

Korruptionsbekämpfung aus Sicht der Staatsanwaltschaft

Referent: Oberstaatsanwalt Wolf-Tilman Baumert aus Wuppertal

I. Einleitung

Korruption begegnet uns immer wieder in den Nachrichten. Scheinbar betrifft es immer nur „die anderen“ und erscheint nicht immer als ein wirklich wichtiges Thema. Dabei liegt die Wahrscheinlichkeit statistisch in einem nicht zu vernachlässigenden Bereich. Nach dem aktuellen Bundeslagebild „Korruption“ des BKA (Erschienen für das Jahr 2023) kam es im Jahr 2023 zu 3.800 Ermittlungsverfahren mit dem Gegenstand der Korruption. Das ist noch nicht einmal ein hoher Wert, da die Fallzahlen z.B. im Jahr 2021 bei 7.400 Verfahren lagen. Da aufgedeckte Korruption neben einer strafrechtlichen Verfolgung der handelnden Personen auch gewaltige finanzielle Folgen für betroffene Unternehmen haben können (dazu später mehr) lohnt sich ein Blick auf die Tätigkeit der Verfolgungsbehörden in diesem Bereich.

II. Begriffsbestimmung

„Korruption“ wird üblicherweise definiert als „Missbrauch eines öffentlichen Amtes, einer Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats zugunsten eines anderen, auf dessen Veranlassung oder Eigeninitiative, zur Erlangung eines Vorteils für sich oder einen Dritten, mit Eintritt oder in Erwartung des Eintritts eines Schadens oder Nachteils für die Allgemeinheit (in amtlicher oder politischer Funktion) oder für ein Unternehmen (betreffend Täterinnen und Täter als Funktionsträger in der Wirtschaft)“ (so auch das Bundeslagebild Korruption des BKA).

Vereinfacht ausgedrückt liegt ein Korruptionsfall vor, wenn ein Täter einen unerlaubten Vorteil annimmt. Oftmals kommen dann auch noch inkriminierte „Gefälligkeiten“ der mit Vorteilen bedachten Person als Gegenleistung hinzu. Das Strafgesetzbuch verwendet an der Funktion des Vorteilsempfängers orientierte Straftatbestände. So bestehen Strafvorschriften für

- Amtsträger und ihnen gleichgestellte Personen;
- Politiker;
- Mitarbeiter von Unternehmen pp.;
- Ärzte und diesen gleichgestellten Personen.

Da ich vor Ihnen als im Medizinbereich tätigen Personen sprechen darf möchte ich im Detail nur auf die hier im Interesse stehenden §§ der Korruption im Gesundheitswesen hinweisen. Dies sind:

§ 299a Bestechlichkeit im Gesundheitswesen

Wer als Angehöriger eines Heilberufs, der für die Berufsausübung oder die Führung der Berufsbezeichnung eine staatlich geregelte Ausbildung erfordert, im Zusammenhang mit der Ausübung seines Berufs einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er

1.

bei der Verordnung von Arznei-, Heil- oder Hilfsmitteln oder von Medizinprodukten,

2.

bei dem Bezug von Arznei- oder Hilfsmitteln oder von Medizinprodukten, die jeweils zur unmittelbaren Anwendung durch den Heilberufsangehörigen oder einen seiner Berufshelfer bestimmt sind, oder

3.

bei der Zuführung von Patienten oder Untersuchungsmaterial

einen anderen im inländischen oder ausländischen Wettbewerb in unlauterer Weise bevorzuge, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

§ 299b Bestechung im Gesundheitswesen

Wer einem Angehörigen eines Heilberufs im Sinne des § 299a im Zusammenhang mit dessen Berufsausübung einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, dass er

1.

bei der Verordnung von Arznei-, Heil- oder Hilfsmitteln oder von Medizinprodukten,

2.

bei dem Bezug von Arznei- oder Hilfsmitteln oder von Medizinprodukten, die jeweils zur unmittelbaren Anwendung durch den Heilberufsangehörigen oder einen seiner Berufshelfer bestimmt sind, oder

3.

bei der Zuführung von Patienten oder Untersuchungsmaterial

ihn oder einen anderen im inländischen oder ausländischen Wettbewerb in unlauterer Weise bevorzuge, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

Diese Tatbestände sind seit Juni 2016 in Kraft. Nach einem eher verhaltenen Start liegen hier inzwischen mehrere laufende Ermittlungsverfahren vor. Gegenstand der Verfahren ist überwiegend der Verdacht eines unlauteren Zusammenwirkens zwischen einzelnen Ärzten und Kliniken.

