

Kreis des Vertrauens Beobachtungen und Anmerkungen zum Fall des Oberstaatsanwalts B.

Alexander Dorn

Der nachfolgende Beitrag soll sich mit den Geschehnissen rund um die sogenannte „Eingreifreserve“¹ beziehungsweise die „Zentralstelle für Medizinwirtschaftsstrafrecht“ (ZMS) bei der Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main beschäftigen, die zu den Ermittlungen und zuletzt der Anklageerhebung gegen ihren Leiter sowie zu ihrer Abwicklung führten.

Dabei soll die Karriere des B. bei der Hessischen Generalstaatsanwaltschaft dargestellt werden, wobei zunächst und entgegen der Chronologie der Ereignisse auf die zwischenzeitlich erfolgte Anklageerhebung eingegangen wird, dies, um das Ausmaß der kriminellen Aktivitäten offenzulegen, mit welchem sich die Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main im Rahmen ihrer Ermittlungen gegen einen Beamten der ihr vorgesetzten Behörde konfrontiert sah. Bis dahin betrieb B. im Rahmen der Strafverfolgung – was so politisch wohl auch gewünscht war – ein „Konzept effektiver Verfahrensbearbeitung“, das sich offenbar an dem Kooperationsmodell der sogenannten „Public Private Partnership“ beziehungsweise „Öffentlich-privaten Partnerschaft“ orientierte, und welches hier – soweit Einzelheiten bekannt sind – dargestellt werden soll. Zudem soll auf die Rechtspraxis eingegangen werden, die sich hierdurch bedingt im sogenannten *Medizinwirtschaftsstrafrecht* in Hessen entwickelte.

1 Die sog. „Eingreifreserve“ besteht seit April 2000. Sie ist eine Einrichtung zur flexiblen und schwerpunktorientierten Unterstützung aller landgerichtlichen Staatsanwaltschaften in Hessen und wird gezielt in ausgewählten Ermittlungsverfahren eingesetzt. Abweichend von der sonst bei den landgerichtlichen Staatsanwaltschaften üblichen Zuständigkeit nach örtlichen und sachlichen Gesichtspunkten entscheidet über den landesweiten Einsatz der Eingreifreserve der Generalstaatsanwalt durch besondere Zuweisung gemäß § 145 Abs. 1 GVG (vgl. hierzu die entsprechenden Angaben auf der Website der Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main sowie zum Einsatz der sog. „Eingreifreserve“ im Bereich des Gesundheitswesens *Badle, Betrug und Korruption im Gesundheitswesen*, NJW 2007, 1028, 1030 f.).

I. Fall und Aufstieg des B.

B. begann seine Karriere, die ihn später zu einem bekannten – wenn nicht dem bekanntesten – Strafverfolger im Gesundheitswesen machen würde, als einfacher Staatsanwalt bei der sogenannten *Eingreifreserve* der Hessischen Generalstaatsanwaltschaft in Frankfurt am Main. In dieser Funktion wurde er zu Beginn der 2000er Jahre zur Staatsanwaltschaft Limburg abgeordnet, um sich dort mit einer Vielzahl von Ermittlungsverfahren zu beschäftigen, die sich gegen Ärzte richteten, denen vorgeworfen wurde, mit Hilfe einer privatärztlichen Abrechnungsstelle und unter Verstoß gegen die Bestimmungen der Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ) im Zusammenhang mit der Privatliquidation gegenüber Patienten in betrügerischer Absicht falsch abgerechnet zu haben.² Nach mehreren Jahren, die diese Aufgabe in Anspruch nahm, kehrte B. zum Dienstsitz der Generalstaatsanwaltschaft nach Frankfurt zurück und initiierte dort die Gründung der zunächst als *Zentralstelle zur Bekämpfung von Vermögensdelikten und Korruption im Gesundheitswesen* bezeichneten und später in *Zentralstelle für Medizinwirtschaftsstrafrecht* umbenannten Einrichtung, deren Leiter er wurde.³ B. implementierte eine „funktionierende Infrastruktur“ in den von ihm als „Kernbereiche“ definierten Aufgabengebieten „EDV-gestützte Datensicherung und Datenauswertung“ und „Einsatz von Sachverständigen für Abrechnung im Gesundheitswesen“.⁴ Er wurde später daneben zum Oberstaatsanwalt befördert und nahm zusätzlich zu seinen Aufgaben im Rahmen der „Zentralstelle“ die Aufgabe des Pressesprechers der Generalstaatsanwaltschaft wahr. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung wird später schreiben, Oberstaatsanwalt B. sei als die „Verkörperung des staatlichen Strafanspruchs“ aufgetreten.⁵

Am 23. Juli 2020 wurde B. von einem Kollegen der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main und Einsatzkräften der Polizei in den Räumen der Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main verhaftet.⁶

2 Staib, Blind vor Gier?, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8. Januar 2022, S. 4.

3 Polke-Majewski/Feldwisch-Drentrup/Steinhagen, Der Bestechliche, DIE ZEIT, 3. Dezember 2020, S. 22.

4 Badle, NJW 2007 (Fn. 1), 1030 f.

5 Staib, FAZ 2022 (Fn. 2).

6 Vgl. hierzu insb. Polke-Majewski/Feldwisch-Drentrup/Steinhagen, DIE ZEIT 2020 (Fn. 3).

1. Anklageerhebung

Nach einer Presseinformation der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main vom 2. Juni 2022⁷ wurden B. in der knapp zwei Jahre nach dieser ersten⁸ Verhaftung erhobenen Anklage zur Großen Wirtschaftsstrafkammer des Landgerichts Frankfurt am Main mit der etwa 260 Seiten umfassenden Anklageschrift 101 Fälle der fortgesetzten und gewerbsmäßigen Bestechlichkeit, 55 Fälle der schweren Untreue sowie neun Fälle von Steuerhinterziehung zur Last gelegt.

Zugleich wurde – so heißt es in der Presseinformation vom 2. Juni 2022 – gegen einen mit B. befreundeten Unternehmer Anklage erhoben mit dem Vorwurf der gewerbsmäßigen Bestechung in 82 Fällen sowie des Subventionsbetrugs in vier Fällen.⁹ Den bereits 2019 aufgenommenen Ermittlungen nach gründete und leitete der Unternehmer in Absprache mit B. seit dem Jahr 2005 die Gesellschaft *medi-transparent GmbH*¹⁰, deren Geschäftszweck überwiegend in der Erstattung von Gutachten für Justizbehörden bestand. In den letzten 10 Jahren soll das Unternehmen nach dem Ergebnis der Ermittlungen hierdurch und durch die Erstattung sonstiger Dienstleistungen mehr als 90 % seiner Einnahmen aus Gutachtenvergütungen durch die hessischen Justizbehörden in Höhe von über 12.500.000 EUR erzielt haben.¹¹

In der Presseinformation wird weiter ausgeführt, gegen B. bestehe der Verdacht, dem Unternehmen zu Dienstleistungsaufträgen in strafrechtlichen Ermittlungsverfahren gegen Ärzte und Kliniken wegen des Verdachts des Abrechnungsbetrugs verholten zu haben. Als Gegenleistung soll der Unternehmer einen Teil der Erlöse an B. ausgezahlt haben. Im nicht verjährten Zeitraum von August 2015 bis Juli 2020, der Gegenstand der An-

7 *Niesen*, Presseinformation der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main vom 2. Juni 2022 zur „Anklageerhebung gegen einen Beamten des höheren Justizdienstes wegen Korruptionsverdacht“.

