse bestehen.

Vorermittlungen und Vorfeldermittlungen

Ergibt sich dann unter Berücksichtigung dieser Überlegungen noch kein Anfangsverdacht, besteht gleichwohl die Möglichkeit, in rechtlich zulässiger Weise weitere Informationen zu gewinnen. Nach allgemeiner Ansicht sind so genannte Vorermittlungen zulässig, die der Klärung dienen sollen, ob aufgrund vorliegender, aber noch nicht zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens veranlasst werden kann. Abgrenzend zu diesen Vorermittlungen, die für die Prüfung der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens zulässig sind, sind so genannte Vorfeldermittlungen,

die erst der Gewinnung eines Anfangsverdachts dienen sollen. Vorfeldermittlungen haben in der Strafprozessordnung keine Grundlage und sind daher der Staatsanwaltschaft versagt, was jedoch nicht für die Pflicht zur Gefahrenabwehr der Polizei gelten muss.

Interessant wäre beispielsweise eine Situation, in der anonym erteilte Informationen noch keinen Anfangsverdacht begründen, aber von der Polizei aus etwa zu dieser Person im Rahmen von Vorfeldermittlungen erlangten Daten sich die Erkenntnislage zu einem Anfangsverdacht verdichten könnte. Bisher nicht entschieden ist die Frage, ob im Zuge von Vorfeldermittlungen gewonnene Beweismittel direkt im Strafverfahren verwertet werden dürfen.

Anders dürfte die Rechtslage sein, wenn aufgrund der möglicherweise unverwertbaren Vorfelderkenntnisse weitere Beweismittel gewonnen werden. Der Bundesgerichtshof vertritt insoweit die Auffassung, eine allgemein gültige Regel, wann ein Verwertungsverbot über das unmittelbare gewonnene Beweismittel hinausreiche und wo seine Grenzen zu ziehen seien, lasse sich nicht aufstellen; vielmehr sollen sich die Grenzen jeweils nach der Sachlage und der Art des Verbots richten. Grundsätzlich sollen Verfahrensfehler, die ein Verwertungsverbot für ein bestimmtes Beweismittel nach sich ziehen, im Hinblick auf die Belange einer wirksamen Strafverfolgung nicht ohne weiteres das gesamte Strafverfahren lahm legen.

Geeignete und zulässige Maßnahmen im Rahmen von Vorermittlungen - nicht Vorfeldermittlungen - sind solche der Erkenntnisgewinnung aus allgemein zugänglichen Quellen. Das heißt, wenn noch kein Anfangsverdacht besteht, aber gleichwohl Tatsachen, die darauf hindeuten können, können aus allgemein zugänglichen Quellen, wie Internet-Recherche, öffentliche Register, Auskünfte von Behörden, verdichtende Erkenntnisse gewonnen werden.

Beispiel: In einer anonymen Anzeige wird behauptet, dass die Firma Z in einer Geschäftsbeziehung Schmiergeld für Aufträge an die Gemeinde XY bezahle. In diesem Fall bietet es sich im Rahmen von Vorermittlungen an, über das Internet zu recherchieren, ob die Gesellschaft existiert und in welchem Geschäftsbereich sie tätig ist. Dann könnte mit dem Korruptionsbeauftragten der Gemeinde besprochen werden, dass er abklärt, ob eine Geschäftsbeziehung besteht, welchen Umfang sie hat, welche Mitarbeiter der Kommune üblicherweise über die Auftragsvergabe entscheiden. Wenn dann der Korruptionsbeauftragte mitteilt, dass die Gemeinde von der Gesellschaft für jährlich rund 200.000 Euro Gegenstände beschaffe und Frau Y. ausschließlich für die Vergabe zuständig sei, hätten wir aus dieser Mitteilung durch zulässige Vorfeldermittlungen die Sache schon koncreti-

siert und es bestünde ein Anfangsverdacht. Unzulässig im Rahmen von Vorermittlungen sind prozessuale Zwangsmaßnahmen. Ohne Anfangsverdacht dürfen beispielsweise keine Durchsuchungen durchgeführt werden.

Anonyme Hinweise und Schwere des Tatverdachts

Der Gesichtspunkt der Verdachtsschwere spielt auch eine Rolle, wenn Anfangsverdacht bejaht worden ist und nun Ermittlungshandlungen anstehen. In Korruptionsverfahren liegt dann der Schwerpunkt bei der Erforschung des Vorteils und der dafür vorgenommenen Diensthandlung auf der Nehmerseite, natürlich auch die Motivation der Geberseite. Da der anonyme Hinweisgeber als Zeuge nicht zur Verfügung steht, sind regelmäßig zunächst in einer verdeckten Phase weitere Erkenntnisse etwa über Geldflüsse durch Auskünfte von Kontobewegungen oder Einsichtnahme in Behördenakten zu gewinnen. Spätestens danach muss üblicherweise durchsucht werden. Durchsuchungen sind nicht von vornherein unzulässig, weil sich der erforderliche Verdacht aus einer anonymen Anzeige ergibt.

Die Staatsanwaltschaft in Stade hatte vor einiger Zeit eine große Durchsuchungsaktion, wobei die Staatsanwaltschaft Hannover im Rahmen der Amtshilfe auch tätig geworden ist. Es gab einen Durchsuchungsbeschluss des Amtsgerichts Stade, der sich ausschließlich auf die anonyme Anzeige stützte, die ausgesprochen detailliert war. Besonderes Augenmerk bei anonymen Anzeigen gilt, wie gesagt, der Stärke des Tatverdachts. Es kommt darauf an, wie detailreich sie sind, ob es sich ersichtlich um eine Person mit Insiderwissen handelt, ob sie auf Nachfragen weiterführende Antworten gegeben hat und so weiter.

Insgesamt hat sich dieses Hinweisgebersystem als erfolgreiches Instrument zur Erlangung von Hinweisen ergeben. Es hat erfolgreiche Strafverfahren gegeben, die aufgrund dieser Hinweise durchgeführt wurden. Damit dieses System bekannter wird, muss es weiter ausgearbeitet und beworben werden. Und wenn Ermittlungsbehörden im Bereich der Korruption Flagge zeigen, bekommen sie auch Hinweise.

Die neu gegründete Integrierte Ermittlungseinheit Sachsen (INES): Modell für andere Länder?

Staatsanwalt Ralf Schamber

Entstehungshintergrund und Ziele von INES

Am 20. Januar 2004 hat das Kabinett des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz beauftragt, eine Zentrale Integrierte Ermittlungseinheit zur Bekämpfung der Korruption in Sachsen aufzubauen, um so die Korruptionsbekämpfung zu intensivieren. Derzeit wird unter Federführung des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen auch eine Neuorganisation der Innenrevision geprüft und es ist beabsichtigt, auch diese zu zentralisieren. Ziel der Errichtung der Integrierten Ermittlungseinheit INES ist die Schaffung einer Zentralen Korruptionsbekämpfungsstelle mit qualifizierter Besetzung, so dass die strafrechtliche Verfolgung der Korruption quantitativ und vor allem qualitativ verbessert wird. Hierbei wird auch mit einer beträchtlichen Präventivwirkung gerechnet. INES soll also einen Beitrag zur Schaffung eines filz- und korruptionsfreien Freistaates Sachsen leisten.

Struktur, Ansatz und Verfahrensweise

INES steht für Integrierte Ermittlungseinheit Sachsen. Mit Hilfe eines integrativen Ansatzes - das ist die Besonderheit - werden alle zur Strafverfolgung berufenen Behörden und das für die Strafverfolgung von Korruptionsstraftaten notwendige Spezialwissen unter einem Dach vereint. Bei Ermittlungen arbeitet INES eng mit anderen Behörden, die über Erkenntnisse zu Korruptionsfällen verfügen, zusammen. INES soll insbesondere auch die Verfahrensdauer verkürzen, weil nur so ein deutliches Signal für eine entschlossene Korruptionsbekämpfung gesetzt und der Verfolgungsdruck erhöht werden kann. Eine zügige Arbeitsweise ist aber auch zum Schutz der Rechte der Beschuldigten notwendig. Die bisher gemachten Erfahrungen zeigen, dass in der Öffentlichkeit, zum Beispiel in den Medien, ausgesprochene Verdächtigungen über die Durchführung von Ermittlungsverfahren, für die Betroffenen außerordentlich nachteilig sind, insbesondere wenn sich nach Abschluss der Ermittlungen herausstellt, dass ein Tatverdacht nicht nachzuweisen ist.

Durch die Verfahrensweise und die behördenübergreifende Struktur soll vor allem ermöglicht werden, dass strukturelle Korruption und schwere Fälle der situativen Korruption verfolgt werden. Für die Bearbeitung einfacher situativer Korruptionsfälle bedarf es dieses unter einem Dach vereinten Spezialwissens nicht. Im Gegensatz zu einer typischen Schwerpunktsstaatsanwaltschaft soll INES nämlich ohne Belastung durch unbedeutende Verfahren nur für die Verfolgung gewichtiger Fälle von Korruption zuständig sein, d.h. Fälle der strukturellen Korruption und schwere Fälle der situativen Korruption.

Zur Verfahrensweise: Die örtlichen Staatsanwaltschaften legen ihre Korruptionsfälle INES vor. Wir prüfen, ob wir die Ermittlungen betreiben wollen und lassen uns in diesem Fall das Verfahren durch die Generalstaatsanwaltschaft nach § 145 GVG zuweisen. Durch diese Verfahrensweise und das Zusammenführen verschiedener Fachbehörden unter einer Zentrale hat INES einen entscheidenden Vorteil gegenüber den klassischen Schwerpunktsstaatsanwaltschaften.

Zur Struktur: Die Integrierte Ermittlungseinheit Sachsen besteht aus einer Abteilung der Staatsanwaltschaft Dresden und einem Dezernat des Landeskriminalamtes. Sie steht unter der Sachleitung der Staatsanwaltschaft und im Übrigen bleibt es bei den herkömmlichen Fach- und Dienstaufsichten.

Personelle Ausstattung

Eine effektive Strafverfolgung von Korruptionsstraftaten durch eine Zentrale Ermittlungseinheit wie INES erfordert wegen der Komplexität und Schwierigkeit der Ermittlungen einen hohen personellen Aufwand. Ungenügende personelle Ausstattungen würden letztendlich zu einem Verwalten von Korruptionskriminalität führen. Der Personalbedarf im staatsanwaltschaftlichen, polizeilichen und sonstigen Bereich wurde nach einem Vergleich mit anderen Bundesländern berechnet. Vorbild war hier insbesondere Schleswig-Holstein. Weiter wurde festgelegt, dass die personelle Mindestausstattung von INES zu keinem Zeitpunkt unterschritten werden darf, so dass Begehrlichkeiten, etwa auf polizeilicher Ebene oder bei der Staatsanwaltschaft Dresden, hier von vorneherein auszuschließen sind.

Bei INES sind seit dem 1. September 2004 insgesamt neun Staatsanwälte eingesetzt. Diese werden durch zwei Wirtschaftsfachkräfte und eine Buchhaltungskraft unterstützt. Für den Bereich des Vergabewesens steht seit dem 1. März 2004 eine Juristin aus dem Bereich des Sächsischen Staatsministeriums des Inneren zur Verfügung. Diese Beamtin

berät und erstellt Gutachten in sämtlichen Bereichen des Ausschreibungswesens und war insgesamt viereinhalb Jahre bei der Vergabekammer in Leipzig tätig. Daneben ist noch ein Mitarbeiter der Steuerfahndung bei INES tätig und darüber hinaus ein Bauingenieur im Bereich Hochbau und ein Bauingenieur im Bereich Tiefbau.

Die Bediensteten für die Bereiche Vergabewesen Hoch- und Tiefbau sind an die Staatsanwaltschaft Dresden abgeordnet. Dem Dezernat des Landeskriminalamts Sachsen werden insgesamt 30 Beamte angehören. Der Aufbau ist bis auf drei Stellen abgeschlossen. Die volle Personalstärke soll zum 1. Januar 2005 erreicht sein.