III. Wann beginnen die Strafverfolgungsbehörden mit Ermittlungen?

Die Strafverfolgungsbehörden werden ausschließlich tätig, wenn ein sogenannter Anfangsverdacht im Sinne des § 152 Abs. 2 StPO besteht. Diese Vorschrift bestimmt, dass „zureichende tatsächliche Anhaltspunkte“ dafür vorliegen müssen, dass eine verfolgbare Straftat vorliegt. Das ist der Fall, wenn Tatsachen vorliegen, die es nach kriminalistischer Erfahrung als möglich erscheinen lassen, dass eine verfolgbare Straftat vorliegt (zu vgl. Meyer-Goßner; StPO; 66. Aufl.; § 152 Rdn. 4). Nicht ausreichend sind hingegen bloße Vermutungen.

Wie entsteht üblicherweise ein entsprechender Anfangsverdacht? Die Möglichkeiten hierfür sind vielfältig. Anders als noch vor einigen Jahren bilden anonyme Hinweise nicht mehr den fast ausschließlichen Verfahrensprung. Hinzugekommen sind auch Anzeigen aus den betroffenen Behörden und Unternehmen selbst. So standen im Jahre 2023 zwar noch in 13,1% anonyme Hinweise am Anfang des Verfahrens. Offen erteilte Hinweise von Behörden außerhalb der Strafverfolgung (13,3%), bekannten Hinweisgebern (18,4%), aus durch die Taten betroffenen Stellen (14,5%) sowie nicht tatbereiten Nehmern (10,6%) und Gebern (1,1%) sowie durch Hinweise von Pressevertretern (0,8%) stehen den anonymen Hinweisen jedoch weit überwiegend gegenüber. Zudem gelangten die Strafverfolgungsbehörden selbst in 27,8% der Fälle

durch die Auswertung von bereits geführten Ermittlungsverfahren zum Anfangsverdacht von Korruptionsdelikten. Die Anzeigefreude von Unternehmen hat einen wichtigen Hintergrund, auf den ich Sie hinweisen möchte. Gemäß §§ 30, 130 OWiG können gegen juristische Personen Geldbußen verhängt werden, wenn Aufsichtsmaßnahmen unterlassen worden sind und es zu „Zuwiderhandlungen“ gekommen ist. Derartige „Zuwiderhandlungen“ werden auch in Korruptionsstraftaten gesehen. Mitentscheidend ist hierbei, ob gehörige Aufsichtsmaßnahmen ergriffen worden sind, die entsprechenden Taten vorbeugen sollen. In diese Bewertung fließt auch ein, wie in einem Unternehmen mit Anhaltspunkten für ein Fehlverhalten umgegangen wird. Wer hier nicht frühzeitig für Transparenz durch eine Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden sorgt und stattdessen von einer Strafanzeige absieht riskiert daher erhebliche Bußzahlungen.

IV. Ablauf eines Strafverfahrens und Phasen der Ermittlungen

Ich möchte Ihnen zunächst den üblichen Ablauf der Verfahren kurz darstellen.

Strafverfahren laufen in verschiedenen Abschnitten ab, die allesamt einige Herausforderungen für die hieran beteiligten Personen beinhalten. Die einem gerichtlichen Verfahren vorausgehenden Ermittlungen laufen in voneinander zu unterscheidenden Phasen ab. Schauen wir uns diese Abschnitte und Phasen einmal etwas genauer an.

