



Rede des Staatsministers  
bei der internationalen Konferenz  
„Korruptionsbekämpfung – Präventiv- und  
Repressivmaßnahmen auf europäischer, nationaler,  
regionaler und lokaler Ebene“  
am 8. Mai 2014 in Innsbruck

# Übersicht

- I. Einleitung
- II. Problematik
- III. Internationale Lösungsansätze auf der Ebene der Vereinten Nationen und der Europäischen Union
- IV. Aktuelle Entwicklungen in Deutschland
- V. Praxis der Strafverfolgung in Bayern
- VI. Ausblick

## Es gilt das gesprochene Wort

Anrede!

Einleitung

„Wenn wir nicht bestechen, macht es die Konkurrenz und bekommt die Aufträge.“

„Das macht doch jeder, wenn er kann, ich schade doch keinem.“

So lauten zwei der typischen Einlassungen von Bestechern und Bestochenen, mit denen sie ihr Verhalten zu rechtfertigen versuchen.

Wir wissen alle: Da gibt es nichts zu rechtfertigen. Bestechung und Bestechlichkeit sind strafbar, und dennoch: Korruption ist nicht so selten, wie wir uns das wünschen.

## Problematik

## Anrede!

Opfer von Korruption sind wir alle. Durch Absprachen und Schmiergeldzahlungen wird der Wettbewerb verzerrt, Aufträge werden zu überhöhten Preisen vergeben. Nicht mehr das beste Produkt setzt sich durch, sondern das Unternehmen, das den zuständigen Beamten am besten bezahlt.

Mittelfristig werden Innovation und Fortschritt verhindert. Langfristig sind Arbeitsplatzverlust und damit höhere Staatsausgaben die Folge. Der öffentlichen Hand entsteht ein Schaden in Milliardenhöhe. Bezahlt wird im Ergebnis durch uns Bürger.

Bei der klassischen Korruption, an der Amtsträger beteiligt sind, geht mit dem materiellen Schaden in der Regel ein Ansehensverlust der öffentlichen Verwaltung insgesamt und der betroffenen Behörde im Besonderen einher.

Korruption führt zur Aushöhlung des Rechtsstaates und zu einem Verfall von Werten. Dadurch wird die Gesellschaft anfälliger für Organisierte Kriminalität. Bestochene – und damit erpressbare - Amtsträger bilden dafür Einfallstore im Staat.

Anrede!

Internationale  
Lösungsansätze

Korruption ist ein weltweit auftretendes, vielfach grenzüberschreitendes Phänomen.

Ihre wirksame Bekämpfung erfordert daher ein koordiniertes Vorgehen der Staatengemeinschaft.

Vereinte Nationen

Aus diesem Grund hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 31. Oktober 2003 ein Übereinkommen gegen Korruption verabschiedet, das am 14. Dezember 2005 in Kraft getreten ist. Es dient zum einen der Förderung und Verstärkung von Maßnahmen zur effizienteren und wirksameren Verhütung und Bekämpfung von Korruption.

Zum anderen zielt es auf die Erleichterung und Unterstützung der internationalen Zusammenarbeit sowie die Förderung der Integrität der öffentlichen Verwaltung ab.

Das Übereinkommen ist **das** zentrale Rechtsinstrument zur Schaffung von internationalen Mindeststandards bei der Korruptionsbekämpfung. Sein Ansatz ist umfassend:

In 71 Artikeln werden nicht nur straf- und strafverfahrensrechtliche Maßnahmen geregelt. Vielmehr enthält das Übereinkommen auch präventive und organisatorische Vorkehrungen sowie Regelungen über die internationale Zusammenarbeit und die Rückgewähr von durch Korruption erlangten Vermögenswerten.

Ich möchte an dieser Stelle nicht auf die einzelnen Inhalte der Konvention eingehen – viele von Ihnen werden sie ohnehin kennen.

Nur einige wenige Aspekte seien beispielhaft erwähnt, um die Vielschichtigkeit der Regelungen deutlich zu machen:

Zur Korruptionsprävention enthält das Übereinkommen ein für die Vertragsstaaten verbindliches Verbot der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern. In Österreich und in Deutschland ist ein solches Verbot geltendes Recht.

Für den öffentlichen Sektor sind in dem Übereinkommen verschiedene Vorkehrungen zur Personalauswahl und Personalentwicklung enthalten. Durch sie soll gewährleistet werden, dass Verwaltungsaufgaben nur fachlich und persönlich qualifizierten Personen übertragen werden, die in Bezug auf die Anforderungen an

integres und transparentes Verwaltungshandeln sensibilisiert sind.