Erscheinungsformen von korruptiven Straftaten

Angesichts dieser Personalkstärke werden uns oft folgende Fragen gestellt: Warum die hohe Anzahl der Staatsanwälte, die hohe Anzahl der Polizeibeamten und Fachkräfte? Die Begründung ist einfach: Das hängt mit den besonderen Schwierigkeiten der Bekämpfung struktureller Korruption zusammen.

Korruptive Handlungen können spontan, d.h. aus der Situation heraus oder auch planmäßig und langfristig begangen werden. In letzterem Fall der strukturellen Korruption sind Ermittlungen äußerst schwierig. Die Korruptionshandlungen auf der Grundlage von längerfristig angelegten korruptiven Beziehungen werden bereits im Vorfeld der Tatbegehung bewusst geplant. Es liegen meist konkrete oder geistige Vorbereitungshandlungen vor, die eine Spontaneität der Handlung ausschließen. Die kriminelle Energie der Tatverdächtigen ist bei struktureller Korruption in der Regel deutlich höher als in Fällen situativer Korruption. Prägend ist das kollusive Zusammenwirken, das auf unbestimmte Zeit angelegt ist.

Häufig besteht zwischen den Tätern ein enges Vertrauensverhältnis. Die Bekämpfung der strukturellen Korruption ist auch deshalb so schwierig, weil sie regelmäßig durch planmäßige Abschottung und strenge Geheimhaltung über Jahre und Jahrzehnte vertieft wird. Ein weiteres Problem: Geber und Nehmer sind Täter. Es fehlt die klassische Täter – Opfer Beziehung.

Nach den Erscheinungsformen kann weiter zwischen rein bilateralen Korruptionshandlungen, bei denen die Täter auf der Geber- und auf der Nehmerseite jeweils allein handeln und regelrechten Korruptionsgeflechten mit teilweise weit verzweigten Täterverbindungen, so genannten Korruptionsnetzwerken, unterschieden werden. Diese Netzwerke zu erkennen, die Personen zu identifizieren, ist äußerst schwierig.

Ansatzpunkte für Einleitung von Ermittlungsverfahren

Unsere Erfahrungen zeigen, dass in den Fällen situativer Korruption die Einleitung von Ermittlungsverfahren fast ausnahmslos aufgrund von Anzeigen der Polizei oder der Verwaltungsbehörden erfolgt.

Beim Vorliegen struktureller Korruption ergeben sich für die Aufklärung der Taten besondere Schwierigkeiten dadurch, dass die Täter äußerst konspirativ vorgehen und ihr Handeln nach außen abschotten. Es gibt in der Regel weder Zeugen noch schriftliche Aufzeichnungen über Korruptionsabreden oder gar Gehaltslisten mit Namen von Amtsträgern als Zahlungsempfänger. Alle Beteiligten sind Täter bis hin zu dem Vorgesetzten, der rechtswidrige Amtsdelikte seiner Untergebenen geschehen lässt. Jede Anzeige eines Mitwissers gerät daher leicht zur Selbstanzeige. Weil die Korruptionshandlungen im Bereich der strukturellen Korruption von langer Hand geplant sind und sich die Täter durch hohe Professionalität auszeichnen, sind die Strafverfolgungsbehörden oft auf Geständnisse angewiesen, um die Tätergruppierungen identifizieren zu können.

Gleichwohl geben Sachverhalte immer wieder verlässliche Anhaltspunkte für Ermittlungen. Wenn diese konsequent und mit angemessener Sachkunde umgesetzt werden, sind Ermittlungserfolge möglich. Hinweise können sich aus der privaten oder wirtschaftlichen Lage des Beschuldigten ergeben. Auch Auffälligkeiten im beruflichen Umfeld können Anhaltspunkte für weitere Ermittlungen sein. Beispielhaft seien erwähnt: unerklärliche Verweigerungshaltung bei Umsetzungen und enge persönliche Kontakte zu Auftragnehmern

Voraussetzung für eine erfolgreiche Ermittlung ist die zentrale Informationssammlung, um Täterstrukturen und Tatverhalten erkennen zu können. In diesem Zusammenhang fällt immer wieder ein Stichwort: die Privatisierung von Einrichtungen der Städte und Gemeinden im Bereich der Daseinsvorsorge. Wir haben wiederholt festgestellt, dass die Täter nicht nur in einem Bezirk der Staatsanwaltschaft tätig sind, sondern auch in anderen Städten, teilweise länderübergreifend.

Kenntniserlangung von Korruptionsdelikten

Bei anonymen qualifizierten Anzeigen kann deren Inhalt im Kern zunächst als zutreffend unterstellt und auf dieser Grundlage weiter ermittelt werden. Dies betrifft jedoch nur qualifizierte Anzeigen, d.h. solche Anzeigen, die sich durch eine hohe Substanz ausweisen. Unsere Erfahrungen zeigen, dass diese Anzeigen deshalb anonym geschaltet werden, weil sie in der Regel von Personen stammen, die im unmittelbaren Umfeld des

Korruptionsdeliktes tätig sind und durch die Anzeige berufliche oder persönliche Nachteile befürchten. Sofern eine Vertraulichkeitszusage gewünscht ist, sollte dies nach Möglichkeit großzügig gehandhabt werden.

Strafanzeigen von Geschädigten oder Zeugen hingegen sind selten.

Anzeigen von Unternehmen, die durch regelwidriges Verhalten ihrer Konkurrenten bei der Auftragsvergabe übergangen wurden, kommen gelegentlich vor, sind aber zu meiner Überraschung recht selten.

Im Bereich der öffentlichen Vergaben kommt es vereinzelt auch zu Anzeigen der Rechtsaufsichtsbehörden, Landkreise oder der Regierungspräsidien

Selbstanzeigen von Beschuldigten, ohne dass vorher diesbezügliche Erkenntnisse bei uns vorlagen, sind mir nicht bekannt. Es sei denn, der Druck auf den Täter erhöht sich und er muss die Aufdeckung der Tat befürchten.

Einen weiteren Ansatzpunkt für die Einleitung von Ermittlungsverfahren bieten uns die Prüfberichte der Rechnungsprüfungsämter

Zufallsfunde bei Durchsuchungen sind ein wichtiger Anlass für die Aufnahme von Anschlussermittlungen. Weitere Bereiche sind Erkenntnisse anderer Staatsanwaltschaften. Mitteilungen von Angehörigen der Steuer- und Finanzbehörden sind noch selten, obwohl mit dem Jahressteuergesetz 1996 in § 4, Absatz 5, Nummer 10 Einkommensteuergesetz den Finanzbehörden eine Verpflichtung auferlegt wurde, den Strafverfolgungsbehörden Tatsachen mitzuteilen, die den Verdacht einer Straftat begründen. Da besteht wohl noch Schulungsbedarf.

Vorschläge zur Verbesserung der gesetzlichen Lage

Die Überwachung der Telekommunikation ist nach meiner Auffassung ein wichtiges Mittel zur Aufklärung der Taten, denn Korruptionsdelikte sind auf konspirative Begehungsweise ausgerichtete Delikte. Weil die Täter wissen, dass der Verfolgungsdruck erhöht ist, wird kaum etwas schriftlich fixiert. Trotzdem bedarf es natürlich Absprachen unter den Tätern, welche in der Regel mündlich über das Telefon erfolgen. Ich halte es deshalb für nötig, dass der Gesetzgeber die Möglichkeiten der Telekommunikationsüberwachung erweitert.

Ein weiteres Problem ist die Kronzeugenregelung bzw. das Fehlen einer solchen Regelung. Es gibt auf beiden Seiten Täter und in Fällen der strukturellen Korruption bestehen

diese Netzwerke oftmals über Jahre hinweg. Einen Täter aus einem solchen Netzwerk zu motivieren, ein Geständnis abzulegen, ist äußerst schwierig. Wir behelfen uns in diesen Fällen häufig mit der Möglichkeit der Einstellung nach § 154 StPO. Wünschenswert wäre jedoch eine klare gesetzliche Regelung, wie sie zum Beispiel im Drogenhandel durch die so genannte Kronzeugenregelung möglich ist.

Ausblick: INES als Modell für andere Länder?

Da wir erst seit dem 1. März 2004 arbeiten, kann ich keine Angaben über die noch laufenden Ermittlungsverfahren machen. Ein umfangreiches Verfahren haben wir bereits mit Anklage an eine Strafkammer abschließen können. Es hat sich innerhalb der letzten Monate gezeigt, dass die Einrichtung von INES eine richtige Entscheidung war. In vielen Fällen, in denen wir die Ermittlungen von anderen Staatsanwaltschaften übernommen haben, wurden neue Ermittlungsansätze erkannt. Dies gelang insbesondere durch die Einbindung unserer Fachkräfte in die Ermittlungen. Das zeigt wie wichtig die Integration der Fachleute für die effektive Korruptionsbekämpfung ist. Eine effektive Korruptionsbekämpfung erfordert, dass spezialisierte Staatsanwälte, Polizeibeamte und Fachleute integriert zusammenarbeiten.

Offensichtlich hat die Öffentlichkeit auf eine solche Integrierte Ermittlungseinheit geradezu gewartet, denn die den Anzeigen zugrunde liegenden Sachverhalte liegen oft Jahre zurück.

Insbesondere gilt es, die Zusammenarbeit mit Städten und Gemeinden zu intensivieren. Durch den bereits erfolgten Kontakt von INES zu diesen Behörden ist es nach meiner Auffassung gelungen, bestehende Vorbehalte gegenüber der Staatsanwaltschaft abzubauen. Hilfreich war das von uns praktizierte Instrument des informellen Austausches. INES leistet dabei Hilfestellung zur Beurteilung der Frage, ob ein Vorgang strafrechtliche Relevanz hat. Wichtig ist nach meiner Erfahrung auch, dass ein Ermittlungsverfahren nicht in die Medien getragen wird. Weil Korruption ein Kontrolldelikt ist, steht zu erwarten, dass die Zahl der Ermittlungsverfahren und Anklagen im Bereich der Korruptionsdelikte weiter steigen wird.

Die Frage des Beitrags, ob INES ein Modell für andere Länder ist, kann ich bejahen. Ob es eine Integrierte Ermittlungseinheit sein sollte, der die Verfahren nach § 145 GVG zugewiesen werden und ob man dies durch Schwerpunktsstaatsanwaltschaften regelt, vermag ich nicht zu beurteilen. Eine ähnliche Einheit besteht jedoch in Schleswig-Holstein und die dortigen Erfolge zeigen, wie wichtig die Integration von Fachleuten, Polizei und Staatsanwaltschaft für die Bekämpfung von Korruptionsstraftaten ist.

Brauchen wir eine Kronzeugenregelung zur Verfolgung von Korruptionsfällen?

Dr. Stefanie Lejeune

Korruption ist - unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der einschlägigen Straftatbestände oder der geltenden Rechtsordnung - in allen Staaten typischerweise gekennzeichnet durch Machtmissbrauch, den Einsatz von Befugnissen oder Einflussmöglichkeiten zu illegalen Zwecken, das Streben nach materiellen oder immateriellen Vorteilen für sich selbst oder Dritte und letztendlich durch die Geheimhaltung und Verschleierung des korrupten Vorgehens.

Besonderheit der Korruption

Korruption ist ebenso wie Organisierte Kriminalität oder Terrorismus dadurch geprägt, dass die Täter sich in hohem Maße abschotten und konspirativ tätig werden.

Die an diesen Delikten Beteiligten haben keinen Anlass, ihre kriminellen Verflechtungen und Machenschaften offen zu legen, da jede Seite die Vorteile der Taten genießt.

Korrumpierender und Korrumpierter sind jeweils Täter, die ein gemeinsames Geheimhaltungsinteresse verbindet. Zeugen offenbaren sich nur selten. Die vielfältigen, manchmal über Jahre gewachsenen und verfestigten Beziehungen zwischen den Beteiligten können in aller Regel nur aufgebrochen werden, wenn aussagewilligen Beteiligten ein Anreiz zur Kooperation geboten wird. Unbeteiligte Zeugen oder schriftliche Beweismittel stehen in aller Regel nicht zur Verfügung.