8 Der Haftbefehl wurde später auf Antrag der Staatsanwaltschaft außer Vollzug gesetzt und in zeitlicher Nähe zur Anklageerhebung erneut vollzogen.

9 Bei Letzteren handelt sich um Fälle, in welchen der Verdacht besteht, es seien sog. „Corona-Hilfen“ in fünfstelliger Höhe zu Unrecht erlangt worden.

10 Es handelt sich um denjenigen „Dienstleister“ der bei *Badle*, NJW 2007 (Fn. 1), 1031, erwähnt wird, wobei es einen einmaligen Vorgang darstellen dürfte, dass ein Staatsanwalt in der Neuen Juristischen Wochenschrift für einen privaten Dienstleister wirbt.

11 Bei *Badle*, NJW 2007 (Fn. 1), 1031, wird noch darauf verwiesen, mit der *medi-transparent GmbH* existiere „ein Dienstleister, der bundesweit Sachverständige für Abrechnung im Gesundheitswesen vermittelt“.

klage ist, sollen auf diese Weise Zahlungen in Höhe von annähernd 280.000 EUR an B. geflossen sein. B. wird weiter vorgeworfen, von den Verantwortlichen eines weiteren Unternehmens, das von ihm mit der forensischen Datenauswertung in zahlreichen Ermittlungsverfahren beauftragt worden war, weitere korruptive Zahlungen in Höhe von mindestens 66.000 EUR erhalten zu haben.

Der strafrechtliche Vorwurf endet indes nicht bei diesen Fällen der Bestechlichkeit. Als dem Leiter der von ihm mit ins Leben gerufenen sogenannten „Zentralstelle für Medizinwirtschaftsstrafrecht“ bei der Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main sei B. – so die juristische Bewertung der Staatsanwaltschaft – eine Vermögensbetreuungspflicht gegenüber dem Land Hessen als seinem Dienstherrn zugekommen. In diesem Zusammenhang wird ihm zur Last gelegt, monatlich Rechnungen, deren sachliche Unrichtigkeit ihm bekannt gewesen sei, abgezeichnet und zur Anweisung freigegeben zu haben, wodurch dem Land Hessen ein Vermögensschaden in Höhe von knapp 645.000 EUR entstanden sei.¹² Gegen B. bestehe zudem der Verdacht der Steuerhinterziehung, denn er soll die an ihn geleisteten Schmiergeldzahlungen sowie Einkünfte aus der Vermietung einer Immobilie den Finanzbehörden gegenüber nicht erklärt und dadurch Steuern in Höhe von über 185.000 EUR hinterzogen haben. Das Gesetz sehe für die den Angeschuldigten zur Last gelegten Taten der Bestechung beziehungsweise Bestechlichkeit sowie der Untreue und Steuerhinterziehung jeweils Freiheitsstrafen von bis zu 10 Jahren vor. Im Falle einer Verurteilung sei damit im Rahmen einer Gesamtstrafenbildung die Verhängung einer Freiheitsstrafe von insgesamt bis zu 15 Jahren möglich.

Schließlich wird in der Pressemitteilung der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main vom 2. Juni 2022 noch darauf hingewiesen, dass im Zusammenhang mit der Anklageerhebung auch die Einziehung der seitens des angeschuldigten Oberstaatsanwalts erlangten Einnahmen beantragt worden sei, dies in einer Gesamthöhe von etwa 910.000 EUR im nicht verjährten Zeitraum sowie in Höhe von weiteren 1.250.000 EUR im rechtsverjährten Zeitraum von 2005 bis 2015.¹³

Beide Angeschuldigte befanden sich zum Zeitpunkt der Anklageerhebung in Untersuchungshaft. Gegen mehrere weitere im gleichen Zusam-

12 Niesen, Presseinformation der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main, 2. Juni 2022 (Fn. 7).

13 Vgl. §§ 73 bis 76b StGB; Fischer, Strafgesetzbuch mit Nebengesetzen, 68. Aufl., München 2021, Vorb. §§ 73 bis 76a, Rn. 1 ff.

menhang beschuldigte Personen, hierunter auch zwei weitere Staatsanwälte, dauerten die Ermittlungen zu diesem Zeitpunkt noch an.¹⁴

Wie die persönliche Karriere des B. sich entwickelte und wie die Strukturen geschaffen wurden, die einen wohl einzigartigen Skandal in der hessischen Justizgeschichte ermöglichten, soll im Weiteren dargestellt werden.

2. „Eingreifreserve“

Im Jahr 2001 ließ die Staatsanwaltschaft Koblenz eine privatärztliche Abrechnungsstelle im hessischen Limburg durchsuchen. Aus dem anfänglichen Betrugsverdacht gegen einen einzelnen Chefarzt aus Koblenz wurden nach der Durchsuchung des Unternehmens und hiermit verbundener Zufallsfunde insgesamt über 1.000 Verfahren, wobei sich der Verdacht des Abrechnungsbetrugs teils gegen Ärzte aus Rheinland-Pfalz und teils gegen Ärzte aus Hessen richtete. Die in Hessen örtlich zuständige Staatsanwaltschaft in Limburg an der Lahn, eine eher kleine Behörde mit um die 20 Staatsanwälten, bat die Generalstaatsanwaltschaft in Frankfurt am Main um Hilfe, da man sich nicht in der Lage sah, eine solche Vielzahl von Verfahren angemessen zu bearbeiten.¹⁵

Aus dem Pool ihrer sogenannten *Eingreifreserve* schickte die Generalstaatsanwaltschaft den damals noch am Beginn seiner Karriere stehenden Staatsanwalt B. nach Limburg, wo er mit Kriminalbeamten des Hessischen Landeskriminalamtes (HLKA) eine Arbeitsgruppe bildete, um die Verfahren vor Ort zu bearbeiten. Es wurden zudem sogenannte „Sachverständige“, die größtenteils zuvor in Rheinland-Pfalz tätig gewesen waren, angeworben und für die Bearbeitung der Fälle in Hessen eingesetzt.¹⁶ Die fraglichen Personen traten zum damaligen Zeitpunkt noch unter selbst erfundenen Berufsbezeichnungen wie „Sachverständige für Abrechnungsfragen im Gesundheitswesen“ oder auch als „Sachverständige Zeugin“¹⁷ auf. Tatsächlich handelte es sich um ehemalige Arzhelferinnen und Medizinisch-Techni-

14 Es handelt sich insoweit um zwei zur sog. „Eingreifreserve“ abgeordnete Staatsanwälte, die gemeinsam mit OStA B. im Rahmen der sog. „Zentralstelle“ tätig waren.

