

Korruptionsbekämpfung aus Sicht der Staatsanwaltschaft

Referent: Oberstaatsanwalt Wolf-Tilman Baumert aus Wuppertal

1. Vorstellung des Referenten

Als Oberstaatsanwalt bin ich Leiter der Wirtschaftsabteilung der Staatsanwaltschaft Wuppertal. Seit 1998 bin ich als Gründungsmitglied der Schwerpunktabteilung für Korruptionsbekämpfung ununterbrochen mit Korruptionsermittlungen befasst. Auch nach meiner Beförderung zum Leiter der Wirtschaftsabteilung bin ich mit der Leitung von Ermittlungsverfahren im Bereich der Korruption sowie deren abschließenden Erledigung betraut.

Zudem bin ich Pressesprecher der Staatsanwaltschaft Wuppertal und seit mehreren Jahren Referent für Fortbildungsveranstaltungen bei der Deutschen Richterakademie, dem Landesamt für Aus- und Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei NRW, bei Städten und Gemeinden sowie Industrie- und Handelskammern und weiteren Stellen. Weiterhin bin ich durch die Generalstaatsanwältin in Düsseldorf als „Ansprechpartner für die Verwaltungsbehörden bei der Bekämpfung der Korruption in Wirtschaft und Verwaltung“ benannt worden.

2. Einleitung

Wer im vergangenen Jahr die Healthcare-Compliance-Schulung besucht hat wird sich vielleicht noch an die verschiedenen Abschnitte eines Strafverfahrens und die Phasen eines Ermittlungsverfahrens erinnern. Zur Erinnerung, das Strafverfahren selbst besteht aus fünf Abschnitten

- Ermittlungsverfahren
- Zwischenverfahren
- Hauptverhandlung
- Rechtsmittelverfahren
- Strafvollstreckung

Wobei das Ermittlungsverfahren die Phasen:

- Prüfung des „Anfangsverdachts“
- verdeckte Phase

- offene Phase

beinhaltet.

Sie werden sich vielleicht gefragt haben, ob in Ihrem Unternehmen ein Risiko besteht, Ziel eines solchen Verfahrens zu werden und die Phasen der Ermittlungen durchlaufen zu müssen. Sie dürfen davon ausgehen, dass lediglich ein sehr geringes Risiko besteht, wenn Ihre Kolleginnen und Kollegen keine Gesetzesverstöße begehen. Es stellt sich aber die Frage, ob Sie wirklich sämtlichen Kolleginnen und Kollegen einfach so vertrauen sollten oder ob hier nicht ein vorbeugender Schutz geboten ist. Aus meiner jahrelangen Berufserfahrung heraus darf ich Ihnen empfehlen, zwar an das Gute im Menschen zu glauben, das Böse aber immer für möglich zu halten. Sie sollten daher vorbeugend tätig werden. Vergleichbar ist das mit einer Impfung, die auch keinen Spaß macht, größeren Schäden aber vorbeugen kann. Das „Impfserum“ ist in unserem Fall eine ordentliche Arbeit der Compliance!

3. Ermittlungen im Korruptionsfall

Nichts zeigt die Wichtigkeit einer funktionierenden Compliance besser als der Ernstfall. Ich möchte mit Ihnen daher durchgehen, wie es zu den verschiedenen Abschnitten eines Ermittlungsverfahrens kommt und wie in der Wirklichkeit die Phasen des Ermittlungsverfahrens ablaufen. Schließlich werden wir uns noch mit der Fragestellung befassen, wie denn mittels der Arbeit der Compliance entsprechende Taten zumindest erschwert werden können. Steigen wir also in die harte Wirklichkeit ein! Das geschilderte Tatgeschehen orientiert sich an einem Originalfall, der zur Verhängung einer zu verbüßenden Freiheitsstrafe und zu einer Einziehungsentscheidung in 7-stelliger Höhe führte. Natürlich habe ich den Fall anonymisiert und zu Schulungszwecken etwas abgewandelt.