Verdeckte Ermittler oder Vertrauenspersonen können nur begrenzt eingesetzt werden.

Technische Überwachungsmaßnahmen allein reichen zur Verurteilung oft ebenfalls nicht aus. Sie können auch erst dann zum Einsatz gebracht werden, wenn auf Grund anderer Erkenntnisse bereits ein Tatverdacht besteht.

Wichtigster Schritt im Kampf gegen die Korruption muss daher sein, die konspirativen Strukturen aufzubrechen, um strafrechtlich verwertbare Erkenntnisse zu gewinnen.

Gültigkeit der Kronzeugenregelung

Die Kronzeugenregelung ist bei Korruptionsfällen unverzichtbar, um kriminelle Verflechtungen zu lösen und Aussagewilligen den nötigen Anreiz zu geben, mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenzuarbeiten. Denn die Erfahrungen der Strafverfolgungsbehörden zeigen, dass sich Korruptionsdelikte oftmals aufklären lassen, wenn Gehilfen oder Mittäter aussagen. Allerdings sind solche Insider häufig nur bereit auszusagen, wenn sich ihre Aussage strafmildernd oder sogar strafbefreiend auswirkt. Gerade bei den Korruptionsdelikten kann eine Kronzeugenregelung deshalb helfen, den Täter aus einem korruptiven Geflecht herauszulösen.

Nach einer vom Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen im Jahre 1999 durchgeführten Untersuchung bejahte die überwiegende Mehrheit der befragten Staatsanwälte, Strafrichter und Polizeibeamten den Bedarf für eine umfassende Kronzeugenregelung. Die Geltungsdauer des Kronzeugengesetzes vom 9. Juni 1989 ist indes am 31. Dezember 1999 abgelaufen. Der Gesetzgeber hat bislang keine Nachfolgeregelung geschaffen. Derzeit bestehen nur noch so genannte kleine Kronzeugenregelungen im Betäubungsmittelstrafrecht, bei Geldwäschedelikten und bei der Bildung einer Kriminellen Vereinigung im In- und Ausland. Insofern wird die Kooperationsbereitschaft eines Beschuldigten in einem Korruptionsverfahren nicht ausreichend durch das derzeitige Repertoire der Verfahrenseinstellungen honoriert.

Möglichkeiten der Verfahrenseinstellungen und Milderung der Strafzumessung

In gewissem Maße ist eine Strafmilderung durch die Anwendung der §§ 153, 153 a, 154, 154 a StPO im Rahmen der Strafzumessung möglich.

Diese Opportunitätsvorschriften kommen im Wesentlichen aber nur bei Vergehen minderer Bedeutung in Betracht. So setzt etwa eine Einstellung nach § 153 Strafprozessordnung voraus, dass die Tat geringfügig ist. Und nach § 153a Strafprozessordnung ist eine Einstellung nur dann möglich, wenn das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung durch eine Auflage oder Weisung beseitigt werden kann.

Will aber ein richtig „dicker Fisch“ auspacken, wird dieser im Regelfall selbst erhebliche Straftaten auf dem Kerbholz haben. Damit scheidet eine Einstellung nach diesen Vorschriften aus und bietet somit kaum einen Anreiz für einen an einem Korruptionsfall Beteiligten, auszupacken.

Gerade dessen umfassende Mitwirkung bei der Tataufklärung wäre jedoch für die Strafverfolgungsbehörden besonders wertvoll.

Im Rahmen der Strafzumessung ist überdies noch ein gewisser Spielraum vorhanden, um die Strafe bei Geständnis oder sonstigen gewichtigen Beiträgen zur umfassenden Tataufklärung zu mildern. Bei bestimmten Tatbeständen sind jedoch Mindeststrafen vorgegeben, die nicht zur Disposition des Gerichts stehen. Verlässliche Zusagen zur Strafzumessung können von der Staatsanwaltschaft und ihren Ermittlungspersonen im Hinblick auf die unabhängigen Gerichte nicht gegeben werden. Gleichzeitig werden sich ohne „Garantie“ strafrechtlich stärker belastete Personen kaum zu Aussagen bewegen lassen. „Absprachen“ vor oder auch im Rahmen der Hauptverhandlung sind zudem rechtsstaatlich nicht unbedenklich und haben den faden Beigeschmack eines unsauberen *deals*.

Gründe für eine Kronzeugenregelung und deren Beschaffenheit

Ausdrückliche und klare gesetzliche Regelungen stärken dagegen den Rechtsstaat, weil sie für alle Beteiligten die „Spielregeln“ festlegen. So wird deutlich, dass der Rechtsstaat nicht vor der Korruption kapituliert, sondern klare und effektive Instrumente zur Bekämpfung dieser schwerwiegenden Kriminalität zur Verfügung hat. Dazu gehört auch, missbräuchlichem Verhalten von vermeintlichen Kronzeugen, die sich durch falsche Aussagen Strafmilderung erschleichen wollen, einen Riegel vorzuschieben. Dieses dient nicht nur dem Schutz von Menschen, die zu Unrecht durch Kronzeugen belastet, also denunziert, werden, sondern sichert auch eine geordnete und dem Einzelfall gerecht werdende Rechtspflege. Der Staat muss deutlich machen, dass er sich von einem unlauteren Kronzeugen nicht hinters Licht führen oder missbrauchen lässt. Im Zusammenhang mit einer allgemeinen Kronzeugenregelung könnten so neue Straftatbestände geschaffen werden, die falsche Angaben eines Kronzeugen besonders erfassen und eine empfindliche Strafdrohung beinhalten. Auch die bereits geltenden Kronzeugenregelungen bedürfen insofern der Ergänzung.

Argumente gegen eine Kronzeugenregelung

Ich will mich im folgenden mit den Argumenten der Kritiker auseinandersetzen - komme aber zu dem Schluss, dass keiner der vorgebrachten Gegenargumente tatsächlich überzeugen kann.

Zunächst wird argumentiert, die Gewährung von Vorteilen für Kronzeugen berge grundsätzlich die Gefahr, dass Dritte falsch belastet würden.

Dieser Gefahr, die auch im Rahmen allgemeiner Strafzumessungserwägungen besteht, kann jedoch durch eine ausgesprochen sorgfältige und besonders strenge Beweiswürdigung begegnet werden. Zu bedenken ist insoweit, dass die Würdigung von Zeugenaussagen ureigene und ständige Aufgabe der Gerichte ist. Dieses umfasst auch außergewöhnliche oder nicht alltägliche Fallkonstellationen, z.B. solche, bei denen es nur einen einzigen Zeugen als Beweismittel oder aber sonstige Besonderheiten in der Person des Zeugen gibt wie Behinderungen, kindliches Alter oder psychische Erkrankungen. Die etwaige Motivation des Kronzeugen muss also bei der Würdigung seiner Aussage wie sonst auch mit bewertet werden.

Von einem aus- und fortgebildeten Richter kann man erwarten, dass er diesen täglich neuen Herausforderungen seines Amtes gewachsen ist. Zum anderen sollte generell eine Verurteilung nicht alleine auf der Aussage eines Kronzeugens gründen, sondern noch ein weiteres Beweismittel voraussetzen. Dies kann eine ungerechte Entscheidung verhindern. Nicht zuletzt könnten durch die von mir bereits erwähnten neu zu schaffenden Straftatbestände Kronzeugen davon abgehalten werden, falsche Angaben zu machen.

Weiter wird vorgebracht, eine Kooperation des Beschuldigten könne bereits bisher und ohne Gesetzesänderung innerhalb der Strafzumessung ausreichend berücksichtigt werden. Das geltende Strafzumessungssystem bietet indes, wie vorhin ausführlich dargelegt, keine genügenden Anreize, da insbesondere die Gewährung völliger Straffreiheit nicht möglich ist.

Darüber hinaus besteht die Befürchtung, dass Kronzeugenaussagen den Strafprozess und das Selbstverständnis der Strafverteidigung beeinträchtigen würden. Die Belohnung der „Denunziation“ könne Verteidiger faktisch dazu veranlassen, Straftaten zu erforschen. Sie müssten also eine Aufgabe wahrnehmen, die eigentlich den Strafverfolgungsbehörden zugewiesen ist. Eine hohe Aussagebereitschaft wird schon heute im Rahmen der Strafzumessung als Milderungsgrund berücksichtigt. Folglich muss bereits jetzt jeder Strafverteidiger Risiko und Nutzen einer umfassenden Aussage seines Mandanten abwägen und danach die Verteidigung ausrichten. Es wird also durch die Kronzeugenregelung keine neue Problematik geschaffen.

Insbesondere führt sie nicht dazu, dass Strafverteidiger aktive Aufklärungsbeiträge leisten müssten. Es genügt völlig, die Aussagebereitschaft ihres Mandanten nicht zu bremsen.

Außerdem wird die Auffassung vertreten, es gäbe keinen rechtstatsächlichen Beleg für die Notwendigkeit und den Nutzen einer Kronzeugenregelung. Stattdessen ist richtig, dass die Kronzeugenregelung die schärfste Waffe gegen die Organisierte Kriminalität, gegen Korruption und gegen den Terrorismus darstellt. Es ist viel wirksamer, wenn ein Insider selbst aussteigt und wichtige Informationen weitergibt, wie es beispielsweise in Italien bei der Bekämpfung der Mafia geschehen ist, als wenn ein verdeckter Ermittler oder V-Mann eingesetzt wird.

Die 1981 vom Deutschen Bundestag ohne Debatte und ohne Gegenstimme verabschiedete Kronzeugenregelung in § 31 Betäubungsmittelgesetz wird bis heute mit positiven Erfahrungen angewandt. Sie hat dazu beigetragen, Drahtzieher des Drogenhandels dingfest zu machen. Es gibt keine argumentativ untermauerte rechtspolitische Forderung, diese bewährte Kronzeugenregelung aufzugeben.

Polizeibeamte, Staatsanwälte und Richter haben sich 1999 mit deutlicher Mehrheit für eine umfassende Kronzeugenregelung ausgesprochen. In der öffentlichen Diskussion aktueller Strafrechtsthemen oder spektakulärer Einzelfälle wird von dieser Praxis, aber auch von Nichtregierungsorganisationen wie *Transparency International*, immer wieder eine Kronzeugenregelung gefordert.

Neben anderen Einrichtungen fordert auch das Bundeskriminalamt eine Kronzeugenregelung.

Das Bundeskriminalamt benennt in seinem Lagebericht zur Korruption von 2003 die öffentliche Verwaltung als das Hauptziel von Korruption. Schwerpunkte des korruptiven Tätigkeitsfeldes seien, wie in den Vorjahren auch, der Bereich der Bauwirtschaft und das Gesundheitswesen. Ohne Kronzeugenregelung seien die Aussichten für die Aufklärung solcher Taten äußerst schlecht, heißt es von den dortigen Ermittlungsexperten.

Zuletzt nehmen manche Kritiker der Kronzeugenregelung Anstoß daran, dass das kriminalpolitisch wünschenswerte Ziel der besseren Aufklärung von Straftaten mit dem Wunsch verbunden werde, die Strafjustiz zu entlasten. Dieses ist jedoch kein inhaltliches Argument gegen eine Kronzeugenregelung. Die Entlastung der Strafjustiz ist im Zusammenhang mit der Kronzeugenregelung nach meinen Erkenntnissen noch von keiner Seite

als Ziel formuliert worden. Es ist darüber hinaus fraglich, ob Kronzeugenregelungen einen entsprechenden Effekt haben.

Sollte sich aber nebenbei ein solcher Synergieeffekt einstellen, kann ich angesichts der Haushaltslage von Bund und Ländern darin jedenfalls nichts Verwerfliches erblicken.

