

Europäische Hochschulschriften



Rechtswissenschaft

Stefanie Emrich-Katzin

**Schwerpunktstaatsanwaltschaften
im Wirtschaftsstrafrecht und die
Stellung der Wirtschaftsreferenten**

Einführung

I. Einleitung und Problemstellung

Zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität sind die Schwerpunktstaatsanwaltschaften zunehmend auf Fachwissen angewiesen, das nicht innerhalb der Rechtswissenschaften zu finden ist. Sie müssen auf ökonomisches Wissen zurückgreifen, um ihrer Aufgabe gerecht werden zu können. Hierbei nehmen Wirtschaftsreferenten eine wichtige Stellung ein, indem sie den wirtschaftsstrafrechtlichen Dezernenten in komplexen betriebswirtschaftlichen Fragestellungen beraten. Unter einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft versteht man eine Zentralstaatsanwaltschaft mit überörtlichem Zuständigkeitsbereich nach § 143 Abs. 4 GVG, in welcher juristisches und wirtschaftliches Wissen gebündelt wird. Die Wirtschaftskriminalität wird folglich sowohl durch eine Sonderstaatsanwaltschaft als auch durch speziell ausgebildetes Personal in Form von Wirtschaftsstaatsanwälten und Wirtschaftsreferenten bekämpft. Dies wirft die Frage auf, welche Besonderheiten der Wirtschaftskriminalität solch eine Handhabung bedingen.

Vergleicht man die Wirtschaftskriminalität mit anderen Kriminalitätsformen, so wird deutlich, dass es sich hierbei im Gegensatz zu anderen Strafrechtstatbeständen um Kontrollkriminalität handelt.¹ Unter Kontrollkriminalität versteht man, dass die Initiative, ein Verfahren einzuleiten, i.d.R. nicht vom Geschädigten oder einem Dritten ausgeht, sondern ein Ermittlungsverfahren überwiegend von den Strafverfolgungs- und Finanzbehörden eingeleitet wird. Ursache hierfür ist, dass es bei Wirtschaftskriminalität häufig zu einer Verflüchtigung der Beziehung zwischen Täter und Opfer kommt. So gibt es z.B. bei Steuerhinterziehung, Versicherungsbruch, Verstößen gegen das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) oder Unterschlagung in Großunternehmen einen sehr viel höheren Anteil an Kollektivopfern.² Diese abstrakte Opfereigenschaft hat wiederum negative Auswirkungen auf die Anzeigebereitschaft und die Mitwirkung der Betroffenen bei der Tataufklärung.³ Gerade diese Besonderheit der Verfolgung von Wirtschaftskriminalität

-
- 1 Berckhauer, 1981, S. 102; Montenbruck u.a., JuS 1987, 806; Berthel, in: Kühne/Liebl (Hrsg.), Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität, S. 5; Kaiser, in: Sieber u.a. (Hrsg.), FS Tiedemann, S. 1584 m.w.N. in Fn. 5; Bannenber, 2002, S. 50, versteht hierunter opferlose Kontrolldelikte, bei denen der typische Anzeigerstatter fehle.
 - 2 Berthel, Kühne/Liebl (Hrsg.), in: Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität, S. 5; darüber hinaus Wassermann, in: Schimmelpfeng-GmbH (Hrsg.), Wirtschaftskriminalität, S. 30.
 - 3 Berg, 2001, S. 11.

macht aber deutlich, wie wichtig spezialisiertes Personal mit besonderen Kenntnissen des Wirtschaftslebens für ihre Aufdeckung ist. Darüber hinaus sind Begehungsformen von wirtschaftskriminellen Taten zu einem erheblichen Teil in das normale wirtschaftliche Handeln eingebettet⁴, haben meist einen überörtlichen Bezug und passen sich neuen ökonomischen Entwicklungen an⁵, über deren Kenntnis die Strafverfolgungsorgane nur dann verfügen, wenn sie speziell ausgebildet sind.