1. Die Abschnitte eines Strafverfahrens

Sehen wir uns einmal den Ablauf eines Strafverfahrens vom ersten Verdacht bis zum Ende der Strafvollstreckung an. Gliedern kann man so ein Verfahren in:

- Das Ermittlungsverfahren
- Das Zwischenverfahren
- Die Hauptverhandlung
- Die Rechtsmittelverfahren
- Die Strafvollstreckung

Aufgabe des Ermittlungsverfahrens ist die Klärung der Fragestellung, ob aufgrund eines Anfangsverdachts angestellte Ermittlungen einen hinreichenden Tatverdacht

ergeben. Dafür muss nach Auffassung der Staatsanwaltschaft in einer (gedachten) späteren Hauptverhandlung eine Verurteilung wahrscheinlicher erscheinen als ein Freispruch. Um mit einer Anklage überzogen zu werden reicht mithin eine Verurteilungswahrscheinlichkeit von 51% aus. Da die hierfür erforderlichen Beweise im sogenannten Strengbeweisverfahren in die gerichtliche Hauptverhandlung eingebracht werden müssen sind die rechtlichen Regelungen der StPO zu beachten. Mit der erhobenen Anklage wird der Beschuldigte zum Angeschuldigten.

Hat die Staatsanwaltschaft Anklage erhoben schließt sich das sogenannte Zwischenverfahren an, in dem das mit der Sache befasste Gericht (das „erkennende Gericht“) aufgrund der Aktenlage nach Anhörung des Angeschuldigten über die Eröffnung des Hauptverfahrens befindet. Erst jetzt kommt es zu einer gerichtlichen Überprüfung der von der Staatsanwaltschaft angenommenen Verurteilungswahrscheinlichkeit. Das Gericht kann entweder weitere Ermittlungen veranlassen oder über die Zulassung der Anklage entscheiden. Entweder (und das passiert fast immer) wird das Hauptverfahren eröffnet oder es ergeht ein Nichteröffnungsbeschluss. Mit der Eröffnung des Hauptverfahrens wird der Angeschuldigte zum Angeklagten. Je nach dem Umfang des Verfahrens schließt sich dann eine längere oder kürzere Hauptverhandlung an, die grundsätzlich öffentlich zugänglich ist und auch von Medienvertretern begleitet werden kann. In diesem Verfahrensabschnitt werden dann nach den prozessualen Regelungen die Beweise erhoben. Sofern das Verfahren nicht eingestellt wird ergeht schließlich ein Urteil. Angefochten werden kann so ein Urteil auf verschiedene Weisen. Hat erstinstanzlich ein Amtsgericht entschieden kann gegen das Urteil Berufung oder Revision eingelegt werden. Gegen erstinstanzliche Urteile des Landgerichts ist allein das Rechtsmittel der Revision zulässig. Während bei einer Berufung im Wesentlichen eine neue Hauptverhandlung mit Beweiserhebungen stattfindet erfolgt bei einer Revision nur eine Überprüfung des Urteils auf rechtliche Fehler. Haben die Rechtsmittel keinen Erfolg wird die Verurteilung rechtskräftig. Aus dem Angeklagten wird in diesem Moment der Verurteilte. Ist nach Erwachsenenstrafrecht verurteilt worden ist die Staatsanwaltschaft die Vollstreckungsbehörde, die alles Weitere veranlasst.

Wie Sie sehen erfordert dies einige Zeit und die Öffentlichkeit kann sowohl im Ermittlungsverfahren als auch während der Hauptverhandlung über die Medienarbeit der Behörden Kenntnis von dem Verfahren erlangen.

2. Die Phasen eines Ermittlungsverfahrens

Das Ermittlungsverfahren gliedert sich grob in folgende Phasen:

- Die Prüfung des „Anfangsverdachts“
- Die verdeckte Phase
- Die offene Phase

Bitte haben Sie Verständnis dafür, dass ich Ihnen hier nicht Einzelheiten der Ermittlungstaktik offenbaren kann. Darstellen möchte ich Ihnen an dieser Stelle aber die üblichen Abläufe. Geht eine Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft ein wird zunächst einmal – und zwar nur an Hand der zu diesem Zeitpunkt aus der Strafanzeige hervorgehenden und aus allgemein zugänglichen Quellen im Rahmen von „Vorermittlungen“ gewonnenen Informationen – das Vorliegen eines Anfangsverdachts geprüft. Erscheinen die Angaben des Anzeigenerstatters schlüssig und beinhalten diese einen strafrechtlichen Vorwurf wird ein förmliches Ermittlungsverfahren eingeleitet und die Ermittlungen beginnen.