Im Bereich des Strafrechts verlangt das Übereinkommen von den Vertragsstaaten bestimmte Straftatbestände, etwa zur aktiven Bestechung und zur Bestechlichkeit von in- wie ausländischen und internationalen Amtsträgern.

Anrede!

Europäische Union Für die Europäische Union ist die Bekämpfung der Korruption ebenfalls ein wichtiges Handlungsfeld. Schon im Jahr 1997 wurde ein Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der damaligen Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt

sind, beschlossen. Im Jahr 2005 kam dann ein Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor zustande.

Anfang Februar dieses Jahres hat die Europäische Kommission ihren ersten „Korruptionsbekämpfungsbericht“ vorgelegt. Darin zeigt sich, dass die Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ist.

Das überrascht nicht. Interessant ist aber, dass sich nicht nur hinsichtlich der bereits getroffenen Maßnahmen Unterschiede ergeben, sondern auch bezüglich der Frage, wie die Wahrnehmung des Problems bei in den einzelnen Mitgliedstaaten befragten Bürgern und Unternehmen ist.

Die Kommission hatte zur Erstellung ihres Berichts Umfragen durchführen lassen, um die Erfahrungen und Einschätzungen der Bürger und Unternehmen näher zu untersuchen.

Im EU-weiten Durchschnitt bejahten 76 % der Bürger die Frage, ob sie Korruption in ihrem eigenen Land für weit verbreitet halten. In Dänemark waren es nur 20 %, in Finnland 29 %. Die Bewohner Griechenlands und Italiens sahen hingegen zu 99 % bzw. 97 % Korruption als ein in ihrem Land verbreitetes Phänomen an.

Laut Schätzungen der Kommission beläuft sich der durch Korruption verursachte jährliche Schaden für die EU-Wirtschaft auf 120 Milliarden Euro.

Eine gewaltige Zahl, die für alle Mitgliedstaaten Auftrag zum Handeln sein muss!

Österreich und Deutschland schneiden in diesem Bericht gut ab. Dennoch werden auch insoweit Bereiche genannt, in denen Verbesserungen erforderlich sind. Und es ist richtig: Wir dürfen die Hände nicht in den Schoß legen!

Anrede!

Aktuelle  
Entwicklungen in  
Deutschland  
  
Abgeordneten-  
bestechung

Das sieht auch der deutsche Gesetzgeber so. Vor knapp zwei Monaten konnte ein Gesetzgebungsverfahren zur strafrechtlichen Bekämpfung von Abgeordnetenbestechung abgeschlossen werden.

Mit dem Gesetz werden strafwürdige korruptive Verhaltensweisen von und gegenüber Mandatsträgern unter Strafe gestellt.

Mandatsträger in diesem Sinne sind die Abgeordneten des Deutschen Bundestages und der Landtage in den 16 deutschen Ländern, aber auch Mitglieder der Gemeinderäte auf der lokalen Ebene.

Nach bisherigem Recht sind in Deutschland nur der Stimmenkauf und -verkauf bei Wahlen und Abstimmungen strafbar. Dies ist mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption von 2003 wie auch dem Strafrechtsübereinkommen des Europarats von 1999 nicht zu vereinbaren.

Die bisherige Rechtslage hat zu Strafbarkeitslücken bei Manipulationen im Zusammenhang mit der Mandatsausübung in den Volksvertretungen insbesondere der Gemeinden geführt.

Ich begrüße deswegen sehr, dass sich der Gesetzgeber nach langen fruchtlosen Diskussionen endlich zu einer Lösung durchringen konnte.

Tathandlungen sind nach dem neuen Gesetz das Fordern, das Sich-Versprechen-Lassen und das Annehmen eines "ungerechtfertigten Vorteils" für sich oder einen Dritten.

Voraussetzung ist, dass als Gegenleistung dafür bei der Wahrnehmung eines Mandats eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vorgenommen oder unterlassen werden soll.

Was ein "ungerechtfertigter Vorteil" ist, wird negativ bestimmt.

Ein ungerechtfertigter Vorteil liegt namentlich dann nicht vor, wenn die Annahme im Einklang mit den für die Rechtsstellung des Mandatsträgers maßgeblichen Vorschriften steht. Keinen ungerechtfertigten Vorteil soll ferner ein politisches Mandat oder eine politische Funktion darstellen.

Damit sollen die Fälle ausgeklammert werden, in denen ein Mandatsträger sich gegebenenfalls gegen die eigene Überzeugung parteiinternen „politischen“ Positionierungen unterwirft, um sich die Aufstellung als Kandidat oder die Wahl oder Ernennung in bestimmte politische Funktionen oder Ämter zu sichern. Auch eine rechtlich zulässige Spende ist kein „ungerechtfertigter Vorteil“.

Anrede!