Einschränkung der Kronzeugenregelung

Es ist rechtstaatliches Gebot, eine allgemeine Kronzeugenregelung in Einzelfällen einzuschränken. Es darf nicht möglich sein, dass sich ein Kronzeuge für alle Taten, unabhängig von ihrer Schwere, Straffreiheit verdienen kann. Tötungsdelikte etwa müssen immer geahndet werden. In diesem Bereich kann es keine Straffreiheit geben. Für diese Tatbestände muss im Rahmen der Kronzeugenregelung eine Mindeststrafe festgelegt werden, die in keinem Fall unterschritten werden darf – unabhängig davon, wie wertvoll die Aussage des Kronzeugen ist. Es liegen zwischenzeitlich mehrere Gesetzentwürfe zur Einführung der Kronzeugenregelung vor. Und auch Rheinland-Pfalz hat insbesondere zu den strittigen Problembereichen Vorschläge ausgearbeitet, die die Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren nur aufzugreifen bräuchte.

Kronzeugenregelung im internationalen Kontext

Die Regierungschefs von 97 Staaten haben heute vor einem Jahr, am 9. Dezember 2003, im mexikanischen Merida die UN-Konvention zur Bekämpfung der Korruption unterzeichnet. Dazu gehörte auch Deutschland.

An den mit Nachdruck geführten Verhandlungen hatten rund 120 Staaten teilgenommen. Die UN-Konvention tritt aber erst in Kraft, wenn sie von 30 Staaten ratifiziert ist. Dies ist bisher noch nicht passiert¹.

Ziel der UN-Konvention ist eine Angleichung der unterschiedlichen und vielgestaltigen internationalen Rechtsvorschriften zur Korruptionsbekämpfung. Präventive und repressive Maßnahmen sind dabei gleichermaßen umfasst.

Wegen der Komplexität des Vorhabens und der großen Anzahl der beteiligten Staaten kam es während der Verhandlungen zu teils gravierenden Meinungsverschiedenheiten.

Aufgrund dessen kommt nicht allen Bestimmungen der Konvention verbindlicher Cha-

¹ Stand Dezember 2004. Inzwischen haben mehr als 30 Länder die Konvention ratifiziert (Anm. d. Red.)

rakter zu. Dies zeigt sich zum Beispiel daran, dass sie unter dem Vorbehalt stehen, mit dem jeweiligen nationalen Recht vereinbar zu sein. Tritt die UN-Konvention in Kraft, wird es erforderlich sein, auch deutsche Strafrechtsnormen anzupassen.

Artikel 37 der UN-Konvention enthält unter der Überschrift „Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden“ eine Kronzeugenregelung, die wie folgt lautet:

1. *„Jeder Vertragsstaat trifft geeignete Maßnahmen, um Personen, die an der Begehung einer in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen umschriebenen Straftat beteiligt sind, zu ermutigen, Informationen zu liefern, die für die zuständigen Behörden zu Ermittlungs- und Beweiszwecken nützlich sind und den zuständigen Behörden tatsächlich und gezielt dabei helfen, Straftätern die Erträge aus Straftaten zu entziehen.“*
2. *Jeder Vertragsstaat zieht in Erwägung, gegebenenfalls die Möglichkeit einer **Strafmilderung** für einen Beschuldigten vorzusehen, der bei der Verfolgung einer in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen umschriebenen Straftat in erheblichem Umfang kooperiert.*
3. *Jeder Vertragsstaat zieht in Erwägung, in Übereinstimmung mit den Grundprinzipien seines innerstaatlichen Rechts die Möglichkeit vorzusehen, einer Person, die bei der Verfolgung einer in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen umschriebenen Straftat in erheblichem Umfang kooperiert, **Freiheit von der Strafverfolgung** zu gewähren.“*

Internationale Vereinbarungen und deren Umsetzung in Deutschland

Die Kronzeugenregelung sieht also sowohl die Möglichkeit der Strafmilderung als auch der Straffreiheit vor. Dies ist aus meiner Überzeugung ausdrücklich zu begrüßen. Diese Regelung entspricht auch der ständigen Forderung des Landes Rheinland-Pfalz.

Angesichts der Formulierung „in Übereinstimmung mit den Grundprinzipien seines innerstaatlichen Rechts“ habe ich allerdings Zweifel, ob die bisherige ablehnende Haltung der Bundesregierung gegenüber einer echten Kronzeugenregelung durch dieses internationale Abkommen geändert werden kann.

Zusätzlich gibt es die Empfehlung der Staatengruppe gegen Korruption, genannt GRECO. Diese Einrichtung wurde 1999 vom Europarat ins Leben gerufen und umfasst mittlerweile 38 Mitglieder, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland. GRECO hat Deutschland im ersten Evaluierungsbericht aus dem Jahr 2002 unter anderem empfohlen,

„die vorhandenen Vorschläge zur Erreichung des Ziels, dass die Staatsanwaltschaft unter Beteiligung des Gerichts Absprachen über den Ausgang von Korruptionsverfahren treffen

kann, wenn der Beschuldigte oder Angeklagte sich zur Zusammenarbeit mit den Behörden bereit erklärt, weiter zu erwägen“.

Diese Empfehlung greift das Anliegen auf, eine umfassende Kronzeugenregelung zu schaffen. Im Mai 2004 hat GRECO seinen Umsetzungsbericht über Deutschland zu den 2002 ausgesprochenen Empfehlungen vorgestellt. Danach hat GRECO alle Empfehlungen als zumindest zum Teil erfüllt angesehen.

Zur Kronzeugenregelung bzw. zu Absprachen im Strafprozess hatte die Bundesregierung gegenüber GRECO darauf hingewiesen, dass in Deutschland bereits die Möglichkeit von **Absprachen** bestünde.

Die Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung sehe darüber hinaus aber auch die Schaffung einer allgemeinen Regelung vor, mit der die Kooperation des Beschuldigten an der Aufklärung und Verhinderung schwerer Straftaten honoriert werden könne.

Hierzu hat GRECO im Umsetzungsbericht folgendes ausgeführt:

„GRECO begrüßt die Bemühungen der deutschen Behörden, eine Regelung zu schaffen, mit der die Kooperation eines Beschuldigten mit den Behörden zur Verhinderung oder Aufklärung schwerer Straftaten honoriert werden kann.“

Im Hinblick auf diese Erklärung von GRECO sieht die Bundesregierung allerdings keinen Handlungsbedarf bezüglich der „Kronzeugenregelung“. In dem Antwortentwurf auf den Fragebogen von GRECO, der sich derzeit im Abstimmungsprozess mit den Ländern befindet, ist die Kronzeugenregelung kein Thema.

Des Weiteren gibt es ein europäisches Projekt, welches *Joint European Project to Counter Organized Crime* (Gemeinsames Europäisches Projekt zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität) heißt. Mit finanziellen Mitteln des Falcone Programms der Europäischen Union hat das Max-Planck-Institut für Internationales Strafrecht gemeinsam mit europäischen Universitäten und Vertretern der Strafrechtspraxis aus Deutschland, Italien und Spanien von 1998 bis 2001 dieses Forschungsprojekt durchgeführt. Als Ergebnis wurden Vorschläge für gemeinsame strafrechtliche Normen in Europa entwickelt. Dazu gehören

- die Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Organisation
- die Abschöpfung der Gewinne krimineller Vereinigungen
- die Telefonüberwachung und
- **eine Kronzeugenregelung** und verdeckte Ermittler.

Das Forschungsprojekt befasst sich zwar nicht ausdrücklich mit dem Thema Korruption, jedoch gibt es zwischen Korruption und Organisierter Kriminalität sowohl im Erscheinungsbild als auch bei den repressiven und präventiven Maßnahmen zur Bekämpfung viele Überschneidungen. Die Ergebnisse des Projekts zur Kronzeugenregelung können daher auch für die Korruptionsbekämpfung genutzt werden.

Diese lauten auszugsweise wie folgt:

1. Zum Zweck der wirksamen Bekämpfung der Organisierten Kriminalität ... können verdächtigen Tätern oder Teilnehmern einer kriminellen Vereinigung ... , die ihr Wissen ... einer zuständigen Strafverfolgungsbehörde mitteilen und dadurch zur Verhinderung ... oder Aufklärung von Straftaten beitragen, ... Vergünstigungen, die in der **Nichtverfolgung, Minderbestrafung oder Straffreiheit** ... bestehen können, eingeräumt werden.
2. Eine Verurteilung der Mittäter wegen der Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation oder wegen organisiert begangener Straftaten soll nicht allein aufgrund der Aussagen eines tatbeteiligten Zeugen erfolgen, wenn diesem für die Aussage eine Vergünstigung eingeräumt wurde.

Auch hier decken sich also die Erkenntnisse der Forscher im Bereich der Kronzeugenregelung mit den Forderungen, die wir in Rheinland-Pfalz bereits seit langem erheben.

Auf die rechtstaatliche Notwendigkeit, zur Verurteilung grundsätzlich neben der Aussage des Kronzeugen ein weiteres Beweismittel heranzuziehen, hatte ich vorhin schon hingewiesen.

Ich bin davon überzeugt, dass eine vernünftige und rechtsstaatlich saubere Kronzeugenregelung im Kampf gegen dieses jahrtausende alte Übel eine wirksame Waffe darstellt. Ich werde mich deshalb weiterhin mit aller Energie dafür einsetzen, dass wir in Deutschland eine umfassende Kronzeugenregelung bekommen.

Korruptionsregister und Transparenz - effektive Mittel?

Der Entwurf des Korruptionsbekämpfungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen

Ministerialrat Bernd Kehrberg

Korruptionsbekämpfung ist schon lange ein wichtiges Thema in Nordrhein-Westfalen und bleibt ein bedeutsames gesellschaftliches Anliegen der Regierung und der Regierungsfraktion. Angesichts der durch Korruption entstehenden materiellen, aber auch immateriellen Schäden, des Verfalls ethischer Werte und des Vertrauensverlustes in die Integrität des Staates, der Staatsrepräsentanten, Politiker und Unternehmer, dürfen die Anstrengungen in der Korruptionsbekämpfung nicht nachlassen. Die wesentlichen Ziele in Nordrhein-Westfalen sind, wie auch in allen anderen Ländern: die Beendigung der staatszersetzenden Wirkung der Krake Korruption; die Stärkung ethischer Werte in der Politik, in der Verwaltung und in der Wirtschaft; die Stärkung des Vertrauens der Bürger und Bürgerinnen in die Integrität des Staates und seiner Repräsentanten; und die Stärkung eines fairen Wettbewerbs.

Diese Ziele verfolgen wir mit den Mitteln der Repression und der Prävention. Auf beiden Feldern hat Nordrhein-Westfalen einiges geleistet. Aber – ich sage auch dies gleich, damit das Eigenlob nicht zu groß wird – es bleibt auch noch eine Menge zu tun.

Dass eine Notwendigkeit besteht, konsequent und bundesweit vorzugehen, zeigen die Erkenntnisse von Transparency International und der Bundes- und Landeskriminalämter. So rangiert Deutschland in der jährlich erscheinenden Rankingliste der korruptionsbehafteten Länder auf einem schlechten 15. Platz, zwar im oberen Drittel; aber es könnte wesentlich besser sein. Es ist mäßig. Wir rangieren deutlich hinter den nordeuropäischen Ländern wie Finnland, Dänemark, auch wie Kanada. Wir sind kurz vor Chile und kurz vor Israel.

Die Anzahl der bundesweit jährlich eingeleiteten Korruptionsverfahren bewegt sich seit 1997 bis 2003 im Schnitt um die 1200 Verfahren – wobei Verfahren, die bei der Staatsanwaltschaft oder bei den Zollämtern angelandet sind, gar nicht mitgezählt werden. Andererseits führen nicht alle Verfahren auch zu einer Verurteilung. Von den zwischen 1994 und 2004 eingeleiteten 4.756 Verfahren sind bisher 2.080 durch Urteil erledigt, 259

durch Einstellung und 65 durch Freispruch. Die Höhe der durch Korruption entstandenen Vorteile betrug insgesamt in fünf Bundesländern (zu mehr hat die Statistik des BKA nicht ausgereicht) auf Nehmerseite ca. 16 Millionen Euro, auf Geberseite dagegen 115 Millionen Euro; daran sieht man schon, dass die Nehmer gar nicht wissen, welche Marktchancen sie haben. Aus den übrigen elf Bundesländern liegen keine statistischen Daten vor; man kann also davon ausgehen, dass die tatsächlichen Zahlen noch wesentlich höher liegen.