Aus diesen Gründen wird zur erfolgreichen Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität die Bündelung von wirtschaftsstrafrechtlichem Verständnis in Zentralstaatsanwaltschaften, sogenannten Schwerpunktstaatsanwaltschaften, mit überörtlichem Zuständigkeitsbereich benötigt. Die Wirtschaftsstaatsanwälte verfügen über besondere Kenntnisse des Wirtschaftsrechts, z.B. in der Buchhaltung oder der Bilanzierung, und sie werden laufend weiter ausgebildet. Schon im Jahre 1967 zeigte jedoch eine Untersuchung in Nordrhein-Westfalen, dass auch der ökonomisch versierte Staatsanwalt, vor allem in komplizierten Wirtschaftsstrafsachen, häufig der Unterstützung und Beratung durch einen Wirtschaftsexperten bedarf.⁶ Deshalb beschäftigt die Schwerpunktstaatsanwaltschaft seit etwa vierzig Jahren Wirtschaftsreferenten.

Dass sich die staatsanwaltschaftlichen Dezernenten auf wirtschaftlichem Gebiet durch Wirtschaftsreferenten beraten lassen, ist nicht zu beanstanden. Problematisch ist jedoch, dass sie den Wirtschaftsreferenten im Rahmen von dessen Tätigkeit sowohl als Ermittlungshelfen als auch als Sachverständigen im Vorverfahren benennen und er zumeist auch in dieser Funktion für die Hauptverhandlung übernommen wird. Diese Doppelrolle des Wirtschaftsreferenten und seine Eingliederung als Teil der Staatsanwaltschaft rufen auf Seiten der Verteidigung den Verdacht der Befangenheit des „Haussachverständigen“ der Staatsanwaltschaft gegenüber dem Beschuldigten hervor.

Die Rechtsprechung⁷ hat sich in den 1970er/80er Jahren nur unzureichend mit der Vereinbarkeit der Tätigkeit als Wirtschaftsreferent mit der als Sachverständi-

4 Hillenkamp, in: ders. (Mitverf.), Recht und Wirtschaft, S. 227.

5 Heinz, wistra 1983, 132.

6 Römer, in: Polizeiinstitut Hilstrup (Hrsg.), Schlußbericht der Arbeitstagung, S. 72, Rauch, in: Poerting (Hrsg.), Wirtschaftskriminalität Teil 1, S. 209; Schmidt-Leichner, in: BKA (Hrsg.), Wirtschaftsdelikte, S. 112; Tiedemann, 1976b, S. 172, der auch später im Jahr 1976 dieselbe Kritik äußerte.

7 BGHSt 28, 384; BGH, NStZ 1984, 215 = BGH, wistra 1984, 62: die Entscheidung lässt offen, ob die Stellung der Wirtschaftsreferenten bei der Kriminalpolizei mit den Aufgaben eines Sachverständigen vereinbar ist; BGH, StV 1986, 465; OLG Zweibrücken, NJW 1979, 1995 = MDR 1979, 425 mit der Argumentation, dass Sichtung und Überprüfung der Unterlagen im Hinblick auf ihre Bedeutung für das Strafverfahren typische Sachverständigentätigkeiten seien; das OLG Zweibrücken geht dabei ohne überzeugende Argumentation davon aus, dass die Eingliederung in die Behörde Staatsanwaltschaft für eine Bestellung zum Sachverständigen unschädlich sei; OLG Koblenz, NStZ-RR 1998, 127 ff.

ger befasst. Es wird gemeinhin von einer Zulässigkeit ausgegangen, ohne dass eine tiefere Auseinandersetzung mit den rechtlichen Problemen der Stellung des Wirtschaftsreferenten erfolgt. Hier ist juristischer Klärungsbedarf vorhanden, v.a. zu der Frage, unter welchen konkreten Voraussetzungen eine Ablehnung des Wirtschaftsreferenten wegen Besorgnis der Befangenheit gerechtfertigt ist.

Weiterhin besteht in Bezug auf die Stellung des Wirtschaftsreferenten empirischer Forschungsbedarf sowohl zu seiner konkreten Rechtsstellung in den einzelnen Bundesländern als auch zur Institution Schwerpunktstaatsanwaltschaft im Allgemeinen. Es gab bisher noch keine vergleichende Darstellung der einzelnen rechtlichen Regelungen über den Aufgabenbereich und die Befugnisse der Wirtschaftsreferenten in den einzelnen Bundesländern, die es erlauben würde, die entsprechenden Konsequenzen für seine Stellung als Ermittlungsgehilfe und Sachverständiger herauszuarbeiten. Darüber hinaus fehlen auch aktuelle statistische Erhebungen zu der Frage, ob alle Bundesländer von ihrer Ermächtigung zur Errichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften Gebrauch gemacht haben. Insofern besteht auch auf diesem Gebiet ein empirischer Forschungsauftrag, der letztendlich zu der Frage führt, ob sich die Einrichtung von zentralen Schwerpunktstaatsanwaltschaften bewährt hat.