3.1. Das Fallgeschehen

Der Geschäftsführer eines als GmbH organisierten pathologischen Instituts entscheidet sich, bei niedergelassenen Ärzten um eine Zusammenarbeit im Rahmen pathologischer Befunde zu werben. Mit erheblichem Personal- und Zeitaufwand werden tausende Ärztinnen und Ärzte kontaktiert. Ziel der Kontaktaufnahme ist es lediglich, mit den kontaktierten Personen zu einem persönlichen Gespräch zu kommen. Ein krimineller Hintergrund ist bis dahin nicht erkennbar. Kommt es zu dem

angestrebten Gespräch kommt unser Haupttäter schnell zur Sache. Er bietet den Ärztinnen und Ärzten sogenannte Kickback-Zahlungen an, die sich an dem Versicherungsstatus der Patienten orientieren. Diese verdienen damit am Umsatz des Instituts mit. Unser Haupttäter rechnet mit den tatbeteiligten Ärztinnen und Ärzten quartalsweise ab. Um die Zahlungen zu tarnen stellen die Ärztinnen und Ärzte dem Institut pro Quartal Scheinrechnungen über tatsächlich nicht erbrachte Transportleistungen. Die Rechnungsbeträge wurden überwiesen oder in Bargeld ausbezahlt.

3.2. Phase 1, der Anfangsverdacht

Die deutschen Strafverfolgungsbehörden werden nur tätig, wenn ein sogenannter Anfangsverdacht vorliegt. Gemäß der gängigen Auslegung des § 152 Abs. 2 StPO müssen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte, also konkrete Tatsachen vorliegen, die den Verdacht eines strafrechtlich relevanten Verhaltens begründen. Damit wird klargestellt, dass bloße Vermutungen nicht ausreichen.

Wie entsteht denn nun dieser „Anfangsverdacht“? Statistisch lässt sich das z.B. für das Jahr 2024 durch das Bundeslagebild Korruption klären.

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 2024 zwar noch in 18% anonyme Hinweise am Anfang des Verfahrens. Offen erteilte Hinweise von Behörden außerhalb der Strafverfolgung (13,5%), bekannten Hinweisgebern (22,5%), aus durch die Taten betroffenen Stellen (12,7%) sowie nicht tatbereitennehmern (5,1%) und Gebern (1%) sowie durch Hinweise aus der Medienauswertung (0,2%) stehen den anonymen Hinweisen jedoch weit überwiegend gegenüber. Zudem gelangten die Strafverfolgungsbehörden selbst in 27,2% der Fälle durch die Auswertung von bereits geführten Ermittlungsverfahren zum Anfangsverdacht von Korruptionsdelikten.

Wieso und auf welchen Wegen kommen die Verdachtsmeldungen denn zu uns?

3.2.1. Erkenntnisse aus Betriebsprüfungen pp.

Die Finanzverwaltung ist gemäß § 4 Abs. 5 Nr. 10 Satz 3 Einkommenssteuergesetz (EstG) verpflichtet, einen Korruptionsverdacht an die zuständige Staatsanwaltschaft zu melden. Dies gilt, wenn „eine Zuwendung von Vorteilen eine rechtswidrige Handlung darstellt, die den Tatbestand eines Strafgesetzes verwirklicht“. Dieser Mitteilungspflicht steht insbesondere auch nicht das Recht auf informationelle Selbstbestimmung entgegen (vgl. Beschluss des 7. Senats des BFH vom 14.07.2008 VII B 92/08). Da an Ärzte gezahlte Schmiergelder den Strafvorschriften der §§ 299a und 299b StGB unterfallen wäre ein entsprechender Verdacht zu melden.