15 Vgl. *Staub*, FAZ 2022 (Fn. 2).

16 Vgl. hierzu *Polke-Majewski/Feldwisch-Drentrup/Steinhagen*, DIE ZEIT 2020 (Fn. 3).

17 Vom Zeugen unterscheidet sich der sachverständige Zeuge i. S. d. § 85 StPO dadurch, dass er Wahrnehmungen auf Grund besonderer Sachkunde gemacht hat. Er wird wie jeder andere Zeuge ggf. vereidigt oder entschädigt; wegen Befangenheit kann er nicht abgelehnt werden (vgl. *Schmitt*, in: Meyer-Goßner/Schmitt

sche Assistentinnen, die ihre Tätigkeit im Einzelfall, also bezogen auf die einzelnen Ermittlungsverfahren, abrechneten, und die als eine Art gewerblicher Ermittlungsgehilfen qualifiziert werden konnten.¹⁸

Im November 2007 endete die Zusammenarbeit zwischen der Staatsanwaltschaft und dem HLKA, welches seine Beamten aus der Arbeitsgruppe zurückzog. Bereits zu diesem frühen Zeitpunkt – so wird jedenfalls heute kolportiert – sei es zwischen den Beteiligten um den Einsatz der als „Sachverständige“ auftretenden Arzthelferinnen und Medizinisch-Technischen Assistentinnen gegangen. So soll es zwischen B. und dem damaligen Abteilungsleiter des HLKA zu Unstimmigkeiten über die Vergabep Praxis gekommen sein. Zudem habe es Streit um die öffentliche Darstellung der Erfolge der Arbeitsgruppe gegeben, die B. stets für sich beansprucht habe.¹⁹ Auch Staatsanwalt B. beendete hierauf seine Tätigkeit in Limburg an der Lahn und wechselte wieder zurück an den Dienstsitz der Generalstaatsanwaltschaft in Frankfurt am Main, blieb aber weiterhin als Staatsanwalt der sogenannten „Eingreifreserve“ für die Bearbeitung von sogenannten „Arztstrafverfahren“ in ganz Hessen zuständig.

In etwa zu diesem Zeitpunkt soll B. sein „konspiratives korruptives System“ gestartet haben, von dem es später heißen würde, „ein ehrgeiziger und machtbewusster Staatsanwalt“ habe „auf der Existenzangst von Unternehmen und Ärzten sowie der Kontrollschwäche des Staates eine perfekt geölte Geldmaschine“ aufbauen können.²⁰

3. Public Private Partnership²¹

Schon im Jahr 2005, also noch zu B.'s Limburger Zeiten, wurde die bereits erwähnte *medi-transparent GmbH* gegründet, die fortan sogenannte „Sach-

[Hrsg.], StPO, 64. Aufl., München 2021, § 85 Rn. 1). „Sachverständige Zeugin“ dürfte also dementsprechend keine sinnvolle Berufsbezeichnung sein.

18 Vgl. bspw. Dorn, Sachverständige oder gewerbliche Ermittlungsgehilfen? in: Luxenburger/Beeretz/Dahm/Harkeit/Ratzel/Schulz-Hillenbrand/Stegers (Hrsg.), Medizinrecht heute: Erfahrungen, Analysen, Entwicklungen: Festschrift 10 Jahre Arbeitsgemeinschaft Medizinrecht im DAV, Bonn 2008, 877 ff.

19 Staib, FAZ 2022 (Fn. 2).

20 Feldwisch-Drentrup/Steinhagen, DIE ZEIT 2020 (Fn. 3).

21 Der Begriff bezeichnet Kooperationen von öffentlicher Hand und privater Wirtschaft beim Entwerfen, bei der Planung, Erstellung, Finanzierung, dem Management, dem Betreiben und dem Verwerten von zuvor allein in staatlicher Verantwortung erbrachten öffentlichen Leistungen. Öffentliche-private Partnerschaften stellen somit eine Beschaffungsalternative zur herkömmlichen Eigenrealisierung

verständige“ für die Ermittlungsverfahren der Generalstaatsanwaltschaft zur Verfügung stellte. Zum Unternehmenszweck heißt es, die Gesellschaft berate Behörden und Leistungsträger im Zusammenhang mit ärztlichen Abrechnungen und ärztlichen Leistungen.²² Tatsächlich wurde das Unternehmen zunächst ausschließlich für die Generalstaatsanwaltschaft in Hessen tätig, woran sich auch in den folgenden Jahren bis zur Insolvenz der Gesellschaft 2020 nicht viel änderte. In der Zeit von 2010 bis 2020 bezog die – wenn man so will – „Vermittlungsagentur“ jedenfalls noch immer mehr als 90 % ihrer Einnahmen aus Aufträgen im Zusammenhang mit Ermittlungen der Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main, insgesamt in einem Volumen von nicht weniger als 12.500.000 EUR.²³

Nach einer Pressemitteilung der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main vom 31. Januar 2022²⁴ verhielt es sich so, dass B. seit vielen Jahren in konspirativer Weise unter massiver Verletzung von Dienstpflichten mit mehreren Mitarbeiterinnen der fraglichen Firma zusammengearbeitet habe. Er soll seit 2007 als faktischer Anteilseigner an dem Unternehmen beteiligt gewesen sein und die Geschäfte federführend mitbestimmt haben. B. habe hierbei aufgrund seiner hervorgehobenen Stellung als Leiter der von ihm konzipierten Zentralstelle und der von ihm initiierten dauerhaften Zusammenarbeit mit privaten Dienstleistern sowohl eine Vermögensfürsorge- als auch eine Vermögensbetreuungspflicht gegenüber dem Land Hessen als seinem Dienstherrn gehabt. Sein Aufgabenbereich habe die Verhandlung der Vergütung und den Abschluss von Rahmenverträgen, mithin also den konkreten Umfang der von der Justiz zu tragenden Kosten für die extern einzuholenden Gutachten, umfasst. Dabei habe sich der Beschuldigte offenbar vorbehalten, die Rechnungen, deren sachliche Unrichtigkeit ihm bekannt gewesen sei, als richtig abzurechnen und zur Anweisung freizugeben. Hierdurch sei dem Land Hessen ein erheblicher finanzieller Nachteil entstanden, weil die Mitarbeiterinnen der Firma nicht nur mit der Auswertung sichergestellter Unterlagen, sondern mit nahezu allen in einem Ermittlungsverfahren anfallenden Tätigkeiten bis hin zur Abfassung er-

dar (Website des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Lexikon der Entwicklungspolitik, <https://www.bmz.de/de/service/lexikon#lexicon=14780>, Abruf vom 31. August 2022).

22 *Badle*, NJW 2007 (Fn. 1), 1031.

23 *Niesen*, Presseinformation der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main, 2. Juni 2022 (Fn. 7).

24 *Niesen*, Pressemitteilung der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main vom 31. Januar 2022 zu „*Weitere(n) Informationen zum Fall des erneut in Untersuchungshaft genommenen Beamten des höheren Justizdienstes*“.

heblicher Teile von Anklageschriften betraut worden seien. Hierbei handle es sich um eine Tätigkeit, die originäre Aufgabe der Staatsanwaltschaft sei und unter keinen Umständen durch private Dienstleister gegen Vergütung hätte erledigt werden dürfen. Bei der späteren Rechnungsstellung gegenüber der Generalstaatsanwaltschaft sei in Absprache mit B. zudem keine Differenzierung zwischen Auswertungstätigkeiten, bei denen Vorkenntnisse im Bereich des Abrechnungswesens im Gesundheitswesen notwendig waren, und solchen Tätigkeiten vorgenommen worden, für die solche Vorkenntnisse nicht erforderlich waren. Stattdessen wurden die Hilfstätigkeiten jeweils als Sachverständigentätigkeiten abgerechnet.²⁵

Weiter – so heißt es in der Pressemitteilung vom 31. Januar 2022 – seien Leistungen, die in einem Ursprungsverfahren erbracht worden seien, in abgetrennten oder später eingeleiteten Folgeverfahren als neue, eigenständige Sachverständigentätigkeiten erneut und damit mehrfach abgerechnet worden. Dies sei entweder in Absprache mit B. oder aufgrund dessen fehlender Überprüfung möglich gewesen, so dass in erheblichem Umfang tatsächlich nicht erbrachte Leistungen beziehungsweise Arbeitsstunden abgerechnet werden konnten. Auch hierdurch sei dem Land Hessen ein erheblicher Vermögensschaden entstanden.