Ungeachtet des Dunkelfeldes, das Experten mit 50 bis 95 Prozent veranschlagen, geht der materielle Schaden über die Gesamtvorteile der Geber- und Nehmerseite hinaus, da mit Korruption oftmals Sekundärschäden einhergehen, wie Umweltschädigung, Vermögensnachteile, allgemeine Verteuerung durch Preisabsprachen und so weiter. Schätzungen von Experten, das haben wir heute morgen schon gehört, liegen bei 5 bis 10 Milliarden Euro pro Jahr.

Die Ermittlungspraxis zeigt, dass das Aufdecken von Korruption außerordentlich schwierig ist. Verflechtungen zwischen Wirtschaft, Verwaltung und Politik sowie intransparente Verfahren und Entscheidungsprozesse können Korruption begünstigen. Deshalb wird die Implementierung von Instrumenten, die der Abschreckung potenzieller Täter sowie der Herstellung von Transparenz bei Entscheidungsprozessen in Verwaltung und Politik dienen, größte Bedeutung im Kampf gegen Korruption zugeschrieben.

Wir haben nun in Nordrhein-Westfalen die Situation, dass wir, basierend auf unseren Erfahrungen mit der Task force in Sachen Müllverbrennungsanlagen, mehrere Gesetzesentwürfe in der Röhre haben. Wir haben aus dem Jahr 2003 einen Gesetzentwurf der CDU, wir haben aus 2004 einen Gesetzentwurf der Bündnis 90/Grünen und der SPD. Dieser Gesetzentwurf der Regierungsfractionen, von Bündnis 90/Grünen und SPD, wird morgen abschließend in den Ausschüssen beraten und in der nächsten Woche im Plenum verabschiedet; wenn es denn sein soll und wirklich alle Mitglieder der Fraktionen an einem Strang ziehen.

Daran sehen Sie die Aktualität dessen, was ich Ihnen jetzt vortrage, nämlich: was Korruptionsregister bezwecken und wie das nordrhein-westfälische Register aussieht. Das nahe liegende Ziel eines solchen Korruptionsregisters ist die Verbreiterung der Entscheidungsgrundlage in Vergabeverfahren. Eintragungen im Register sind im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung von jeder Vergabestelle zu berücksichtigen oder sie führen zu einem generellen befristeten Ausschluss. Die dem Register zugeschriebene langfristige Wirkung besteht in der mit dem Vergabeausschluss verbundenen abschreckenden Wir-

kung, korruptiv zu handeln, aber auch im Anreiz für die Unternehmen, strukturelle oder organisatorische Maßnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung korruptiven Handelns im eigenen Unternehmen vorzunehmen.

Je weiter sich der Geltungsbereich des Registers erstreckt, desto größer wird dieser Effekt sein. Nordrhein-Westfalen hat schon seit Beginn seiner verstärkten Korruptionsbemühungen Anfang der 90er Jahre fast unisono mit Transparency International ein bundesweites Korruptionsregister gefordert, wenn nicht gar ein europaweites Register.

Der erste Ansatz der Bundesregierung im Jahr 2000 gab Hoffnung, dass ein bundesweites Register kommen würde. Aber wie wir alle wissen, ist dieser Plan an den Einsprüchen der CDU im Bundesrat gescheitert. Die Situation in der Bundesrepublik ist deswegen so, dass es kein bundesweites Korruptionsregister gibt. Es gibt acht Bundesländer, die ein Korruptionsregister führen. Nordrhein-Westfalen gehört dazu, wir haben ein Register seit 1999 auf Erlassbasis. Dessen Nachteil liegt auf der Hand: Wir haben den kommunalen Bereich nicht mit integriert, das Register bezieht sich nur auf Landesbehörden. Wir haben dennoch damit Erfolg, denn seit 1999 haben wir im Schnitt 15 bis 20 Eintragungen in diesem Register.

Ich habe schon gesagt: Die Gründe für die Schaffung dieses Antikorruptionsgesetzes, das wir jetzt im Landtag beraten, liegen im Müllskandal und den Erfahrungen, die wir daraus gezogen haben. Eine erste Konsequenz hieraus war die Schaffung des Dezernats 15 beim Landeskriminalamt. Wir haben heute morgen von INES in Sachsen gehört; es gibt noch weitere integrierte Ermittlungseinheiten in anderen Bundesländern. Das Dezernat 15 beim Landeskriminalamt NRW gehört auch dazu. Es hat die gleiche personelle Besetzung wie INES mit Ausnahme der Staatsanwälte, die sich nicht unter das Dach des Landeskriminalamtes zwingen lassen wollten.

Ich komme jetzt konkret auf unseren Gesetzentwurf zurück. Der Geltungsbereich erstreckt sich auf natürliche Personen, auf juristische Personen und auf Personengesellschaften, also nicht nur auf Unternehmen. Er erfasst auch Personen, die nicht in verantwortlicher Stellung in Unternehmen tätig sind. Er sieht eine verbindliche Erfassung des kommunalen Sektors vor, inklusive ausgegliederter privatisierter Betriebe. Voraussetzung dafür ist, dass die Kommune entscheidenden Einfluss auf diese Betriebe hat.

Eine Bestimmung, dass Abgeordnete wie Amtsträger im Sinne von § 11 Strafgesetzbuch anzusehen sind, wurde wegen der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Landes auf-

gegeben; insoweit wird man auf die Umsetzung der UN-Konvention auf Bundesebene warten müssen. Optimistische Schätzungen gehen dabei von fünf Jahren aus.

Genauso haben wir fallen lassen die zunächst vorgesehene Regelung zur Amtsträgereigenschaft von kommunalen Mandatsträgern. Allerdings gehen wir davon aus, dass einer solchen gesetzlichen Regelung allenfalls deklaratorische Bedeutung zugekommen wäre, weil es Rechtsprechung gibt, wonach kommunale Mandatsträger generell Amtsträger sind.

Die Verfehlungen, die zu einem Eintrag führen können, sind abschließend aufgeführt. Es handelt sich neben den typischen Bestechungs- und Wettbewerbsdelikten im Wesentlichen um Verstöße gegen Kriegswaffenkontrollgesetz, Schwarzarbeitsgesetz und Steuerhinterziehung. Verfehlungen führen im Übrigen bei uns nicht erst nach rechtskräftiger Verurteilung zu einer Eintragung, sondern bereits im Vorfeld: zum Beispiel bei Zulassung der Anklage oder auch für die Dauer der Durchführung eines Bußgeld- oder Strafverfahrens.

An dieser Regelung hat sich während der Erarbeitung des Textes unter der Überschrift ‚Unschuldsvermutung contra Abschreckungseffekt‘ eine rege Diskussion entwickelt. Für den Abschreckungseffekt, den das Register entfalten soll, ist die Zeitnähe zwischen der Tat und der Eintragung ganz entscheidend. Je länger der zeitliche Abstand zwischen Tat und Eintragung ist, desto weniger abschreckend ist auch diese Liste.

Das vielfach angeführte Argument der Unschuldsvermutung – kein Eintrag vor einer rechtskräftigen Verurteilung – führt hier ins Leere. Es suggeriert nämlich, dass die Schwarze Liste ein Strafregister ist oder dass wir im strafrechtlichen Bereich arbeiten. Das tun wir nicht. Wir sind im präventiven Verwaltungsbereich tätig. Wir sind im Verwaltungsrecht und im Fiskalrecht, nicht im Strafrecht. Niemand käme im übrigen auf die Idee, bei der Prüfung, ob ein Gewerbe ausgeübt werden darf (auch hier wird eine Zuverlässigkeitsprüfung durchgeführt), diese Genehmigung nur dann zu versagen, wenn eine rechtskräftige Verurteilung vorliegt.

Die Konstruktion dieses Registers: Es gibt zwei Möglichkeiten der Konstruktion: Einmal ein Register, das selbst die Ausschlussentscheidungen trifft, die dann verbindlich sind für alle Vergabestellen; oder ein Register, das eine reine Informationsstelle ist, wo nur die Vergabeausschlüsse gelistet werden, sodass jede Vergabestelle aufgrund eigener Prüfung eine Entscheidung im eigenen Ermessen fällt. Wir haben uns für die zweite Konstruktion entschieden. Wir hatten diese Konstruktion auch so im Erlass. Es gibt ver-

schieden Gründe dafür, warum wir das gemacht haben. Einer davon ist, dass wir nicht eine neue Behörde schaffen wollten, also den bürokratischen Aufwand niedrig halten wollten. Die andere ist auch vergaberechtlicher Natur: Wenn sie eine solche eigenständige Behörde schaffen, die eigene Ausschlussentscheidungen trifft, dann haben sie die Möglichkeit geschaffen, gleichzeitig unterhalb der EU-Schwellenwerte den Rechtsweg zu eröffnen; das wollten wir nicht.

Wir haben nun eine Konstruktion, bei der die volle Verantwortung bei jeder einzelnen Vergabestelle bleibt, wie es bisher auch ist. Das ist ja nichts Neues. Dass Vergabestellen ausschließen wegen Unzuverlässigkeit, das sieht die VOL, das sieht die VOB so vor. Das machen die in eigener Verantwortung. Es gibt bei uns keinen Automatismus zwischen der Speicherung und dem Ausschluss. Jede Vergabestelle prüft erneut in eigenem Ermessen. Wird vom Eingetragenen nachgewiesen, dass die Zuverlässigkeit wiederhergestellt ist oder bestimmte personelle, organisatorische und Schaden ausgleichende Maßnahmen umgesetzt wurden, kann die Eintragung vor Ablauf der Eintragsfrist gelöscht werden.

Ich bin davon überzeugt, diese Möglichkeiten werden den Aufbau korruptionshemmender Strukturen in Unternehmen fördern, sind also im Sinne einer aktiven Korruptionsprävention in Unternehmen effektiver als ein unflexibler, zeitlich ganz bestimmter und nicht veränderbarer Ausschluss, der lediglich auf Abschreckung setzt und den Unternehmen keinen weiteren Anreiz zu weiteren eigenen korruptionspräventiven Anstrengungen vermittelt.

Eine weitere Effektivierung des Registers erreichen wir dadurch, dass sich die Verpflichtung zur Meldung nicht nur auf Vergabestellen erstreckt, sondern auf alle öffentlichen Stellen im Land Nordrhein-Westfalen. Dazu gehören zum Beispiel auch die Unternehmen, die sich in öffentlicher Hand befinden, wie zum Beispiel die Landesentwicklungsgesellschaft, die wegen eines ehemaligen geschäftsführenden Mitgliedes gerade ins Gerde gekommen ist.

Das Register enthält neben Informationen zu Vergabeausschlüssen auch Hinweise auf Empfehlungen, die nicht zu Vergabeausschlüssen geführt haben. Damit wird die Meldung auch anderer Verfehlungen erfasst, die für die Beurteilung der Zuverlässigkeit von Bedeutung sind, zum Beispiel im Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren. Den Staatsanwaltschaften des Landes, dem Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen und den Prüfeinrichtungen – das sind der Landesrechnungshof, die kommunalen Rechnungsprüfungsämter, die Gemeindeprüfungsanstalt und die Innenrevisionen des Landes – wird

neben den Vergabestellen ebenfalls Einblick in das Register gewährt. Die Strafverfolger haben so die Möglichkeit, weitere Informationen zur Verdachtsunterstützung oder -gewinnung zu erhalten; den Innenrevisionen wird zum Beispiel die Prüfung ermöglicht, wie denn die Kommunen mit solchen Hinweisen, mit solchen gemeldeten Eintragungen umgehen.

Das letzte, was ich zu dem Register sagen will, ist: die Öffnung für andere Länder und den Bund. Öffentliche Stellen und nicht nur Vergabestellen anderer Länder und des Bundes haben die Möglichkeit, an unserem Korruptionsregister teilzuhaben. Meldungen sind immer möglich, Abfragen jedoch nur von den Generalstaatsanwaltschaften der Länder und von Vergabestellen ab einem Auftragsvolumen von 50.000 Euro.