3.2.2. Erkenntnisse aus Geldwäscheverdachtsanzeigen

Banken und Kreditinstitute aber auch andere Verpflichtete unterliegen der Meldepflicht des § 43 Abs. 1 Nr. 1 Geldwäschegesetz (GWG). Demnach muss eine Meldung erstattet werden, wenn Tatsachen darauf hindeuten, dass ein Vermögensgegenstand aus einer strafbaren Handlung stammen könnte. Die Meldepflichtigen legen (teilweise nach harten Erfahrungen) einen sehr geringen Maßstab an die Annahme entsprechender „Tatsachen“ an. In unserem Fall könnte es bereits ausreichen, dass auf dem Konto eines Arztes Geldeingänge eines pathologischen Instituts mit dem Verwendungszweck „Transportkosten“ eingehen, obwohl Zahlungsabflüsse vom Konto des Arztes zur Bezahlung von Transportkosten in entsprechender Höhe nicht erkennbar sind. Ebenfalls auffällig wäre eine Einzahlung erheblicher Bargeldebeträge auf die Konten der beteiligten Ärzte.

3.2.3. Erkenntnisse aus Hinweisen der Verwaltungsbehörden pp

In Nordrhein-Westfalen besteht auf landesgesetzlicher Grundlage eine Anzeigepflicht für sämtliche Behörden und andere öffentliche Stellen bei Korruptionsverdachtsfällen. So bestimmt § 3 Abs. 1 des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW eine Pflicht zur Erstattung einer Strafanzeige bei dem Landeskriminalamt, wenn Tatsachen vorliegen, die Anhaltspunkte für die Begehung von Korruptionsstraftaten beinhalten. Da Verwaltungsbehörden auch in anderen Bundesländern Straftaten in aller Regel anzeigen besteht auch bundesweit ein entsprechendes Risiko. Geben z.B. bei Behörden angebrachte Patientenbeschwerden Anlass zur Verdachtsprüfung, dürfte recht zügig die Staatsanwaltschaft informiert werden. In unserem Fall hätten zum

Beispiel selbstzahlende Privatpatienten die abgerechneten Kosten für überhöht halten und dies melden können, so unser Täter die „Transportkosten“ in seine Abrechnungen eingepreist hat.

3.2.4. Erkenntnisse aus anonymen Hinweisen

Anonyme Hinweise gehen immer wieder bei den Strafverfolgungsbehörden und anderen Stellen, wie z.B. den Krankenkassen, ein. Diese Hinweise führen jedenfalls dann zu einem Anfangsverdacht, wenn die mitgeteilten Informationen in sich schlüssig erscheinen und ein sogenanntes Insiderwissen erkennen lassen.

Spätestens wenn es gelingt, den Hinweis auch nur im Randbereich zu verifizieren, ergehen auf Grund der Verdachtslage in aller Regel auch Durchsuchungsbeschlüsse der Gerichte. Die Behörden haben ein erhebliches Interesse an diesen Hinweisen und haben vielfältige Möglichkeiten zu einer anonymen Kontaktaufnahme geschaffen. Die Bundesländer haben unterschiedliche technische Vorkehrungen zur Entgegennahme der Hinweise getroffen, die anschließend kurz vorgestellt werden sollen.

3.2.4.1. Telefonische Hotlines (Nordrhein-Westfalen, Bremen, Berlin, Sachsen)

In Nordrhein-Westfalen, Bremen, Berlin und Sachsen hat man sich für Telefonhotlines entschieden. So sind in Nordrhein-Westfalen und Berlin bei den Landeskriminalämtern entsprechende Rufnummern freigeschaltet worden, die über die dortigen Webseiten zu finden sind (NRW 0800/5677878 oder per Email: korruption.lka@polizei.nrw.de). In Bremen ist beim Senator für Inneres und Sport eine Antikorruptionsstelle eingerichtet worden, die unter der Rufnummer 0421/36116969 auch anonyme Hinweise entgegen nimmt. In Sachsen sind bei den örtlichen Polizeidienststellen sogenannte „Anti-Korruptions-Telefone“ eingerichtet worden, die über die Webseiten der Dienststellen aufgefunden werden können und ausdrücklich auch zur Entgegennahme anonymer Hinweise berufen worden sind.