4. „Zentralstelle“

Im Jahr 2009 wurde Staatsanwalt B. Leiter einer bei der Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main neu eingerichteten sogenannten *Zentralstelle zur Bekämpfung von Vermögensstraftaten und Korruption im Gesundheitswesen*, die später in *Zentralstelle für Medizinwirtschaftsstrafrecht* umbenannt wurde.

Diese Zentralstelle wurde 2021 „abgewickelt“, nachdem im Sommer 2020 die strafrechtlichen Vorwürfe gegen B. als ihren Leiter bekannt geworden waren.²⁶ Ihre Aufgabe übernimmt nunmehr eine *Zentrale Staatsanwaltschaft für Medizinwirtschaftsstrafrecht*, die am 4. Januar 2021 ihre Tätigkeit aufnahm. Diese wurde bei der Staatsanwaltschaft Fulda, einer kleinen und geographisch etwas abgelegenen, also eher dezentralen Behörde, in der etwa 17 Staatsanwälte ihren Dienst versehen, angesiedelt, um „die

25 Niesen, Presseinformation der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main, 31. Januar 2022 (Fn. 24).

26 Vgl. Achtert, Presseinformation des Hessischen Ministeriums der Justiz, 8. Januar 2021.

Bedeutung des ländlichen Raums für eine gute und leistungsfähige Justiz“ zu unterstreichen, wie es in einer Presseinformation des Hessischen Ministeriums der Justiz heißt.²⁷ Der Staatsanwaltschaft Fulda wurden insgesamt zwei Stellenanteile (Planstellen) für die Bearbeitung von medizinwirtschaftsstrafrechtlichen Ermittlungsverfahren zur Verfügung gestellt, was demselben Umfang von Stellenanteilen für die Bearbeitung der Ermittlungsverfahren entsprechen soll, wie sie der Zentralstelle bei der Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt zur Verfügung gestanden hatten.

Dies zugrunde gelegt, bestand die sogenannte *Zentralstelle für Medizinwirtschaftsstrafrecht* bei der Generalstaatsanwaltschaft in Frankfurt am Main also nur aus zwei Staatsanwälten. Faktisch war sie damit trotz ihres imposanten Namens kaum mehr als das *Dezernat B.*, dem regelmäßig ein Beamter aus dem Bereich der sogenannten *Eingreifreserve* zugeordnet war. Auch den Verfügungen in den Ermittlungsakten lässt sich entnehmen, dass B. weiterhin in die Organisationsstruktur der Generalstaatsanwaltschaft eingliedert war und weiterhin einem Leitenden Oberstaatsanwalt in der Funktion eines Abteilungsleiters unterstand.²⁸

5. Rechtspolitische Perspektive

Die vorliegend interessierenden Geschehnisse rund um Oberstaatsanwalt B. und seine Tätigkeit erst als einfacher Staatsanwalt für die *„Eingreifreserve“* und später als Leiter der *„Zentralstelle für Medizinwirtschaftsstrafrecht“* bei der Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main stellen wohl einen der größeren Justizskandale in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland dar.

Dabei verdient Aufmerksamkeit, dass B., sieht man einmal davon ab, dass er sich gegebenenfalls hat bestechen lassen, nicht im Verborgenen wirkte. Einer breiteren Öffentlichkeit im Gesundheitswesen und insbesondere den ihm vorgesetzten und nachgeordneten Beamten der Generalstaatsanwaltschaft, den im Justizministerium zuständigen Beamten sowie einer Vielzahl von im *Medizinwirtschaftsstrafrecht* engagierten Personen kann nicht entgangen sein, dass beispielsweise stets die gleichen Firmen mit der Erstellung von Gutachten betraut wurden und die Kompetenz

27 *Achtert*, Presseinformation des Hessischen Ministeriums der Justiz, 8. Januar 2021 (Fn. 26).

28 *Niesen*, Presseinformation der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main, 8. Januar 2021 (Fn. 24).

der eingesetzten „Sachverständigen“ dabei überaus fragwürdig war. Bei eingehender und wiederholter Befassung war darüber hinaus ohne größere Schwierigkeiten erkennbar, was nunmehr – unter anderem – Gegenstand des Anklagevorwurfs ist, nämlich dass beispielsweise im Rahmen des Einsatzes der vermeintlichen Sachverständigen nicht zwischen Sachverständigentätigkeit im engeren Sinne und den staatlichen Strafverfolgungsorganen vorbehaltener Ermittlungstätigkeit differenziert wurde, dass die „Gutachten“ zu weiten Teilen aus den immer gleichen Textbausteinen bestanden und oft inhaltlich und fachlich beanstandungswürdig und der Form nach erkennbar von einer der lediglich autodidaktischen Vorbildung der jeweiligen Verfasserin geschuldeten Pseudo-Wissenschaftlichkeit geprägt waren. Vor allem aber war unmittelbar ins Auge stechend, dass die für die Gutachtenerstellung und andere Tätigkeiten aufgerufenen Entschädigungssummen vollkommen außer jedem Verhältnis zu dem standen, was die vermeintlichen Sachverständigen nach Lage der Akte geleistet hatten oder angesichts der verfahrensgegenständlichen Vorwürfe überhaupt sinnvoll hätten leisten können.

Es spricht insofern vieles dafür, dass das von B. initiierte Modell einer – wenn man so will – „Public Private Partnership“ im Rahmen der an sich einzig dem Staat zugewiesenen Aufgabe der Strafverfolgung jedenfalls in Hessen nicht nur geduldet, sondern rechtspolitisch gewünscht war und gefördert wurde. Die Art und Weise, wie sich die beschriebene Tätigkeit auf die Karriere des B. auswirkte, spricht jedenfalls hierfür. B. konnte mit dem Selbstwertgefühl desjenigen auftreten, dessen Leistungen an höherer Stelle erkannt und gewürdigt worden waren, der sich weiterer Förderung und Rückendeckung gewiss sein konnte, und er tat dies in verstärktem Maße auch. Dass B. als die „Verkörperung des staatlichen Strafanspruchs“ oder das „Gesicht der hessischen Justiz“ eine Bühne bekam²⁹, wäre ohne das Zutun seiner Vorgesetzten in Ministerium und Behörde nicht möglich gewesen; es machte ihn vielleicht nicht unangreifbar, dürfte Kritik an seinem Wirken aber wesentlich erschwert haben.

Dass B. zunächst als Mitglied einer *Eingreifreserve* und dann als Leiter einer *Zentralstelle* tätig wurde, verlieh ihm – auch dies war rechtspolitisch sicher gewollt – zusätzlich einen besonders elitären Nimbus. Aus juristischer Perspektive ist allerdings festzustellen, dass es sich hierbei um Begriffe handelt, die die StPO oder das GVG gar nicht kennen. Vieles spricht dafür, dass es bei der Namensgebung – wiederum aus rechtspolitischen Motiven – darum ging, trotz einer unterfinanzierten Justiz die Anmutung

29 *Staub*, FAZ 2022 (Fn. 2).

von staatlichen Strukturen zu schaffen, die – wenigstens ihrem Namen nach – zu entschlossenem Handeln in der Lage zu sein scheinen sollten.