Neben diesem Komplex Vergaberegister oder Korruptionsregister haben wir in unserem Gesetz aber auch noch Anzeige- und Transparenzregelungen vorgesehen. Das unterscheidet uns beispielsweise von dem Hamburgischen Gesetz. Wir verpflichten Behördenleiter, bei Verdacht auf korruptives Verhalten Anzeige zu erstatten. Bisher steht so etwas im Ermessen. Und wir haben dies nicht nur für Behördenleiter eingeführt, sondern auch für die jeweiligen Prüfeinrichtungen, d.h., in einem noch etwas größeren Vorfeld. Die Prüfeinrichtungen haben die Möglichkeit und die Verpflichtung, Verdacht strafbaren Verhaltens unmittelbar anzuzeigen.

Soweit der Behördenleiter als befangen gilt, wird die Aussagegenehmigung, die auch erforderlich ist, von der obersten Dienstbehörde erteilt. Die Anzeigeverpflichtung besteht gegenüber dem Landeskriminalamt oder gegenüber der Staatsanwaltschaft. Das führt zu einer größeren Bewertungssicherheit von Sachverhalten, als wenn jede örtliche Polizeidienststelle für die Entgegennahme der Anzeige zuständig wäre.

In weiteren Vorschriften sind für die Prüfeinrichtungen Beratungspflichten über Aufdeckungsmöglichkeiten und Verhinderung von einschlägigen Verfehlungen sowie das Einsichtsrecht in Personalakten geregelt. Damit aber die Beratungspflicht nicht missbraucht wird – die Befürchtung hatte insbesondere unser Landesrechnungshof – entscheiden die Prüfeinrichtungen über Art und Umfang der Beratung selbst.

Die Auskunftspflicht über Vermögensverhältnisse, unter anderem für Mitglieder der Landesregierung, aber auch für die kommunalen Mandatsträger, bezieht sich unter Berücksichtigung des durch die Verfassung geschützten Begriffs des Eigentums nur auf Einzelfälle, aus gegebenem Anlass. Das bedeutet, ein Auskunftersuchen ist nicht generell zulässig, sondern nur in einem ganz konkreten Einzelfall, der gerade geprüft wird.

Korruption bekämpft man mit Transparenz, so Wolfgang Clement Mitte November bei der Vorstellung seiner Ansätze zur Verschlankung des Vergaberechts. Auch das Land Nordrhein-Westfalen setzt auf Transparenz und zieht mit den Regelungen zur Herstellung von Transparenz in dem Gesetzentwurf die Konsequenz aus den Erkenntnissen der Task force Anti-Korruption, die die zum Teil sehr engen Verflechtungen mit Kunden, Entscheidungsprozessen und Entscheidungen innerhalb der kommunalen Räte und innerhalb der ausgegliederten Betriebe der Kommunen moniert hatte.

Transparenz bedeutet in diesem Zusammenhang, Entscheidungsabläufe und Entscheidungen nachvollziehbar zu machen – sowohl bei Mandatsträgern als auch bei Entscheidungsträgern und Angestellten in Verwaltungsbehörden und in Unternehmen. Um die Verquickung von privaten und dienstlichen Interessen erkennbar zu machen, regelt der Gesetzentwurf die Anzeigepflicht und Veröffentlichung der wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse von Behördenleitern und Ratsmitgliedern; auch von Mitgliedern der Landesregierung.

Schon jetzt besteht zwar nach der Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen eine solche Anzeigepflicht. Der vorliegende Gesetzentwurf entkoppelt diese Verpflichtung jedoch vom eigenen Eindruck der Befangenheit. Auch beim Problem der Nebentätigkeiten von Hauptverwaltungsbeamten, die immer wieder Gegenstand von Diskussionen ist, wird mit dem Gesetzentwurf sichergestellt, dass Hauptverwaltungsbeamte diese Tätigkeit anzuzeigen haben. Das gilt auch für die Aufstellung der Einnahmen zum Jahresende. Bisher besteht hier in Nordrhein-Westfalen eine Lücke in der Gemeindeordnung. Da gemeindliche Hauptverwaltungsbeamte anders als etwa in Baden-Württemberg keinen Dienstvorgesetzten haben, brauchen sie ihre Nebentätigkeiten bei uns jedenfalls nicht anzuzeigen und genehmigen zu lassen.

Zusätzlich wird die Anzeigepflicht für Tätigkeiten nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses ausgedehnt auf alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und auf die Mitglieder der Landesregierung, die Versorgungsbezüge erhalten. Die Dienststelle hat den Beschäftigten beim Ausscheiden aus dem Dienst auf diesen Umstand hinzuweisen.

Gestatten Sie mir, auf wesentliche **Unterschiede** zum hamburgischen Korruptionsregistergesetz, das im März 2004 in Kraft getreten ist, und zu den Vorstellungen des Bundes zu einem Korruptionsregistergesetz hinzuweisen. Für Hamburg und für den Bund gilt:

- beide beschränken sich auf das Korruptionsregister, Regelungen zur Herstellung von Transparenz fehlen gänzlich,

- die Nutzungsmöglichkeiten (berechtigter und verpflichteter Personenkreis, über Vergabeausschlüsse hinausgehende Hinweise) sind nicht so weitgehend,
- in Hamburg hat die für die Führung des Registers zuständige Stelle bestimmte Nachprüfpflichten, wenn sie Informationen nicht von Vergabestellen oder sonstigen öffentlichen Stellen erhält (§ 4 Abs. 3 HambKorRegG), in NRW trägt die meldende Stelle die Verantwortung für die Richtigkeit der Daten.

In seiner breiten Anlage, so wie ich sie gerade dargestellt habe, ist der nordrhein-westfälische Gesetzentwurf einmalig in der Bundesrepublik. Es wäre aus unserer Sicht wünschenswert, wenn er, was Nutzungsmöglichkeiten und Transparenzregelungen angeht, den Bund zum Nachdenken anregen würde. Die Konferenz der Innenminister stützt Nordrhein-Westfalen in diesem Ansinnen, wie Mitte November beschlossen wurde.

Im Zusammenhang mit dem Stichwort Transparenz darf ich auch darauf hinweisen, dass Nordrhein-Westfalen seit drei Jahren neben Berlin, Brandenburg und Schleswig-Holstein ein Informationsfreiheitsgesetz hat, das soeben einer Evaluation unterzogen worden ist. Informationsfreiheitsgesetze ermöglichen Bürgern und Bürgerinnen in gewissem Umfang den Zugang zu Behördenakten. Die herbeigeführte Transparenz der öffentlichen Verwaltung ist ebenso eine Voraussetzung für mehr Bürgerengagement als auch für die Erschwerung von Mauscheleien. Transparency International schreibt zum Beispiel das hervorragende Abschneiden der skandinavischen Staaten im Korruptions-Wahrnehmungs-Index auch den dort seit langem bestehenden Informationsfreiheitsgesetzen zu. Auch der Frankfurter Staatsanwalt Schaupensteiner sieht hierin ein wichtiges Instrument zur Vorbeugung gegen Korruption. Dieser Effekt wird auch in NRW so gesehen. Die Evaluation hat ergeben, dass das Gesetz von den Bürgerinnen und Bürgern mit ca. 1000 Anträgen pro Jahr gut angenommen wird. In dem Evaluationsbericht heißt es: "Der verfahrensunabhängige Informationszugang hat zu einer Förderung des Interesses der Bürgerinnen und Bürger an dem beigetragen, was in ihrer Verwaltung geschieht. Diese Transparenz dokumentiert nicht nur das Prinzip einer offenen und modernen Verwaltung, es fördert gleichzeitig auch die Kontrolle über die Verwaltungsarbeit. Hinweise darauf, dass Informationszugangsansträge von Firmen unter Vorschubung natürlicher Personen dazu genutzt wurden, sich Wettbewerbsvorteile zu verschaffen, haben sich bislang nicht ergeben."

Ich glaube, der Bund, aber auch die verbleibenden Bundesländer verdienen vor dem Hintergrund dieser Erfahrung auch bei der Schaffung von Informationsfreiheitsgesetzen Unterstützung.

Die Länder Nordrhein-Westfalen und Bremen leisten noch einen weiteren Beitrag zur Transparenz, nämlich: Mit ihren Internetangeboten ermöglichen sie auch Bürgern und Bürgerinnen Einblick in Methoden und Gefahren der Korruption und tragen damit zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit bei.

Meine Damen und Herren, Sie sehen, dass wir in Nordrhein-Westfalen auf Abschreckung und Transparenz setzen. Wir sind davon überzeugt, dass dies die richtigen Mittel im Kampf gegen Korruption sind. Zu diesen Mitteln gehört übrigens auch eine konsequente Vermögensabschöpfung bei den Tätern; darüber haben wir im Verlauf dieser Tagung schon gesprochen.

Ich möchte nicht schließen, ohne noch weitere denkbare Ziele und Aktivitäten des Bundes und der Länder zu nennen, die zur Beseitigung bestehender Defizite in der Korruptionsbekämpfung beitragen können, auch wenn Sie das heute schon gehört haben. Aber ich denke, die Regelung der Amtsträgereigenschaft von Abgeordneten und in Verbindung damit die Angleichung des § 108 e Strafgesetzbuch an die Amtsdelikte des § 331 Strafgesetzbuch ist ein Anliegen, gegen das sich im Wesentlichen nur noch die Bundesrepublik sträubt.

Auch die Einbeziehung der Bestechungstatbestände in die Paragraphen 100 a und 100 c Strafprozessordnung ist ein solches Thema, ebenso wie die Herstellung von Transparenz durch Informationsfreiheitsgesetze, die Formulierung verbindlicher Verhaltenskodices und Transparenzregelungen für Abgeordnete und kommunale Mandatsträger.

Vorteile der Zentralisierung bei der Verfolgung internationaler Bestechungsdelikte

Franz-Hermann Brüner

Defizite der bestehenden Strafverfolgung

Als ehemaliger Oberstaatsanwalt und nicht als Generaldirektor der Kommission, möchte ich anmerken, dass ich mich darüber wundere, dass die Strafverfolgung der Korruption heute immer noch genauso wie vor zehn Jahren diskutiert wird. Das macht deutlich, dass Deutschland auch nach zehn Jahren noch nicht so weit ist, bestimmte Grundregeln im Gesetz festzuhalten. Erst nachdem z.B. der Müllskandal in Köln das Ausmaß der Schäden von Korruption verdeutlicht hat, ist die Bereitschaft entstanden, Gesetze im Hinblick auf eine Zentralisierung zu verändern. Dieses verdeutlicht, dass es in der Verantwortung der Ermittler und Staatsanwälte liegt, auf das Problem der Korruption aufmerksam zu machen. Obwohl mittlerweile eine umfassende Diskussion zum Thema Korruption, die unter anderem von Transparency International angeregt wurde, geführt wird geht die Diskussion oft nicht über allgemeine Positionen hinaus. Es werden zwar politische Möglichkeiten zur Bekämpfung von Korruption vorgeschlagen, aber trotzdem kommt es meistens nicht zur Verabschiedung der für die Umsetzung nötigen Gesetze.

INES, die Integrierte Ermittlungseinheit Sachsen ist für mich ein Beispiel, das in positiver Weise zeigt, dass die bisherige Zersplitterung bei der Aufklärung von Korruptionsfällen nicht aufrechterhalten werden konnte. Dies ist eine Tatsache, die von den Fachleuten noch viel stärker betont werden sollte. Diesbezüglich besteht nicht nur in Europa, sondern auch in Deutschland erheblicher Handlungsbedarf.