3.2.4.2. Business Keeper Monitoring Systeme BKMS (Niedersachsen, Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Rheinland-Pfalz)

Zur Entgegennahme anonymer Hinweise ohne Möglichkeit einer Ermittlung des Versenders ist das BKMS entwickelt worden, welches über die EQS-Gruppe vermarktet und angeboten wird. Die Erreichbarkeit dieses Systems ist je nach

Bundesland verschieden eingerichtet worden. So sind in Niedersachsen und Baden-Württemberg die Zugänge über die Webseiten der dortigen Landeskriminalämter eingerichtet worden. In Bayern befindet sich der entsprechende Link auf der Webseite der Bayerischen Zentralstelle zur Bekämpfung von Betrug und Korruption im Gesundheitswesen (ZKG) bei der Generalstaatsanwaltschaft Nürnberg. In Rheinland-Pfalz ist bei der Landespolizei ein BKMS-gestütztes anonymes Hinweisgeberportal eingerichtet worden. In Hamburg nimmt das Dezernat interne Ermittlungen der Landespolizei über ein BKMS-System anonyme Hinweise entgegen.

3.2.4.3. Internetwachen der Polizeibehörden (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt)

In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt können Sie über die Internetwachen der Landespolizei auch anonyme Hinweise auf Korruptionstaten erteilen.

3.2.4.4. Besondere Behördliche Ansprechpersonen (Hessen, Thüringen)

In Hessen sind bei verschiedenen Behörden spezielle Ansprechpersonen zur Entgegennahme von auch anonymen Hinweisen ernannt worden. Diese können über die Webseiten der jeweiligen Behörden und sonstigen Stellen gefunden werden. In Thüringen ist beim Innenministerium eine „Leitstelle Korruptionsbekämpfung“ eingerichtet worden, die unter korruptionsbekaempfung@tmikl.thueringen.de auch anonyme Hinweise entgegen nimmt.

3.2.4.5. Vertrauensanwälte und Antikorruptionsbeauftragte (Saarland, Schleswig-Holstein)

Im Saarland ist ein Vertrauensanwalt bestellt worden, der Bürgerhinweise auf Korruption vertraulich und auch anonym entgegennimmt. Rechtsanwalt Dr. Matthias Zieres ist über seine Kanzlei erreichbar. In Schleswig-Holstein ist mit Frau Cornelia Gädig eine Antikorruptionsbeauftragte tätig, die unter der Rufnummer 0151/20043503 oder der Emailadresse: antikorruption.landsh@posteo.de auch anonyme Hinweise entgegen nimmt.

Wie Sie sehen ist der Staat sehr aktiv dabei, anonyme Hinweise entgegen zu nehmen.

In unserem Beispielsfall hätten sich neben unzufriedenen (ehemaligen) Mitarbeitern, betrogenen Ehefrauen, verlassenen Geliebten auch Konkurrenten mit entsprechenden Hinweisen auch anonym melden können.

3.2.5. Erkenntnisse aus anderen Verfahren

Wie Sie aus der Statistik sehen können beruhten im Jahr 2024 mehr als 27 % der Verfahren auf Erkenntnissen, die in Ermittlungen zu anderen Tatvorwürfen gewonnen werden konnten. Wieso ist dieser Wert so hoch? Liegen tut dies an der inzwischen flächendeckenden Schulung der Kriminalpolizei sowie von Richtern und Staatsanwälten, die regelmäßig auch Korruptionsdelikte umfasst. So gehört das Modul „Ermittlungstaktik und Recht bei Korruptionsdelikten“ zum Lehrgang „Wirtschaftskriminalität“ des Landesamtes für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei NRW (LAFP NRW) sowie zum Lehrgang „Grundlagen des Wirtschaftsstrafrechts“ bei der Deutschen Richterakademie. Zudem sind auch sogenannte Zufallsfunde bei Durchsuchungen gemäß § 108 StPO verwertbar. Sollten also – egal aus welchem Grund – die Bankkonten der beteiligten Personen überprüft oder sogar Durchsuchungen vorgenommen worden sein wäre in unserem Beispielsfall eine Tatentdeckung außerordentlich wahrscheinlich.

Zwischenergebnis zum Angangsverdacht

Wie Sie gesehen haben bestehen vielfältige Risiken auf Seiten der Tatbeteiligten, dass die Strafverfolgungsbehörden „Wind“ von der Sache bekommen. Im Endeffekt wird es dann zur Phase 2 kommen, der verdeckten Phase des Ermittlungsverfahrens.