Dass B. im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft zwischen der Hessischen Generalstaatsanwaltschaft und privaten Firmen, die für sich genommen rechtspolitisch gewollt war, zusätzlich ein – wie es nun aussieht – rein privates Kick-Back-System installierte, von dem er selbst widerrechtlich wirtschaftlich profitierte, ist jedenfalls nur ein Teil des Skandals. B. ist angeklagt, schwere Straftaten begangen zu haben. Hierfür wird er sich im Rahmen einer Hauptverhandlung vor der Großen Strafkammer in Frankfurt am Main verantworten müssen. Dass es aber möglich war, aus der Generalstaatsanwaltschaft in Frankfurt am Main als der höchsten hessischen Strafverfolgungsbehörde heraus ein korruptives System der Selbst- und Drittbereicherung zu betreiben, ohne dass Kontrollmechanismen – die es, so steht jedenfalls zu vermuten³⁰, gar nicht gab – wirkten oder Vorgesetzte eingriffen oder mit B. zusammenarbeitende Staatsanwälte nicht die Courage aufbrachten, zu melden oder zu kritisieren, was sich vor ihren Augen zutrug, erscheint der eigentliche und vielleicht größere Skandal zu sein.

II. „Konzept einer effektiven Verfahrensbearbeitung“

Als Staatsanwalt B. aus Limburg an der Lahn nach Frankfurt am Main zu seiner eigentlichen Dienststelle, der Generalstaatsanwaltschaft, zurückgekehrt war und die überwiegende Mehrzahl aller Verfahren, bei welchen es um Fragen der Privatliquidation gegangen war, abgearbeitet war, stellte sich die Frage, wie es mit der *„Bekämpfung von Vermögensdelikten und Korruption im Gesundheitswesen“* in Hessen weitergehen sollte.

Bis dahin hatte sich B. fast ausschließlich mit Verfahren befasst, die den Vorwurf einer falschen Abrechnung nach der GOÄ zum Gegenstand hatten. Für diese Art von Verfahren ist in gewisser Weise kennzeichnend, dass es einerseits regelmäßig nur um einen relativ geringen Schaden geht und andererseits eine systematische Verfolgung nicht möglich ist, weil jeweils

30 So hat die Hessische Generalstaatsanwaltschaft offenbar mehr als zehn Jahre lang keine Berichte über eine Kassenprüfung bei der zuständige Revisionsabteilung des Justizministeriums eingereicht (vgl. *Siefert*, Korruptionsaffäre um Frankfurter Oberstaatsanwalt kostet Land Millionen, hessenschau.de vom 1. Juli 2022, <https://www.hessenschau.de/panorama/korruptionsaffaere-um-frankfurter-oberstaatsanwalt-kostet-das-land-hessen-millionen-,korruptionsaffaere-generalstaatsanwaltschaft-zehn-millionen-100.html>, Abruf vom 31. August 2022).

zunächst im Einzelfall Strafanzeige durch den betroffenen Patienten oder ein Unternehmen der privaten Versicherungswirtschaft erfolgen muss.

Eine Möglichkeit der „strategischen Weiterentwicklung“ bot hier § 81a Abs. 4 SGB V, der bestimmt, dass die Kassenärztlichen Vereinigungen und die Kassenärztliche Bundesvereinigung die Staatsanwaltschaft unverzüglich unterrichten, wenn die Prüfung (der vertragsärztlichen Abrechnung) ergibt, dass ein Anfangsverdacht auf strafbare Handlungen mit nicht nur geringfügiger Bedeutung für die gesetzliche Krankenversicherung besteht. Auf dieser Grundlage konnte B. sich durch die zuständige Kassenärztliche Vereinigung Hessen (KVH) entsprechende Verfahren zuweisen lassen, was nach anfänglichen Schwierigkeiten dann auch – jedenfalls aus Sicht der Strafverfolgungsbehörde – gut funktionierte.³¹

Da eine weitere Zusammenarbeit mit dem HLKA offenbar nicht mehr in Frage kam, die Zuständigkeit von B. sich allerdings weiterhin auf sämtliche Verfahren in Hessen erstreckte und eine Zusammenarbeit mit den jeweils zuständigen, aber in keiner Weise spezialisierten lokalen Polizeibehörden dabei wenig erfolgversprechend zu sein schien, fiel in diese Phase wohl auch die Gründung der *medi-transparent GmbH*, deren Mitarbeiterinnen zukünftig einen Großteil der Ermittlungsarbeit übernehmen sollten, indem sie Gutachten erstellten, Zeugenvernehmungen vorbereiteten und auch bei Durchsuchungshandlungen anwesend sein sollten.³² Dieses Modell wurde – wenigstens in seinen wesentlichen Zügen und für jeden zugänglich – von B. in eigenen Vorträgen und sogar in der Neuen Juristischen Wochenschrift propagiert.³³

Allerdings konnte B. sein – wie es später heißen wird – „*konspiratives korruptives System*“ nicht allein umsetzen. Vielmehr bedurfte es notwendigerweise der Mitwirkung weiterer Akteure, die (mehr oder weniger und gegebenenfalls wissentlich oder unwissentlich) eingebunden werden mussten.

31 *Badle*, NJW 2007 (Fn. 1), 1028, 1031, hier findet sich der bemerkenswerte Hinweis: „Eine Filterung bereits im Vorfeld der Anzeigenerstattung lässt sich in Anbetracht der sehr allgemein gehaltenen Formulierungen in den §§ 81 a IV, 197 a IV SGB V nicht erreichen, da die Normadressaten aus den Bereichen der Kassenärztlichen Vereinigungen und Krankenkassen bei Verstoß gegen die Mitteilungspflicht Gefahr laufen würden, sich wegen Strafvereitelung durch Unterlassen verantworten zu müssen.“

32 *Badle*, NJW 2007 (Fn. 1), 1028, 1030.

33 *Badle*, NJW 2007 (Fn. 1), 1028 ff.

1. Kassenärztliche Vereinigung

Um die Zuweisung einer ausreichend hohen Anzahl von Verfahren zu gewährleisten, war es zunächst notwendig, die Kassenärztliche Vereinigung Hessens einzubinden, was B. offenbar sehr gut gelang:

Während bei anderen Kassenärztlichen Vereinigungen einer Mitteilung gemäß § 81a Abs. 4 SGB V an die zuständige Staatsanwaltschaft regelmäßig ein entsprechender Beschluss des Vorstands vorausgeht, enthalten hessische Ermittlungsakten keinen Hinweis darauf, dass sich ein Organ der zuständigen Kassenärztlichen Vereinigung mit der Frage, ob eine Mitteilung nach § 81a Abs. 4 SGB V erfolgen solle, im Einzelfall überhaupt befasst hat. Vielmehr wurden die entsprechenden Verdachtsmitteilungen durch Mitarbeiter der Körperschaft, die unter der Bezeichnung „Compliance / § 81a SGB V“ firmierten, jeweils direkt an die sogenannte „Zentralstelle zur Bekämpfung von Vermögensstraftaten und Korruption im Gesundheitswesen – Herr Oberstaatsanwalt B.“ versandt. Die Mitteilungen waren ganz überwiegend gleich strukturiert und wiesen regelmäßig eine Vielzahl von gleichartigen Anlagen auf. Darüber hinaus übermittelte die KVH grundsätzlich unmittelbar an die mit der EDV-Auswertung beauftragte Sachverständigenunternehmung sämtliche von der Staatsanwaltschaft angeforderten Daten.