Ein anderer Punkt, den ich ansprechen möchte, ist die UN-Konvention, die am 9. Dezember 2003 in Mexiko unterschrieben wurde. Ich persönlich habe dabei viele Ansprachen gehört, in denen die Mitgliedsstaaten betonten, wie wichtig die Bekämpfung von Korruption sei. Alle europäischen Mitgliedsstaaten haben die Konvention unterschrieben, aber auch ein Jahr nach der Unterzeichnung hat noch kein einziges europäisches Land das Ratifizierungsverfahren eingeleitet. Andere Staaten hingegen, die die Konvention ratifiziert haben, benötigen diese dringend als Instrument zur Bekämpfung von Korruption. Wenn es aber nur diese Staaten sind, die letztendlich in den nächsten Jahren die Implementierung kontrollieren, weil die anderen Länder noch nicht ratifiziert haben, ergibt sich eine ungünstige Situation. Sowohl die Friedrich-Ebert-Stiftung als auch Transparen-

cy International sollten sich dieser Situation stärker annehmen, um Druck auf die Umsetzung auszuüben. Interessanterweise waren es nicht die Entwicklungsländer, sondern die Industrieländer, die ganz erheblich an dem Verwässerungsprozess der Ausgestaltung der UN-Konvention beteiligt waren.

Korruption als weltweites Phänomen

Korruption ist ein weltweites Problem. Regelungen werden jedoch zu oft auf die nationale Ebene beschränkt. Darüber hinaus wird das Thema der Wirtschaftskriminalität in internationalen Übereinkommen meistens ausgeklammert, obwohl hier Grundregeln des Handelns festgelegt werden. Ein früherer Direktor von Europol hat mir bestätigt, dass die Wirtschaftskriminalität aufgrund ihrer Komplexität explizit nicht in internationale Regelungen einbezogen wurde. Trotzdem besteht für eine solche Regelung Bedarf, da mit der Globalisierung der Wirtschaft auch eine Globalisierung der Kriminalität einhergeht. Überall dort, wo in irgendeiner Form Geld ausgegeben wird, gibt es Betrug und Korruption und je höher die Anzahl der beteiligten Personen ist, desto vielfältiger können die Probleme werden.

Wenn es die Weltbank schafft, in einem Land wie den USA eine so genannte Schwarze Liste einzuführen und trotzdem nicht täglich von Tausenden von Anwälten belästigt wird, sollte dieser Rechtsakt der Weltbank eigentlich in der ganzen Welt kopiert werden. Die Weltbank hat dabei eine sehr geschickte Taktik, da sie viele der Probleme, die wir uns durch Überreglementierung möglicherweise schaffen, umgehen. Bereits 1994 wurde auf diese intelligente Regelung der Weltbank hingewiesen, die Übernahme in Deutschland ist jedoch am deutschen Perfektionismus gescheitert. Auch wenn die Schwarze Liste nicht unumstritten ist, zeigt die Liste der Weltbank, dass die meisten Firmen sich bereits im Vorfeld bemühen, nicht auf diese Liste zu kommen und diese daher eine gute Möglichkeit der Korruptionsprävention bietet. Denn die Tatsache, von Ausschreibungen der Weltbank ausgeschlossen zu sein, bedeutet nicht nur keine Kooperation mit der Weltbank, sondern auch einen großen Reputationsverlust für das betroffene Unternehmen. Von daher ist die Schwarze Liste der Weltbank ein sehr erfolgreiches Instrument, mit dem in Deutschland intelligenter und offener umgegangen werden sollte, anstatt es im Geheimen einzusetzen.

Internationale Kooperationsformen bei der Bekämpfung von Straftaten

Europäische Probleme sind oft sehr vielfältig und zudem grenzüberschreitend. Beispielsweise haben Mehrwertsteuerkarusselle, also der rein virtuelle Verkauf von Waren über mehrere Staaten hinweg im Kreis, immer einen anderen Sachverhalt im Hintergrund, der oft mit diesen Delikten wie Betrug und Bestechung zu tun hat. Schmuggeldelikte, besonders europäische Subventionen betreffend, sind häufig grenzüberschreitende Delikte.

Zur effektiven Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität ist eine Zentralisierung wichtig. Eine Organisationsstruktur, die wie die der INES oder der Spezialabteilung, die in der Staatsanwaltschaft München I geschaffen wurde, über ein größeres Einflussgebiet verfügt und gleichzeitig in der Nähe des Tatorts liegt, ist zu begrüßen. Unter ‚Zentralisierung‘ wird eine gute Zusammenarbeit und ein intensiver Austausch von Informationen verstanden. Genau in diesem Austausch und der Verständigung liegt der Hauptansatz, den OLAF, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, verfolgt. Als Gegenargument werden oft Sprachprobleme angeführt, dem jedoch entgegengehalten werden kann, dass die Sprachentwicklung mittlerweile fortgeschritten ist. Zudem bietet OLAF Übersetzungs- und Kommunikationshilfen an. Es ist also weniger das Sprachproblem als vielmehr die Angst vor Souveränitätsverlust der einzelnen Staaten, die der Zusammenarbeit im Wege steht.

Jedoch ist eine Zusammenarbeit ohne Aufgabe der Souveränität insofern möglich, als dass dabei nicht neue Behörden mit eigenen Kompetenzen geschaffen werden. So arbeitet OLAF mit vielen großen Organisationen wie der Weltbank und der UNO einschließlich vieler Unterorganisationen zusammen, tauscht Informationen aus und schafft eigene Ermittlungsgruppen, um auf dem Gebiet der Hilfslieferungen und Wiederaufbauhilfen wie beispielsweise im Kosovo gegen Korruption und Betrug vorzugehen. Es zeigt sich, dass durch diese Zusammenarbeit letztendlich viel mehr zu erreichen ist. Dies gilt nicht nur für die internationale Ebene, sondern auch für Staatsanwaltschaften und andere Behörden. Die Idee dabei ist nicht die Übernahme von Verantwortung, sondern das „Facilitating“, d.h. der Versuch, die Zusammenarbeit so auszurichten, dass man den richtigen Ansprechpartner sowohl in Europa als auch weltweit findet. Diese Zusammenarbeit bedeutet im Kern, dass vorhandene Möglichkeiten der Kooperation verstärkt genutzt werden. Dabei bleibt natürlich immer das Problem der Vergleichbarkeit in der Bewertung von Straftaten, z.B. bei der Frage, welche Handlungen als Betrug oder als Korruption zu werten sind. Hier leistet Transparency International einen großen Beitrag, indem versucht wird, allgemein gültige Definitionen zu erarbeiten.

Hindernisse für eine erfolgreiche Bekämpfung von Straftaten

Bei der erfolgreichen Bekämpfung von Korruption sind die kurzen Verjährungsfristen ein Problem. In Deutschland beträgt diese Frist fünf Jahre mit Unterbrechungsmöglichkeiten. In den meisten anderen Ländern Europas sind es drei Jahre. Jedoch haben die meisten europäischen Programme eine Laufzeit von über fünf Jahren und werden erst am Ende kontrolliert, weshalb die Entstehung rechtlicher Probleme verständlich ist.

Eine weitere Schwierigkeit sind die verschiedenen Formen der Strafverfolgung. In manchen Ländern erfolgt die Strafverfolgung über die Staatsanwaltschaft, in anderen hingegen nur über die Polizei. In wiederum anderen Ländern findet sie durch die gesamte Justiz statt. Einige erkennen Vernehmungen durch Verwaltungsbehörden an, andere hingegen nicht. Die Justiz ist meiner Meinung nach aufgefordert, hier vermehrt proaktiv zu handeln. OLAF macht zu jedem Fall ein ‚follow up‘, d.h. es wird festgestellt, wie es dazu gekommen ist, was die Probleme waren und warum es nicht zum Erfolg gekommen ist. Diese Ergebnisse werden an die zuständigen Behörden weitergegeben.

Ausblick

Abschließend möchte ich auf die Rolle eines Hinweisgebersystems, an dem auch OLAF ein großes Interesse hat, eingehen. Es gibt inzwischen in 25 Mitgliedstaaten ein so genanntes *free phone*, das heißt, es ist eine kostenlose Nummer wählbar, unter der Anzeigen zu Betrugsfällen aufgegeben werden können. Diese Telefonleitung wird sehr unterschiedlich genutzt. Auch aus Drittländern, die von diesem *free phone* nicht erfasst sind, kommen zwischenzeitlich Meldungen. Dass ein Interesse an einer Hinweisgebermöglichkeit besteht, ist auch daran erkennbar, dass unsere Webpage über dreieinhalb Millionen Mal besucht wurde.

Schlusswort

Generalstaatsanwalt Erhard Rex

Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen! Die Zeit ist fortgeschritten. Als wir vorhin auf der Pressekonferenz den Raum betraten, war ich erstaunt über die Vielzahl der Journalisten; der Raum war brechend voll. Wenn ich hier in den Raum schaue, dann sehe ich sehr viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die im vorweihnachtlichen Stress und bei der Flut anderer Veranstaltungen den Weg hierher gefunden haben. Das ist keine Selbstverständlichkeit und das zeigt mir, dass Korruptionsbekämpfung doch von vielen in unserer Gesellschaft als ein zentrales Problem angesehen wird, das auf den Nägeln brennt, das Emotionen weckt. Das haben wir auch hier gesehen bei den Wortmeldungen: Dass es nicht vergleichbar ist mit der Vielzahl anderer Probleme, die unsere Gesellschaft hat; dass Korruptionsbekämpfung einen höheren Stellenwert hat. Und dass Korruptionsbekämpfung für die gesellschaftliche Entwicklung und für die Entwicklung unseres Rechtsstaates eine Weichenstellung vornimmt.

Diese Veranstaltung hier ist nicht selbstverständlich. Sie ist von Transparency International und von der Friedrich-Ebert-Stiftung organisiert worden. Beide haben die Kraft und das Geld gefunden, eine solche zentrale Großveranstaltung zu finanzieren, zu organisieren, und auch die Power gefunden, eine solche Veranstaltung inhaltlich auszugestalten. Der Fachmann weiß, wovon ich spreche.

Die Landesjustizministerien, die Landesinnenministerien haben diese Kraft nicht gefunden. Es gibt eine solche zentrale Veranstaltung für Strafverfolgerinnen, Strafverfolger nicht in Deutschland. Ich will das nicht anprangern. Wir haben auch zentrale Veranstaltungen in anderen Kriminalitätsfeldern unbedingt; wir haben sie bei Wirtschaftskriminalität - aber bei Korruptionsbekämpfung nicht. Ich will das nicht unbedingt anprangern, denn die Landesjustizministerien haben auch wenig Geld. Aber ich will doch hervorheben, dass es eine einzige Organisation war: Transparency International, die uns das ermöglicht hat. Dafür möchte ich an dieser Stelle den Mitgliedern von Transparency International und dem Vorstand der Friedrich-Ebert-Stiftung ganz herzlich danken.

Wir haben aus vielen Vorträgen gelernt - gestern und heute -, dass die Korruptionsbekämpfung flächendeckend in Deutschland hervorragend funktioniert, und zwar theoretisch: in Reden, in wissenschaftlichen Veröffentlichungen, in Beiträgen. Ich meine das

teils ironisch, teils auch etwas sarkastisch. Wir haben auch gelernt, dass die praktische Korruptionsbekämpfung hinterher hinkt. Das liegt nicht an bösen Mächten, an politischen Intrigen, die die Korruptionsbekämpfung behindern wollen. Das liegt an sehr vielen alltäglichen Problemen. Staatsanwälte und Staatsanwältinnen, die Korruptionsbekämpfung betreiben, werden nicht von der Obrigkeit Fußfesseln angelegt. Aber sie laufen oft gegen eine Gumm wand. Diese Gumm wand besteht aus vielen praktischen Problemen, die wir in den letzten zwei Tagen durchgenommen haben: Das sind personelle Ressourcen; ein Staatsanwalt, der energisch ermittelt, der buddelt sich selber zu, er schafft die Arbeit nicht mehr, er wird unbeliebt in der Behörde. Er bekommt Häme von den Kollegen - das sind Regularien, die wir kennen. Wir haben viele Rechtsprobleme erörtert, die der Korruptionsbekämpfung entgegenstehen. Wir haben die internationalen Probleme erörtert. Ich kann sie hier nicht alle schildern.