3.3. Die verdeckte Phase des Ermittlungsverfahrens

Natürlich kann und werde ich Ihnen hier keinen detaillierten Überblick über die Ermittlungsmöglichkeiten und Einsatztaktiken der Strafverfolgungsbehörden geben. Für unseren Beispielsfall wäre hier aber wichtig, dass gegenüber den Staatsanwaltschaften kein Bankgeheimnis gilt und eine Einsicht in sämtliche Konten und Transaktionen der vergangenen Jahre ohne Wissen der Beschuldigten erfolgen

kann und wird. Damit wären sämtliche über Bankkonten erfolgten Finanzströme für die Staatsanwaltschaft rekonstruierbar. Zudem dürften die Beschuldigten sich auch per Telefon absprechen, so dass sich eine Überwachung der Telekommunikation anbietet. Zwar gehören die §§ 299a und 299b StGB nicht zu den Katalogfällen des § 100a StPO, da jedoch regelmäßig ein Verdacht besonders schwerer Betrugstaten vorliegen dürfte läge ein Katalogfall des § 100a Abs. 2 Nr. 1 n StPO vor. Im Endeffekt dürfen wir davon ausgehen, dass die Strafverfolgungsbehörden schnell weitere Erkenntnisse gewinnen werden, wenn erst einmal ein Anfangsverdacht entstanden ist.

3.4. Die offene Phase des Ermittlungsverfahrens

Die Beschuldigten erfahren erst in dieser Phase von dem vorliegenden Ermittlungsverfahren. In aller Regel werden Durchsuchungsbeschlüsse gegen die Beschuldigten und die beteiligten Arztpraxen und Unternehmen vollstreckt. Damit sich die Beschuldigten nicht gegenseitig warnen können erfolgt dies natürlich überfallartig und zeitgleich. Es gehört zum Standardprozedere, dass sämtliche vorhandenen Unterlagen und Datenträger gesichtet und bei Bedarf ausgewertet werden. Diese Auswertung kann in manchen Fällen recht lang dauern. Gehen Sie bitte davon aus, dass auch gelöschte oder kodierte Datensätze oftmals gefunden und ausgelesen werden. Selbstverständlich erhalten jetzt auch die Beschuldigten eine Gelegenheit zur Stellungnahme. Ich kann nur jedem empfehlen, sich hier eines anwaltlichen Beistands zu bedienen. Ist es zu einem strafrechtlich relevanten Verhalten gekommen droht am Ende dieser Phase die Anklageerhebung. Neben einer Bestrafung der Beschuldigten und dem an die Krankenkassen zu leistenden Schadenersatz droht einer juristischen Person – in unserem Beispielsfall der GmbH – ein weiteres finanzielles Risiko. So können gemäß §§ 30, 130 OWiG gegen juristische Personen Geldbußen verhängt werden, wenn vertretungsberechtigte Organe einer juristischen Personen zur Tat geschritten oder Aufsichtsmaßnahmen unterlassen worden sind und es zu „Zu widerhandlungen“ gekommen ist. Derartige „Zu widerhandlungen“ 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 worden ist.

4. Wie kann eine Compliance hier helfen?

4.1. Aufgaben der Compliance

Natürlich kann eine Compliance niemals zu 100% das Risiko eines Fehlverhaltens im Unternehmen ausschließen. Die Tätigkeit der Compliance hat aber zwei sinnvolle Zielrichtungen, die mit etwas Aufwand zum Erfolg gebracht werden können.

Zielrichtung Nr. 1 ist es, kriminelles Verhalten zu unterbinden oder zumindest maßgeblich zu erschweren. Zielrichtung Nr. 2 zielt gegen die drohenden Sanktionen nach den §§ 30, 130 OWiG. Was hätte in unserem Beispielsfall die Taten verhindern oder zumindest wesentlich erschweren können?