Die Verdachtsmitteilungen der Kassenärztlichen Vereinigung Hessens vermitteln zugleich nicht den Eindruck - sei es auch nur auf Ebene des Sachbearbeitenden -, als sei ihnen eine inhaltliche Prüfung oder eine Ermessensentscheidung vorausgegangen. Vielmehr entsteht der Eindruck eines schematischen und systematisierten Vorgehens, das einzig darauf abzielte, der Staatsanwaltschaft eine möglichst große Anzahl von Fällen zuzuspielen. Es handelt sich insoweit um eine landesspezifische Besonderheit, die dazu führte, dass auch schon beim Vorliegen geringster (vermeintlicher) Schadensbeträge eine entsprechende Mitteilung an die zuständige Strafverfolgungsbehörde erfolgte.

Die Kassenärztliche Vereinigung Hessens profitierte hiervon unter anderem dadurch, dass sich ihre Mitglieder nicht selten im Rahmen der so von ihr selbst initiierten Strafverfahren und auf den nachfolgend im Ermittlungsverfahren aufgebauten Druck der Staatsanwaltschaft hin gezwungen sahen, Widerspruch und Klage gegen Regressbescheide zurückzunehmen, so dass die zugrunde liegenden Rechtsfragen im Ergebnis nicht durch die fachlich zuständigen Gerichte, sondern durch scheinselfständige ehemalige Arzthelferinnen entschieden wurden.

Die Frage, ob die Kassenärztliche Vereinigung Hessens jemals im Rahmen eines dieser Ermittlungsverfahren zu Gunsten eines ihrer Mitglieder

bei B. intervenierte, was in anderen Bundesländern durchaus nicht ungewöhnlich ist, muss hier unbeantwortet bleiben. Bekannt geworden ist ein solcher Fall jedoch nicht.

2. Sachverständige

Neben einer weitestgehenden Automatisierung des Verhältnisses zu der Kassenärztlichen Vereinigung war der ausnahmslose und im Ergebnis vollkommen unverhältnismäßige und sachlich regelmäßig durch nichts gerechtfertigte Einsatz sogenannter „Sachverständiger“ charakteristisch für die durch B. systematisierte Strafverfolgung von Ärzten in Hessen.

In der sogenannten „Zentralstelle zur Bekämpfung von Vermögensstraftaten und Korruption im Gesundheitswesen“ beziehungsweise „... für Medizinwirtschaftsstrafrecht“ entsprach es der Praxis, dass unmittelbar nach Eingang der Verdachtsmitteilung durch die KVH verschiedene Firmen faktisch mit der „sachverständigen“ Durchführung von Ermittlungstätigkeiten beauftragt wurden, noch bevor überhaupt eine dokumentierte inhaltliche Auseinandersetzung der Staatsanwaltschaft mit der Verdachtsmitteilung erfolgte. In den Ermittlungsakten findet sich entsprechend auch kein im Einzelfall auf das einzelne Verfahren zugeschnittener formulierter Auftrag an die sogenannten „Sachverständigen“.

Stattdessen erfolgte – soweit sich dies überschauen lässt – immer zunächst die Beauftragung der *medi-transparent GmbH*, dies beispielsweise unter dem Betreff „Beauftragung in einem neuen Ermittlungsverfahren“, wobei die Beauftragung jeweils „die Begutachtung der vorhandenen Beweismittel in gebührenrechtlicher Hinsicht und sämtliche hiermit im Zusammenhang stehenden Tätigkeiten“ umfasste. Dabei wurde die Tätigkeit der Firma *medi-transparent GmbH* „entsprechend den Vorschriften des JVEG“ unter Einstufung in die Honorargruppe M1 der Anlage 1 zu § 9 JVEG vergütet. Die Liquidation sollte dabei an die jeweils zuständige landgerichtliche Staatsanwaltschaft gerichtet werden und ihr Ausgleich nach vorheriger Prüfung durch die Generalstaatsanwaltschaft unmittelbar durch diese erfolgen. Zudem wurde ebenso regelmäßig, wiederum unter dem Betreff „Beauftragung in einem neuen Ermittlungsverfahren“, ein weiteres Unternehmen mit der „Begutachtung relevanter EDV-Daten“ für den verfahrenserheblichen Zeitraum beauftragt.³⁴ Diese Tätigkeit wurde „entsprechend den Vorschriften des

34 Tatsächlich wurde hier nicht immer, aber doch meistens die gleiche Unternehmung beauftragt.

JVEG“ unter Einstufung in die Honorargruppe 8 des § 9 Abs. 1 JVEG vergütet.

Beide Varianten von – wenn man so will – „sachverständigen“ Tätigwerden unterschieden sich zwar methodisch, nicht aber im Hinblick auf die erkennbare Zielsetzung, nämlich offen und ungeniert möglichst hohe Kosten zu erzeugen. Denn regelmäßig gab es in den Verfahren der *Zentralstelle* auch nicht den geringsten Grund dafür, gewerbliche Unternehmen wie die *medi-transparent GmbH* mit der Durchführung von Aufgaben eines Sachverständigen zu betrauen.

a) „Sachverständige für ärztliche Abrechnung im Gesundheitswesen“

Den bei der *medi-transparent GmbH* beschäftigten sogenannten „Sachverständigen für ärztliche Abrechnung im Gesundheitswesen“ fehlte es bereits an der Eignung für eine Tätigkeit als Sachverständige im Sinne des §§ 72 ff. StPO.

aa) Fehlende Qualifikation

Die §§ 72 ff. StPO gehen zunächst von dem Regelfall aus, dass ein Strafverfahren ohne Zuziehung eines Sachverständigen durchgeführt werden kann, da angenommen wird, das Gericht (bzw. die Staatsanwaltschaft) verfüge über ausreichend eigene Sachkunde (vgl. etwa § 44 Abs. 4 StPO), um seinen Aufklärungspflichten genügen zu können. Nach der einschlägigen Judikatur bedarf es in der Regel nur dann eines Gutachtens, wenn im Rahmen des Verfahrens besondere Schwierigkeiten der Beurteilung auftreten.³⁵ Zuständig für die Auswahl des Sachverständigen im Vorverfahren ist grundsätzlich die Staatsanwaltschaft (§ 161a Abs. 1 S. 2 StPO). Bei Hinzuziehung einer außerhalb der staatlichen Ermittlungsbehörden stehenden Person sind besondere Anforderungen an diese zu stellen. In Bezug auf den gerichtlichen Sachverständigen heißt es entsprechend bei *Ulrich*³⁶:

„Sachverstand meint ‚Verstand von der Sache‘. Nach dem Wörterbuch der Gebrüder Grimm bedeutet sachverständig im deutschen Sprachgebrauch so

35 Vgl. *Eisenberg*, Beweisrecht der StPO, 5. Aufl., München 2006, Rn. 1518 ff. m. w. N.

36 *Ulrich*, Der gerichtliche Sachverständige, 12. Aufl., Köln Berlin München 2007, Rn. 1.