Je nach dem vorliegenden Verfahrensgegenstand können die Ermittlungen sofort als offene Ermittlungen oder zunächst in einer verdeckten Phase vorgenommen werden. Verdeckte Ermittlungen werden ohne Wissen und Information des Beschuldigten geführt. Nennen kann ich Ihnen beispielhaft:

- die Überwachung des Telefons sowie des Emailverkehrs
- Observationsmaßnahmen
- „Lauschangriffe“, also das Abhören von z.B. am Arbeitsplatz geführten Gesprächen
- Einsatz von verdeckten Ermittlern, die in das berufliche oder private Umfeld des/der Beschuldigten eingeschleust werden.

Fühlen Sie manchmal beobachtet oder verfolgt? Es könnte an entsprechenden Maßnahmen der Ermittlungsbehörden liegen, die allerdings tatsächlich kaum bemerkt werden können. Etwas beruhigend ist, dass derartige Maßnahmen engen rechtlichen Grenzen unterliegen und auch richterlich überprüft werden. Je nach den

gewonnenen Erkenntnissen kann es dann zu einem geradezu überfallartig erscheinenden Wechsel in die offene Phase kommen. Klassisch ist die Vollstreckung zuvor ergangener richterlicher Durchsuchungsbeschlüsse, von Vermögensarresten und Haftbefehlen. Da die Beschuldigten hiervon unmittelbar betroffen werden ist damit auch die Erkenntnis eines laufenden Ermittlungsverfahrens verbunden.

V. Rechtsfolgen aufgedeckter Korruption

1. Die zu verhängenden Strafen

Die bei einer Tatentdeckung drohenden Strafen ergeben sich aus dem Gesetz. Im Bereich der Korruption im Gesundheitswesen drohen mithin Geldstrafen oder Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren. Unter den Voraussetzungen des § 300 StGB liegt die gesetzliche Strafandrohung allerdings bei einer Freiheitsstrafe zwischen drei Monaten und fünf Jahren. Diese Vorschrift lautet:

§ 300 StGB Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr und im Gesundheitswesen

In besonders schweren Fällen wird eine Tat nach den §§ 299, 299a und 299b mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn

1.

die Tat sich auf einen Vorteil großen Ausmaßes bezieht oder

2.

der Täter gewerbsmäßig handelt oder als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat.

2. Die finanziellen Folgen aufgedeckter Korruption in diesem Bereich

Grundsätzlich sind gegen Straftäter Einziehungen des Wertes von Taterträgen auszusprechen (§ 73 ff. StGB). Haben also Straftäter etwas (also geldwerte Vorteile) durch ihre Taten erlangt, so ordnet das Gericht dessen Einziehung an. Der Staat zieht dann Vermögenswerte in der entsprechenden Höhe ein. Im Bereich der Korruption im Gesundheitswesen besteht eine höchststrichterliche Rechtsprechung, die oftmals Einziehungsentscheidungen in existenzbedrohender Höhe vorsieht. Wir

wollen uns die Thematik deshalb an Hand eines der maßgeblichen Urteile einmal genauer ansehen. Es handelt sich um ein Urteil des 3. Strafsenats des BGH vom 21.03.2024 (3 StR 163/23). Demnach ist nicht nur das z.B. an einen Arzt geflossene Schmiergeld einzuziehen, sondern auch die von den Krankenkassen an andere Stellen geleisteten Zahlungen. Worum ging es in dem genannten Urteil und wieso entschied der BGH derart drakonisch? In dem entschiedenen Fall hatten die Geschäftsführer eines als GmbH tätigen Sanitätshauses eine Unrechtvereinbarung mit einer Ärztin geschlossen. Die Ärztin führte in Räumen des Sanitätshauses Beratungen und Messungen an Patienten durch, denen sie Kompressionsstrümpfe verschrieb. Nach den Feststellungen des Gerichts wurden bereits durch das Angebot der Vermessung der Patienten in den Räumen des Sanitätshauses zahlreiche Patienten „in Richtung des Sanitätshauses gelenkt“. Hierfür erhielt die Ärztin, die eine chirurgisch-phlebologische Einzelpraxis betrieb, im Wesentlichen 10% der durch die verabreichten Kompressionsstrümpfe erzielten Einnahmen des Sanitätshauses als jährliche „Boni“ in Bargeld ausbezahlt. Der BGH hat übereinstimmend mit dem LG Koblenz als Vorinstanz sowohl einen gewerbs- und bandenmäßig verübten Betrug zum Nachteil der Krankenkasse in 145 (abgerechneten) Fällen als auch drei Fälle (pro Jahr jeweils einen Fall) der Korruption im Gesundheitswesen als gegeben angesehen und entsprechende Einziehungsentscheidungen ausgeurteilt. So wurden unter anderem drei Verstöße (einer pro Jahr) gegen § 299a Nr. 3 bzw. § 299b Nr. 3 StGB angenommen, da für eine Zuführung von Patienten oder Untersuchungsmaterial Vorteile versprochen und gewährt wurden.