4.2. Regelwerke zur Abschreckung

Natürlich wird ein ausdrückliches Verbot korruptiven Verhaltens einen zur Tat entschlossenen Täter nicht erfolgreich abwehren können. Von Anfang an zur Tat entschlossen sind aber die wenigsten Täter. So würde ein ausdrückliches Verbot zumindest denjenigen zum Nachdenken bringen können, der im Interesse des Unternehmens zu handeln glaubt. Von daher sollte ein korruptives Verhalten klar und eindeutig verboten werden.

4.3. Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser!

Um eine Bebußung nach dem OWiG abzuwenden und Taten zumindest frühzeitig erkennen zu können müssen Sie geeignete Kontrollen durchführen. Welche Kontrollaktivitäten hätten den jetzt in unserem Beispielsfall ergriffen werden sollen, um die Taten zu entdecken?

4.3.1. Die Schlüssigkeitskontrolle

In unserem Beispielsfall sind Zahlungen an die beteiligten Ärzte unter der Legende der Erstattung angeblicher Transportkosten erfolgt. Natürlich hätte dies sofort auffallen müssen! So wäre es außerordentlich zielführend gewesen, die Zahlungsabflüsse aus dem Unternehmen genau zu prüfen und zu hinterfragen. Jede nicht eindeutig belegte Zahlungsverpflichtung bedarf hierbei einer eingehenden Kontrolle. Zudem wäre auch zu hinterfragen gewesen, wieso auf einmal derartig

hohe Transportkosten anfallen sollen. Schließlich ist die Einlieferung von Probenmaterial ein Standardvorgang im Unternehmen, der auch in der Vergangenheit bereits im Arbeitsablauf vorgekommen ist. Bereits eine exorbitante Steigerung dieses Kostenaufwands hätte sämtliche hausinternen Alarme auslösen müssen. Hinzu kommt, dass die Zahlungen nicht etwa an Transporteure, sondern an Arztpraxen geleistet worden sind. Erfolgen aber vertraglich nicht vereinbarte Zahlungen an Geschäftspartner, so ist dies immer zu hinterfragen.

4.3.2. Der Soll-/Istvergleich

Eine der Standardmethoden der Ermittlungsbehörden ist der sogenannte Soll-/Istvergleich. Hierbei wird zunächst ein idealtypischer Arbeitsablauf ermittelt und dargestellt, der den unternehmensinternen Regeln entspricht. Sodann wird die Sachbehandlung der in Verdacht geratenen Personen auf Abweichungen überprüft. Werden Abweichungen gefunden haben Sie ein Anzeichen für Unregelmäßigkeiten entdeckt, der zu weiteren Überprüfungen führt. So etwas kann eine Compliance bzw. eine Innenrevision auch tun. Es bietet sich daher an, auch insoweit Stichproben durchzuführen. Im vorliegenden Fall hätte zum Beispiel überprüft werden können, wie regelkonform bei Kostenerstattungen zu verfahren ist. Es dürfte anzunehmen sein, dass dies nur bei Vorlage entsprechender Leistungsbelege, z.B. Zahlungsbelegen an Transportunternehmen, erfolgen kann. Da es entsprechende Belege nicht gab wären die Taten bei einer zielgerichteten Kontrolle mit einiger Sicherheit aufgefliegen.

5. Schlusswort

Wie Sie sehen arbeiten die Strafverfolgungsbehörden an der Verdachtsgewinnung und Sachaufklärung in Korruptionsfällen. Das Risiko einer Tatentdeckung ist durchaus hoch, da der Anfangsverdacht auf vielfältige Art und Weise gewonnen werden kann. Bereits in der verdeckten Phase werden die Strafverfolgungsbehörden erhebliche Erkenntnisse erlangen können, um anschließend gezielt in die offene Phase überzugehen. Sie haben es in der Hand, im eigenen Unternehmen eine Tatbegehung maßgeblich zu erschweren und zumindest frühzeitig Taten zu entdecken. Es liegt im eigenen Interesse von Unternehmen, sich hier frühzeitig professionell aufzustellen. Hierbei wünsche ich Ihnen viel Erfolg!