

**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 Schuppensteiner 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<sup>®</sup> System genannt. Hier hat man die Möglichkeit, strukturiert Hinweise aufzunehmen und diese auf bestimmte Deliktbereiche zu begrenzen. Es handelt sich bei dem BKMS<sup>®</sup> 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<sup>®</sup> 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 Schünemann. 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](http://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](http://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<sup>®</sup> 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 wie weit 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 Vertraulichkeitszusicherung 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 X 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 X □ 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 □. ausschließlich für die Vergabe zuständig sei, hätten wir aus dieser Mitteilung durch zulässige Vorfeldermittlungen die Sache schon konkreti-

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.