Neben dem empirischen Forschungsbedarf besteht jedoch auch weiteres juristisches Forschungsinteresse im Zusammenhang mit der Institution Schwerpunktstaatsanwaltschaft. Hier ist zum einen in historischer Perspektive die Frage zu klären, inwiefern verschiedene Arten von Zentralstaatsanwaltschaften mit den Schwerpunktstaatsanwaltschaften der Gegenwart vergleichbar sind bzw. Impulse für die Organisation heutiger Schwerpunktstaatsanwaltschaften, v.a. in Bezug auf die Einrichtung länderübergreifender Schwerpunktstaatsanwaltschaften, geben können. Zum anderen ist in Bezug auf die gesetzliche Grundlage für die Errichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften nach § 143 Abs. 4 GVG im Rahmen der vorliegenden Arbeit das ungeklärte Problem von Relevanz, ob neben der Zuständigkeit einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft die Zuständigkeit der örtlichen Staatsanwaltschaft bestehen bleibt. Denn die Frage, ob eine Doppelzuständigkeit gegeben ist, hat wiederum Auswirkungen auf die Frage, ob die einzelnen Bundesländer die Zuweisungen zu einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft in Form einer Einzelzuweisung oder einer Generalzuweisung vornehmen können.

In der strafrechtlichen Literatur war bisher auch keine rechtsvergleichende Untersuchung der Einrichtungssituation von Schwerpunktstaatsanwaltschaften in Deutschland im Hinblick auf ausgewählte Vergleichsländer zu finden. Es stellt sich hierbei die Frage, wie sich die Organisation der deutschen Schwerpunktstaatsanwaltschaft zu anderen Ländern darstellt und welche Anregungen für Verbesserungen des Organisationsrechts der deutschen Schwerpunktstaatsanwaltschaften international zu finden sind.

II. Gang der Untersuchung

Die vorliegende Arbeit setzt sich in ihrem ersten Teil mit der Institution Schwerpunktstaatsanwaltschaft auseinander. Bisher gab es keine zusammenhängende historische Darstellung der Entwicklung von Zentralstaatsanwaltschaften. In diesem Zusammenhang wird die Rechtsgrundlage für die Bildung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften nach § 143 Abs. 4 GVG untersucht, wobei der Frage nachgegangen wird, ob § 143 Abs. 4 GVG die allgemeine Zuständigkeitsregel des Abs. 1 verdrängt. Weiterhin wird untersucht, ob es rechtlich auch zulässig wäre, Schwerpunktstaatsanwaltschaften bundesländerübergreifend einzurichten. Hierbei wird zwischen echten länderübergreifenden Anklagebehörden und zentralen Beweissammelstellen ohne Verfolgungsbefugnis differenziert werden. Darüber hinaus widmet sich der erste Teil neben einer empirischen Erhebung zur aktuellen Einrichtungssituation von Schwerpunktstaatsanwaltschaften in Deutschland einem Rechtsvergleich mit vergleichbaren Einrichtungen in den Niederlanden, der Schweiz, Österreich und den Vereinigten Staaten von Amerika (USA). Im Rahmen der rechtsvergleichenden Untersuchung sollen Unterschiede und Gemeinsamkeiten der verschiedenen Länder im Hinblick auf ihre Organisation von Schwerpunktstaatsanwaltschaften dargestellt werden. Zuletzt wird der Frage nachgegangen, ob sich die Errichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften bewährt hat, wobei insbesondere die Ergebnisse der Studie Bundesweite Erfassung von Wirtschaftsstraftaten nach einheitlichen Gesichtspunkten (BWE)⁸ als Grundlage herangezogen werden.