Wieso aber sah der BGH sämtliche gegenüber der Krankenkasse abgerechneten Gaben von Kompressionsstrümpfen als Betrugsfälle an? Die Strümpfe selbst waren qualitativ in Ordnung und jedenfalls in nicht unerheblichen Teilen dürften den Patienten tatsächlich Kompressionsstrümpfe zu verschreiben gewesen sein. Die Antwort liegt in der „sozialrechtsakzessorischen Bestimmung“ des Vermögensschadens. Da § 128 Abs. 2 SGB V eine Zusammenarbeit von Leistungserbringern und Vertragsärzten bei der Abgabe von Hilfsmitteln (und auch Heilmitteln, siehe § 128 Abs. 5b SGB V) als unzulässig fest schreibt, bestanden keinerlei Vergütungsansprüche gegenüber der geschädigten Krankenkasse. Damit galten sämtliche von der Krankenkasse an das Sanitätshaus für die abgegebenen

Kompressionsstrümpfe geflossenen Zahlungen als Betrugsschaden. Entsprechend hoch fielen die gerichtlichen Entscheidungen aus.

3. Der Rufschaden

Für die von dem Verfahren betroffenen Unternehmen und Privatpersonen tritt oftmals ein erheblicher Rufschaden hinzu. Da es sich bei Korruptionsverfahren regelmäßig um Vorgänge von erheblichem öffentlichen Interesse handelt werden diese oftmals von einer fortdauernden Medienberichterstattung begleitet. Da die Behörden nach den gesetzlichen Regelungen der Landespressegesetze der Bundesländer und des Rundfunkstaatsvertrages zu einer Auskunftserteilung an die Presse verpflichtet sind kann der Auskunftsanspruch der Presse nicht vollständig unbeantwortet bleiben. Es bestehen jedoch auch Gegenrechte der von der Berichterstattung betroffenen Unternehmen und Personen. So sind unter anderen die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen und die Grundsätze der Verdachtsberichterstattung zu wahren. Werden die Rechte der Betroffenen verletzt kann unter anderen gerichtlicher Rechtsschutz begehrt werden.

VI. Schlusswort

In den Verdacht von Korruptionstaten können Privatpersonen und Unternehmen recht schnell geraten. Schließlich bedarf es ja „nur“ eines Anfangsverdachts, der recht schnell begründet werden kann. Über eine verdeckte und damit nicht zu bemerkende Ermittlungsphase kann es zu offenen Maßnahmen gegen die betroffenen Personen und Unternehmen mit gravierenden Folgen kommen. Zudem droht spätestens dann eine negative und damit rufschädigende Berichterstattung in den Medien. Geeignete Vorsorgemaßnahmen, insbesondere geeignete Compliancemaßnahmen, können die Wahrscheinlichkeit signifikant senken, Gegenstand entsprechender Verfahren zu werden. Ist es dennoch zu einem Fehlverhalten gekommen können die negativen Folgen zumindest noch abgemildert werden. Vor dem Problem der Korruption die Augen zu verschließen wäre grob fahrlässig. Ich darf Ihnen daher dringend raten, hier vorbeugend aktiv zu werden! Orientieren dürfen Sie hier herbei gerne an dem Compliance-Standard des BVMed.

Wolf-Tilman Baumert

wolftilman.baumert@sta-wuppertal.nrw.de

0202/5748-410