Ratifizierung des  
VN-Überein-  
kommens

Diese Reform erhöht die Glaubwürdigkeit von staatlicherseits an die Wirtschaft gerichteten Forderungen nach effektiven und umfassenden Antikorruptionsmaßnahmen. Denn nun werden auch politische Mandatsträger strengeren Regelungen unterworfen sein.

Außerdem ist mit der Neuregelung ein wesentliches Hindernis für die Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption aus dem Weg geräumt.

Deutschland hat als eines von wenigen Ländern diese Konvention bislang nicht ratifiziert. Diese Tatsache ist vielfach kritisiert worden – zu Recht, wie ich selbstkritisch feststellen muss.

Es ist ein verheerendes Signal, dass sich Deutschland hier in Gesellschaft mit Ländern wie Syrien, Sudan und Nordkorea befindet. Außerdem schadet es dem Ansehen der deutschen Wirtschaftsunternehmen bei ihren Auslandsaktivitäten, wenn Deutschland in diesem Bereich Nachholbedarf attestiert wird.

Auch hier ist jetzt Abhilfe in Sicht. Ein Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Ratifikation des Übereinkommens ist in Vorbereitung. Ich bin zuversichtlich, dass Deutschland den von Österreich bereits im Jahr 2006 gemachten Schritt der Ratifikation spätestens im nächsten Jahr wird gehen können.

Korruption im  
Gesundheitswesen

Ein weiteres Thema, das die Politik in Deutschland zur Zeit bewegt, ist die Bekämpfung der Korruption im Gesundheitswesen. Nach einer neueren höchstrichterlichen Entscheidung scheidet nach geltendem Recht eine Korruptionsstrafbarkeit insbesondere von niedergelassenen Ärzten aus.

Dies betrifft etwa Fälle, in denen die Ärzte von einem pharmazeutischen Unternehmen Umsatzboni für die Verordnung von Arzneimitteln dieses Unternehmens zugewendet bekommen oder von einer Klinik Einweisungsvergütungen für deren Empfehlung erhalten. Auch die Vorteilsgeberseite bleibt dabei derzeit straflos.

Der wesentliche Unrechtskern liegt in diesen Fällen im Verstoß gegen den Gedanken der Sachlichkeit und der Unabhängigkeit ärztlicher Entscheidungen. Die wirtschaftlichen Interessen des Arztes treten in eine sachwidrige Konkurrenz zum Wohl des Patienten. Dadurch wird das für jede Behandlung erforderliche Vertrauensverhältnis zwischen Arzt und Patient untergraben.

Außerdem können Qualität und Wirtschaftlichkeit der Behandlung beeinträchtigt werden. Die Folge ist letztlich ein Vertrauensverlust der Bevölkerung in die ärztliche Integrität.

Zwar gibt es im deutschen Gesundheitswesen vielfältige Bemühungen zur Prävention korruptiver Verhaltensweisen, die anzuerkennen sind.

Beispielsweise sind die Kassenärztlichen Vereinigungen und die gesetzlichen Krankenkassen zur Einrichtung von Stellen zur Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen verpflichtet. Diese Stellen haben bei einem entsprechenden Verdacht die Staatsanwaltschaft zu unterrichten.

Gleichwohl spricht viel dafür, von einer Strafbarkeitslücke auszugehen. Deren Schließung ist allerdings absehbar. Denn der deutsche Bundesjustizminister hat angekündigt, bis Ende dieses Jahres einen Regelungsvorschlag auf den Weg zu bringen.

Anrede!

Praxis der Strafverfolgung in Bayern

Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind die eine Seite. Für eine wirksame und effektive Korruptionsbekämpfung ist aber auch die Vollzugsebene entscheidend. Ganz im Sinne eines Austauschs über „best practice“ möchte ich Ihnen darüber berichten, was wir insoweit in Bayern tun. Sie werden es mir sicher nachsehen, dass ich mich als Justizminister dabei auf den Bereich der Strafverfolgung

beschränke.

Schwerpunktstaats- In Bayern bestehen acht  
anwaltschaften Schwerpunktstaatsanwaltschaften für  
Wirtschaftsstrafsachen. Dort sind besondere  
Wirtschaftsstrafabteilungen eingerichtet, bei der  
Staatsanwaltschaft München I auch eine  
spezielle Korruptionsabteilung.

Da Korruptionsdelikte typischerweise zusammen  
mit Untreue- oder Steuerdelikten auftreten, ist  
für die Ermittlungen in Korruptionssachen in aller  
Regel eine dieser Wirtschaftsstrafabteilungen  
zuständig. Dies gewährleistet die spezifische  
fachliche Qualifikation der  
staatsanwaltschaftlichen Sachbearbeiter.