Um die Problematik des Wirtschaftsreferenten umfassend darstellen zu können, untersucht Teil zwei der Arbeit, ob die Staatsanwaltschaft in der Praxis eine objektive, d.h. eine von allen Seiten unbefangene Behörde darstellt. Diese Untersuchung ist unumgänglich, da Argumente gegen die Befangenheit eines Mitarbeiters der Staatsanwaltschaft aufgrund seiner behördlichen Eingliederung dann nicht überzeugend sind, wenn diese sowohl in der Theorie als auch in der Praxis eine objektiv arbeitende Behörde darstellt. Hierbei wird ein Vergleich der Arbeitsweise von Staatsanwälten in der Theorie und Praxis vorgenommen. Zunächst wird untersucht, aus welchen Normen sich eine Objektivitätspflicht der Staatsanwaltschaft ergibt, um dann zu überprüfen, ob und wie diese Pflicht zur Neutralität eingeschränkt wird. Hierbei wird insbesondere auf das externe und interne Weisungsrecht nach §§ 146, 147 GVG eingegangen. Zuletzt wird untersucht, wie sich die Arbeitsweise eines Staatsanwaltes in Wirtschaftsstrafsachen

8 Die Untersuchung (BWE) nahm u.a. einen Vergleich von Schwerpunktstaatsanwaltschaften zu allgemeinen staatsanwaltschaftlichen Dezernaten vor. Die Auswertungen der wichtigsten Ergebnisse sind nachzulesen bei Liebl, 1984, S. XXVII–XLVI; ders., wistra 1987, 13; ders., wistra 1982, 50.

im Vergleich zu der eines allgemeinen Dezernenten in Bezug auf ihre Objektivität auswirkt.

Im dritten Teil der Arbeit wird zunächst das Berufsbild des Wirtschaftsreferenten konkret dargestellt, wobei die einzelnen Aufgabenbereichsregelungen der Bundesländer miteinander verglichen werden. Neben einer statistischen Erhebung zu der Anzahl der beschäftigten Wirtschaftsreferenten in den einzelnen Bundesländern wird weiterhin untersucht, in welchen Ländern dem Wirtschaftsreferenten der Status einer Ermittlungsperson der Staatsanwaltschaft nach § 152 Abs. 2 GVG erteilt wurde.

Nachfolgend setzt sich die Arbeit damit auseinander, ob der Wirtschaftsreferent als Sachverständiger eingesetzt werden sollte. Hierbei beschäftigt sie sich v.a. mit den rechtlichen Auswirkungen der Ermittlungspersoneneigenschaft des Wirtschaftsreferenten, seiner dienstrechtlichen Eingliederung bei der Behörde Staatsanwaltschaft sowie seiner Doppelaufgabe als Ermittlungshelfer und Sachverständiger. Es wird der Frage nachgegangen, ob und unter welchen Voraussetzungen der Wirtschaftsreferent wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt werden kann. Hierbei wird insbesondere der absolute Befangenheitsgrund des § 74 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 22 Nr. 4 StPO untersucht, wobei vor allem der nicht-richterrechtlich geklärten Frage nachgegangen wird, ab wann eine Mitwirkung des Wirtschaftsreferenten im Vorverfahren zu einem Ablehnungsrecht führt. Als Sonderfall wird die Zulässigkeit der Teilnahme des Wirtschaftsreferenten an Durchsuchungen und Beschlagnahmen problematisiert. Obwohl dieses Einsatzgebiet des Wirtschaftsreferenten von großer praktischer Bedeutung ist, ist die Zulässigkeit seiner Teilnahme nur unzureichend untersucht.

Schließlich wird geprüft, wie Wirtschaftsreferenten, denen der Status einer Ermittlungsperson der Staatsanwaltschaft nicht erteilt wurde, wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt werden können. Im Rahmen einer Einzelfallkasuistik werden Fallgruppen vorgestellt, bei deren Vorliegen die Besorgnis der Befangenheit des Wirtschaftsreferenten nach § 74 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 24 Abs. 2 StPO gegeben ist. Weiterhin werden die Vergütungsregelungen des Wirtschaftsreferenten dargestellt. Die Arbeit endet mit einem eigenen Organisationsreformvorschlag für eine künftige Regelung der Arbeitsweise des Wirtschaftsreferenten in der Bundesrepublik.