Wir haben diese Probleme, die wir besprochen haben, in einer konzertierten und konzentrierten Aktion in Empfehlungen gegossen, die Transparency International herausgegeben hat. Es sind 14 Empfehlungen. Wir haben sie verschriftlicht, und sie liegen hier am Ausgang. Jeder kann sie sich mitnehmen. Es sind Empfehlungen, nicht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Tagung, aber von Transparency International, beruhend auf einem übereinstimmenden Meinungsbild der Tagungsteilnehmer.

Ich habe mit Achtung die Worte von Ihnen, Herr Brüner, gehört, die mitunter auch pessimistisch klangen. Was nützen Empfehlungen? Was nützen Vorschläge? Wie lange dauert es, bis etwas umgesetzt wird? Was nützen Erklärungen, wenn letztlich die Umsetzung nicht erfolgt? Ich glaube, wir sind beide nicht ganz so pessimistisch. Ich habe immer wieder erlebt, dass solche Vorschläge in kleinen Schritten - und es dauert Jahre - umgesetzt werden. Aber die kleinen Schritte werden gegangen.

Wir haben in einem Vortrag über die Gruppe INES in Sachsen gehört: die Integrierte Ermittlungseinheit, die die Grundvoraussetzung ist für eine konzentrierte Korruptionsbekämpfung, die zunächst in Schleswig-Holstein gegründet worden ist - sie hat Kreise gezogen. Sachsen hat dieses System nachgemacht, weil der Justizminister des Landes Sachsen früher Landgerichtspräsident in Schleswig-Holstein war und somit dieses Konzept gekannt hat. Ein weiteres Bundesland wird das in Zukunft ebenfalls einrichten.

Wir sehen also, wir haben kleine Schritte. Ich bin nicht pessimistisch, sondern ich bin eher optimistisch - vorsichtig optimistisch - wobei ich betonen möchte: Der Druck zu solchen Veränderungen kommt von unten. Er kommt von den Praktikerinnen und Praktikern, die hier versammelt sind, verbunden mit der Autorität von Transparency; und die-

ser Druck, auch durch dramatische Strafverfahren, wird nach oben getragen. Und das ist auch gut so.

Deswegen glaube ich, dass diese Veranstaltung hier Erfolg gehabt hat.

Ich möchte noch einmal betonen, weil es immer darum geht: Was leistet Strafverfolgung? Wir kennen das aus anderen Kriminalitätsfeldern. Müssen wir nicht auf Prävention gehen? Müssen wir letztlich die Strafverfolgung nur als den letzten Rettungsanker betrachten? Müssen wir nicht andere Instrumentarien wählen? Meine berufspraktische Erfahrung sagt, und auch die der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, dass Prävention, Bewusstseinschaffung gegen Korruption nur funktioniert, wenn die Repression funktioniert. Die Repression ist der Motor für die Prävention. Deswegen stehe ich zu der Repression, und ich glaube, da bin ich mir auch einig mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern dieser Tagung.

Ich möchte an die Strafverfolger und Strafverfolgerinnen von Polizei und Staatsanwaltschaft appellieren, dass sie den Idealismus, das Engagement, das Durchhaltevermögen weiter behalten. Dass sie nicht den kleinen Schritt gehen - der nur sehr klein ist - in Richtung Frustration, Resignation, Fatalismus und Lethargie. Ich habe das häufig genug erlebt in der Praxis.

Ich danke den Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus den übrigen Berufsfeldern, die hier versammelt sind, dass sie letztlich hier auch psychologische Unterstützung leisten durch ihre Anwesenheit, durch ihre Wortbeiträge. Das ist keine Selbstverständlichkeit. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte kämpfen an vielen Fronten. Für ihr Engagement und für ihr zukünftiges Verhalten im Beruf ist auch von Bedeutung, wie sie aufgenommen werden - aufgenommen werden auch von Ihnen allen, die Sie hier im Saal sitzen. Dafür möchte ich mich herzlich bedanken. Und ich wünsche Ihnen allen eine gute Heimreise.

Empfehlungen an Gesetzgeber und Verwaltung

Korruption erschüttert das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Politik und Verwaltung. Verflechtungen zwischen Wirtschaft, Verwaltung und Politik, willkürliche Vergabeverfahren und intransparente Entscheidungsprozesse können Korruption begünstigen. Deshalb ist zur Prävention und Bekämpfung von Korruption Transparenz in allen Bereichen von größter Bedeutung, deshalb müssen Kontroll- und Ermittlungsstellen gut funktionieren. Um dies zu erreichen, sollten bestehende Gesetzes- und Regelungslücken geschlossen werden, Kontrollinstanzen in der Verwaltung da eingeführt werden, wo sie noch nicht existieren, und die Strafverfolgungsbehörden so ausgestattet werden, dass sie mit größtmöglicher Effizienz arbeiten können.

Auf Einladung von Transparency Deutschland und der Friedrich-Ebert-Stiftung haben sich Staatsanwältinnen und Staatsanwälte aus ganz Deutschland am 8./9. Dezember 2004 in Berlin zu einem Erfahrungsaustausch getroffen. Auf der Grundlage ihres übereinstimmenden Meinungsbildes spricht Transparency Deutschland folgende Empfehlungen aus:

I. Gesetzgeberische Maßnahmen

1. Einführung eines bundesweiten zentralen Korruptionsregisters.

Zum Schutz von Verbrauchern, Steuerzahlern und der seriösen Wirtschaftsunternehmen sollten wirtschaftskriminell agierende Wettbewerber von der öffentlichen Auftragsvergabe ausgeschlossen werden. Ein bundesweites Korruptionsregister sollte auf gesetzlicher Grundlage die Voraussetzungen für die Aussperrung, die Verantwortlichkeiten für die Meldepflicht und die Bedingungen der Wiederzulassung eindeutig regeln und für Bund, Länder und Kommunen verbindlich sein.

2. Verabschiedung von Informationsfreiheitsgesetzen in Bund und Ländern.

Durch eine höhere Transparenz politischer und behördlicher Aktivitäten und Entscheidungsprozesse kann die politische Beteiligung der Bürger verstärkt und Korruption in vielen Fällen verhindert oder eingeschränkt werden.

3. Umfassendes Verbot der Abgeordnetenbestechung.

Durch die gegenwärtige Regelung werden die wichtigsten politischen Tätigkeitsfelder

der Abgeordneten nicht erfasst. Entsprechend der auch von Deutschland am 9. Dezember 2003 unterzeichneten Antikorruptionskonvention der Vereinten Nationen sind Abgeordnete den Amtsträgern strafrechtlich gleichzustellen.

4. Einführung einer Fünf-Jahres-Sperre.

Es sollte ausgeschlossen werden, dass Amtsträger ohne angemessene Karenzzeit in geschäftliche oder arbeitsrechtliche Beziehungen zu solchen Unternehmen treten, mit denen sie dienstlich näher befasst waren, wenn die Gefahr einer Interessenkollision nicht auszuschließen ist.

5. Zulassung von Telefonüberwachung bei Verfolgung von Korruptionsstraftaten.

Die Aufdeckungsmöglichkeiten können durch Telefonüberwachung beträchtlich erweitert werden. Die bisher in § 100a StPO aufgeführten Straftaten liegen hinsichtlich der Schwere der Rechtsgutsverletzung teilweise weit unterhalb der Korruptionsdelikte.

6. Einführung einer Kronzeugenregelung.

Es muss die Möglichkeit geben, Tätern, die aus korruptiven Verstrickungen aussteigen wollen, einen berechenbaren Anspruch auf Strafmilderung zuzugestehen.

7. Einführung der Strafbarkeit von Unternehmen.

Oft ist die Verantwortung für Korruptionsdelikte keinem Individuum nachzuweisen, während klar ist, dass das Delikt aus einem bestimmten Unternehmen heraus begangen wurde. Es sollte daher zulässig sein, Unternehmen mit Strafen zu belegen. Dies wird auch von der Europäischen Union gefordert. Dass dies rechtssystematisch möglich ist, zeigen Beispiele wie die USA, die Schweiz und Frankreich.

8. Optimierung der Gewinnabschöpfung.

Das Instrumentarium zur Gewinnabschöpfung ist bei den Strafverfolgungsbehörden weitgehend vorhanden. Die effektive Umsetzung stößt jedoch an personelle und rechtliche Grenzen.

9. Schutz von Hinweisgebern.

Personen, die korruptive Handlungen in ihrem Umfeld wahrnehmen, sollten ermuntert werden, ihre Informationen an die zuständigen Stellen weiterzugeben, und sollten davor geschützt werden, vom eigenen Arbeitgeber dafür abgestraft oder an ihrem Arbeitsplatz gemobbt zu werden.

II. Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Verwaltung

10. Benennung von Ombudsleuten oder Vertrauensanwälten, Einführung des BKMS-Systems.

Für alle öffentlichen Verwaltungen sollten unabhängige Ombudsleute benannt werden, die als Ansprechpartner für Hinweisgeber fungieren. Die Frage einer bundesweiten Einführung des im Landeskriminalamt Niedersachsen eingeführten Business-Keeper Monitoring Systems, das dem gleichen Zweck dient, sollte beschleunigt entschieden werden.

11. Verpflichtung aller Behörden zur Zusammenarbeit mit der Strafverfolgung

Ähnlich wie die Finanzämter sollten - gegebenenfalls durch eine Anpassung der Rechtslage - auch alle anderen Behörden sowie die Rechnungshöfe verpflichtet werden, bei Verdacht auf korruptive Handlungen die Strafverfolgungsbehörden zu unterrichten.

12. Einrichtung von Integrierten Ermittlungseinheiten.

Um die Strafverfolgung von Korruptionsdelikten effizienter zu machen, sollten in allen Bundesländern integrierte Ermittlungseinheiten eingerichtet werden, in denen Staatsanwaltschaft, Kriminalpolizei und Fachleute unterschiedlicher Gebiete (Vergabewesen, Betriebsprüfung, Steuerfahndung, Bautechnik etc.) unter einheitlicher Leitung zusammenarbeiten.

13. Wirksamere Verfolgung internationaler Korruptionsdelikte.

Die Bearbeitung grenzüberschreitender Korruptionsdelikte übersteigt häufig die Möglichkeiten einzelner Ermittlungsbehörden. Zur Unterstützung sollte daher beim Bundeskriminalamt eine Stelle zur Informationssammlung und Informationsgewinnung bestimmt werden.

14. Regelmäßiger Erfahrungsaustausch.

Staatsanwaltschaften, Gerichte und Kriminalpolizei sollten institutionell die Möglichkeit erhalten, regelmäßig, möglichst einmal jährlich, zu einem umfassenden Erfahrungsaustausch zusammenzukommen. Die praktische Umsetzung einer so genannten „elektronischen Litfasssäule“ sollte zeitnah geprüft werden.

Referenten

Prof. Dr. Britta Bannenberg

Universität Bielefeld, Fachbereich Rechtswissenschaften: Kriminologie, Strafverfahrensrecht und Strafrecht

Franz-Hermann Brüner

Generaldirektor des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)

Staatsanwalt Torsten Elschenbroich

Staatsanwaltschaft Köln

Oberstaatsanwalt Dr. Rainer Gundlach

Leiter der Zentralstelle für Korruptionsbekämpfung bei der Staatsanwaltschaft Hannover

Kriminaloberrat Wolfgang Hemesath,

Kriminaloberrat Bundeskriminalamt

Ministerialrat Bernd Kehrberg

Leiter der Stabsstelle Innenrevision im Innenministerium Nordrhein-Westfalen

Dr. Stefanie Lejeune

Staatssekretärin im Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz

Wolfgang Lindner

Leiter der Zentralstelle Korruptionsbekämpfung beim Landeskriminalamt Niedersachsen

Irina Mohr

Leiterin Forum Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung

Oberstaatsanwalt Wolfgang Müller

Generalstaatsanwaltschaft Celle

Generalstaatsanwalt Erhard Rex

Generalstaatsanwaltschaft Schleswig-Holstein

Staatsanwalt Dr. Joachim Riedel

Leiter Zentrale Stelle Landesjustizverwaltungen

Staatsanwalt Ralf Schamber

Stellvertretender Leiter Integrierte Ermittlungseinheit Sachsen (INES)

Reinold E. Thiel

Transparency International – Deutschland e.V.