viel wie ‚von eindringender, von Spezialkenntnis, von berufsmäßiger Fertigkeit auf einem bestimmten Gebiet‘. Der Sachverständige ist danach ein Spezialist, ein Experte, der aufgrund seiner besonderen Kenntnisse befähigt ist, umfassende Aufklärung über Fragen eines Sachgebiets zu bieten, und bei dem – nach heutigem Verständnis – zusätzlich Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und die Bereitschaft zu objektiver Erledigung seiner Aufgaben vorausgesetzt wird. Nicht jeder Gutachter ist ein Sachverständiger: Prüft eine nicht besonders sachkundige Person und gibt sie danach eine Stellungnahme ab, kann sie als ‚Gutachter‘ bezeichnet werden; doch nur die Untersuchung durch eine besondere sachkundige Person führt zu der Arbeit eines Sachverständigen. Der Sachverständige im rechtlichen Sinne kann wohl definiert werden als eine Person, die auf einem bestimmten Gebiet der Geistes- oder Naturwissenschaften, der Wirtschaft, der Technik oder eines anderen Sachbereichs überdurchschnittliche Kenntnisse und Erfahrungen hat und diese besondere Sachkunde in Ausübung eines Gewerbes oder eines freien Berufs jedermann persönlich und unparteiisch, unabhängig und objektiv zur Verfügung stellt. Neben der reinen gutachterlichen Tätigkeit können Sachverständige analytisch, beratend, regulierend, kontrollierend oder auch sanierend tätig sein.“

In einer überwiegenden Vielzahl aller Fälle, die durch die sogenannte Zentralstelle bearbeitet wurden, gab es kein sachliches Bedürfnis dafür, angebliche „Sachverständige für ärztliche Abrechnungsfragen“ einzuschalten, da den erfahrenen Beamten der „Zentralstelle für Medizinwirtschaftsstrafrecht“ alle Erkenntnisse zur Verfügung standen, aufgrund der Mitteilung der KVH und insbesondere der entsprechenden Anlagen die Angelegenheit tatsächlich und rechtlich zu prüfen. Voraussetzung der Beauftragung eines Sachverständigen im Ermittlungsverfahren ist zunächst, dass es der Staatsanwaltschaft (oder der Polizei) an hinreichender eigener Sachkunde fehlt, um bestimmte für die Wahrheitsermittlung erforderliche Beweisfragen zu entscheiden. Nur in diesem Fall ist eine einschlägig sachkundige Person zu beauftragen und erforderlichenfalls in ihrer Tätigkeit zu leiten (vgl. §§ 73 u. 78 StPO).

Da die sogenannten „Sachverständigen für ärztliche Abrechnung“ im vorliegend interessierenden Fall aber gerade von einer spezialisierten Zentralstelle der Generalstaatsanwaltschaft beauftragt wurden, die auf die Verfolgung von Leistungserbringern im Gesundheitswesen spezialisiert war, erscheint es von vornherein als zweifelhaft, dass es gerade diesen Beamten an eigener Sachkunde gefehlt haben und die Beauftragung der vermeintlichen Sachverständigen damit gerechtfertigt gewesen sein soll.

Da die Beauftragung eines Sachverständigen tatbestandlich allerdings an der fehlenden eigenen Sachkunde von Gericht oder Staatsanwaltschaft anknüpft, muss diese im Zusammenhang mit der exakten Benennung des fraglichen Beweisthemas aktenkundig gemacht werden. Geschieht dies – wie in den hier interessierenden Fällen – nicht, so ist schon deswegen die Rechtmäßigkeit der Beauftragung in Zweifel zu ziehen.

bb) Fehlende Unparteilichkeit

Den sogenannten „Sachverständigen“ der *medi-transparent GmbH* insgesamt fehlte es zudem – und zwar von Anfang an – am Merkmal der Unparteilichkeit, die prägend für die Tätigkeit des Sachverständigen sein muss. Die *medi-transparent GmbH* war – so teilte es nun die Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main mit³⁷ – zu über 90 % ausschließlich für die sogenannte *Zentralstelle* in Hessen tätig, es bestanden – wie man heute weiß – korruptive wirtschaftliche Verflechtungen und eine vollkommene wirtschaftliche Abhängigkeit von der Beauftragung durch B. und seine *Zentralstelle*.

In diesem Zusammenhang dürfte es in der deutschen Justizgeschichte auch einen einmaligen Sachverhalt darstellen, dass ein amtierender Staatsanwalt in einer Fachpublikation Werbung für einen privaten Dienstleister machte, ohne dass es zu dienstrechtlichen Konsequenzen gekommen wäre. In dem von B. verfassten Aufsatz *„Betrug und Korruption im Gesundheitswesen“*³⁸ heißt es wörtlich:

„Mit der Firma medi-transparent GmbH existiert ein Dienstleister, der bundesweit Sachverständige für Abrechnungen im Gesundheitswesen vermittelt. Die Tätigkeit der von der Firma medi-transparent GmbH vermittelten Sachverständigen wurde jüngst im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde einer Überprüfung durch das BVerfG unterzogen. In seinem Nichtannahmebeschluss vom 31.8.2007 hat das BVerfG den Einsatz der Sachverständigen der Firma medi-transparent GmbH ausdrücklich als nach verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht zu beanstanden qualifiziert.“

Im Hinblick auf die fragliche Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 31. August 2007³⁹ ist anzumerken, dass das Gericht

37 *Niesen*, Presseinformation der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main, 31. Januar 2022 (Fn. 24).

38 *Badle*, NJW 2007 (Fn. 1), 1031.

39 BVerfG, Beschl. v. 31.8.2007 – 2 BvR 1681/07.

dem Einsatz sogenannter „Sachverständiger für ärztliche Abrechnung“ im Ermittlungsverfahren zwar keine grundsätzliche Absage erteilt hat, sondern diesen Einsatz unter bestimmten Voraussetzungen billigte. Dabei führte die Kammer in ihre Begründung mit dem bekannten Grundsatz ein, dass das Rechtsstaatsprinzip in Verbindung mit dem allgemeinen Freiheitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG) dem Beschuldigten das Recht auf ein faires, rechtsstaatliches Strafverfahren gewährleistet. Hierzu gehöre auch, dass das Strafverfahren in gesetzmäßiger und objektiver Weise durchgeführt werde. Staatsanwaltschaft und Gericht hätten die Aufgabe der Justizgewährung, sie seien hierbei an das Legalitätsprinzip gebunden. Grenzen der einzubeziehenden Personen und die Grenzen der ihnen übertragenen Aufgaben ergäben sich aus Aufgabe und Stellung, die den Ermittlungsbehörden im gesetzlich geordneten Strafverfahren zukomme. Gemessen hieran – so das BVerfG – sei die Einbeziehung von Mitarbeitern eines privatwirtschaftlichen Unternehmens in die Auswertung von ärztlichen Abrechnungsunterlagen im Ermittlungsverfahren jedenfalls dann nicht zu beanstanden, wenn die Tätigkeit dieser Mitarbeiter (allein) darin bestehe, die ihnen zur Verfügung gestellten Unterlagen auf Unregelmäßigkeiten bei der Abrechnung zu untersuchen und den eventuell entstandenen Schaden zu berechnen.

Tatsächlich aber – und damit unabhängig von den der fraglichen Entscheidung zugrunde gelegten Feststellungen – waren diese rechtsstaatlichen Prinzipien offenbar, jedenfalls wenn es um die Verfolgung von Ärzten ging, in Hessen ganz oder jedenfalls teilweise suspendiert, wurden missachtet und unterlaufen. Im kollusiven Zusammenwirken zwischen dem Leiter der Zentralstelle und den eingesetzten Sachverständigen wurden fragwürdige Gutachten erstellt, deren eigentliches Ziel es war, ungerechtfertigt Einkünfte aus sogenannter Sachverständigentätigkeit zu erlangen. Dabei wurde im Ergebnis auch nicht zwischen ermittelnder Tätigkeit einerseits und der Tätigkeit als Sachverständiger andererseits unterschieden.