Die Schwerpunktstaatsanwaltschaften sind mit Oberstaatsanwälten und einer im Vergleich zu anderen Abteilungen der Staatsanwaltschaften überdurchschnittlich hohen Zahl von Staatsanwälten als Gruppenleitern besetzt. Diese Stellen vergeben wir nur an erfahrene Staatsanwältinnen und Staatsanwälte.

Bei der Besetzung der Abteilungen und Dienstposten, die sich schwerpunktmäßig mit Korruptionsbekämpfung befassen, werden gezielt Personen ausgewählt, die über Zusatzqualifikationen oder besondere einschlägige Vorkenntnisse verfügen.

Das kann eine Ausbildung als Bankkaufmann sein, eine vorausgegangene Verwendung als Richter in einer Wirtschaftsstrafkammer oder die Tätigkeit in einer Rechtsanwaltskanzlei, die unternehmensinterne Prüfungen durchführt.

Vermögens-  
abschöpfung

Im Rahmen der Strafverfolgung liegt das Augenmerk neben der Sanktionierung des einzelnen Beschuldigten vor allem auf einer effektiven Vermögensabschöpfung: So konnten allein bei der Staatsanwaltschaft München I in den letzten gut sieben Jahren über eine Milliarde Euro im Wege des strafrechtlichen Verfalls oder durch die Verhängung von Bußgeldern erlangt werden.

Ich denke, diese Zahl zeigt eindrucksvoll, dass den Begünstigten die Vorteile der Taten effektiv wieder genommen werden. Nur am Rande: Aus meiner Sicht zeigt diese Zahl auch, dass wir in Deutschland auch ohne Unternehmensstrafrecht zu sachgerechten Ergebnissen kommen!

Aufgrund der Spezialisierung unserer Staatsanwältinnen und Staatsanwälte besteht auch ein besonders intensiver Kontakt mit den zuständigen Fachdienststellen der Polizei. Dies ist deswegen von zentraler Wichtigkeit, weil es die Aufgabe der Polizei ist, die Staatsanwaltschaft bei ihren Ermittlungen zu unterstützen.

Spezialisierung bei  
der Polizei

Im deutschen Rechtssystem ist die Staatsanwaltschaft – ähnlich wie in Österreich - Herrin des Ermittlungsverfahrens. Sie bestimmt Gang und Richtung der Ermittlungen und ist der Polizei gegenüber weisungsbefugt.

Die Polizei in Bayern hat ebenfalls für eine Spezialisierung Sorge getragen. Beim Bayerischen Landeskriminalamt existiert ein besonders qualifiziertes Sachgebiet, das mit der Bearbeitung von umfangreichen oder bedeutenden Korruptionsverfahren betraut werden kann. In den Präsidien der Bayerischen Landespolizei ist jeweils mindestens eine besondere Dienststelle der Kriminalpolizei für die Bearbeitung von Wirtschaftsstrafsachen zuständig, die die örtlichen Ermittlungen bei Korruptionsdelikten übernimmt.

Zusammenarbeit mit Auch bei den Finanzbehörden wurden die der Steuerfahndung strukturellen Voraussetzungen für eine nachdrückliche Verfolgung von Korruptionsstraftaten geschaffen. Bei den Steuerfahndungsstellen in Bayern sind in München und Nürnberg zwei Sonderprüfgruppen eingerichtet, deren Zuständigkeit speziell die Korruptionsbekämpfung umfasst.

Wenn sich im Rahmen der Tätigkeit von Betriebsprüfern oder Steuerfahndern ein Korruptionsverdacht ergibt, informieren diese Sonderprüfgruppen die örtlich zuständigen Schwerpunktstaatsanwaltschaften. Umgekehrt arbeiten die Schwerpunktstaatsanwaltschaften mit den Sonderprüfgruppen zusammen.

Anrede!

Ausblick

Um mit Maßnahmen der Strafverfolgung präventiv wirken zu können, gilt es, das Risiko zu erhöhen, als Straftäter enttarnt und zur Verantwortung gezogen zu werden. Wir haben mit der von mir beschriebenen Struktur in Bayern gute Erfahrungen gemacht und sehen uns auf dem richtigen Weg.

Aber wir sind noch nicht am Ziel. Neben einer konsequenten Strafverfolgung sind weitere vorbeugende Maßnahmen nötig, durch die Korruption erschwert wird.

Anrede!

Ich würde mich freuen, wenn wir aus dieser Veranstaltung die eine oder andere neue Idee mit nach Hause nehmen könnten, die es uns ermöglicht, noch besser und effektiver gegen Korruption vorzugehen.

In diesem Sinne wünsche ich uns allen eine anregende Konferenz und danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!