In der fraglichen Entscheidung hatte das Bundesverfassungsgericht zudem ausgeführt, dass die „*rechtliche Bewertung der festgestellten Tatsachen*“ alleine der Staatsanwaltschaft obliegen dürfe, die „*die Hoheit über den Fortgang der Ermittlungen*“ in jedem Moment in den Händen halten müsse, dass sie die von der Strafprozessordnung bestimmte Strafverfolgungsbehörde sei. Der Einsatz der sogenannten Sachverständigen ging im Rahmen ihres Einsatzes für die Hessische Generalstaatsanwaltschaft offenbar jedoch

sogar so weit, dass ehemalige Arzthelferinnen beauftragt wurden, Anklagen zu erstellen.⁴⁰

cc) Fehlende Qualität

Jedem, der bereit war, sich mit dem Inhalt der einschlägigen Ermittlungsakten sachangemessen auseinanderzusetzen, wurde schnell klar, dass die Gutachten der *medi-transparent GmbH* auch von mangelhafter Qualität waren. Leicht war festzustellen, dass die Ausführungen der Sachverständigen im Wesentlichen aus der Wiedergabe des Akteninhalts und von Zitaten aus verschiedenen Kommentaren und weiteren Textbausteinen bestanden, die in unterschiedlichen Verfahren immer wieder verwendet wurden. Darüber hinaus offenbarte sich nicht selten eine gewisse Unkenntnis des fraglichen medizinischen Leistungsgeschehens.

Während man den sogenannten „*Sachverständigen*“ zunächst noch eine gewisse Vertrautheit mit der GOÄ nicht absprechen konnte, offenbarte sich jedenfalls regelmäßig eine grundlegende Unkenntnis, wenn es um Fragen der vertragsärztlichen Abrechnung und Honorarverteilung ging.

b) „*EDV-Sachverständigenberichte*“

Im Rahmen der Verfahren der sogenannten „*Zentralstelle*“ wurden auch regelmäßig immer dieselben Unternehmungen mit der Erbringung von EDV-Leistungen, nämlich der Aufbereitung der jeweils von der Kassenärztlichen Vereinigung übermittelten Abrechnungsdaten, beauftragt.

Es besteht Grund zu der Annahme, dies auch vor dem Hintergrund der im Rahmen von Pressemitteilungen bekanntgegebenen Ermittlungsergebnissen der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main⁴¹, dass auch zahlreichen Leistungen, die im Rahmen der „*EDV-gestützten Datensicherung und Datenauswertung*“ abgerechnet wurden, keine eigenständigen Sachverständigenleistungen zugrunde lagen. Es ist davon auszugehen, dass dieser Hinweis insbesondere auch für die sogenannten „*EDV-Sachverständigenberichte*“ zutrifft. Denn gerade auch diesbezüglich besteht der Eindruck, dass auch

40 *Niesen*, Presseinformation der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main, 31. Januar 2022, (Fn. 24).

41 Vgl. *Niesen*, Presseinformation der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main, 31. Januar 2022 (Fn. 24).

insoweit keine eigene Leistung erbracht wurde, die das Prädikat „sachverständig“ verdient hätte, sondern lediglich ursprünglich durch die Kassenärztliche Vereinigung Hessen übermittelte Daten – wenn man so will – umformatiert wurden. Die Umformatierung beziehungsweise (Neu-)Modellierung von Datensätzen stellt indes auch für den Laien erkennbar im eigentlichen Sinne keine Sachverständigentätigkeit oder überhaupt eine nennenswerte eigenständige Leistung dar, sondern war allenfalls geeignet, eine Art Anmutung von Sachverständigentätigkeit zu erzeugen.

Hinzu kommt, dass die *EDV-Sachverständigenberichte*, so weit bekannt, inhaltlich wesentlich durch allgemeine Textbausteine geprägt waren, die mehr oder weniger wortgleich in sämtlichen Verfahren auftauchten und sich im Wesentlichen als automatisierte Übernahme bestimmter Datentabellen darstellten, die in das Gutachtendokument „*eingeschossen*“ wurden, ohne dass dies für den Verfasser größeren Aufwand verursacht haben kann. Zugleich kann davon ausgegangen werden, dass die Übernahme der von der Kassenärztlichen Vereinigung Hessen übermittelten Abrechnungsdaten, die in sämtlichen Verfahren – soweit sich dies überblicken lässt – dasselbe Format hatten, in die Datenbanken der vorgeblich „sachverständigen“ Unternehmung vollständig automatisch abgelaufen sein dürfte. Die tatsächlich für das jeweilige Verfahren zu leistende Tätigkeit muss sich insoweit auf die Definition und Durchführung bestimmter Datenbankabfragen beschränkt haben, die unter keinen Umständen den jeweils behaupteten zeitlichen Umfang – oft von mehreren hundert Stunden – in Anspruch genommen haben können.

Der durch die EDV-Sachverständigen abgerechnete Aufwand stand damit erkennbar in keinem Verhältnis zu dem Akteninhalt, der die Tätigkeit dieser Personen dokumentierte. Regelmäßig sollen mehrere hundert Stunden Sachverständigentätigkeit darauf verwendet worden sein, im Ergebnis genau dieselben Zahlen abzuliefern, die bereits von Anfang an bekannt und durch die KVH bereits nachvollziehbar übermittelt worden waren. Es stellt sich die Frage, inwieweit überhaupt von einer Expertise der beauftragten EDV-Sachverständigen ausgegangen werden kann, wenn diese in jedem Verfahren wieder dutzende oder hunderte von Stunden dafür aufwenden mussten, Ergebnisse zu erzeugen, die durch die Übermittlung der Daten von Anfang an vorlagen.

c) Kosten

Das charakteristischste Merkmal des von B. in Hessen etablierten „*Konzept(s) einer effektiven Verfahrensbearbeitung*“ offenbarte sich jedoch erst

bei einem Blick in das sogenannte „Kostenheft“, das auch jeder Verteidiger im Rahmen der Akteneinsicht einsehen kann, denn hierbei zeigte sich in einer Vielzahl von Verfahren das volle Ausmaß eines offenbar vollkommen ungehemmten Exzesses der Abrechnung von „Sachverständigenkosten“. So war in vielen Fällen gar nicht zu übersehen, dass der Akteninhalt regelmäßig nicht den äußerst zeitaufwendigen Einsatz der Sachverständigen abbildete, also der – im Ergebnis nicht nachvollziehbaren – Anzahl abgerechneter Stunden kein entsprechendes Leistungsgeschehen zugeordnet werden konnte.

Es verdient Aufmerksamkeit, dass hieran offenbar so gut wie niemand Anstoß nahm, was insbesondere für die mit B. zusammenarbeitenden Staatsanwälte wie für dessen Vorgesetzte gilt. Selbst auf Seiten der landgerichtlichen Staatsanwaltschaften störte offenbar niemanden, dass die Kosten der eigenen Behörde für die Tätigkeit von Sachverständigen durch Anforderungen der „Zentralstelle“ geradezu explodiert sein müssen.

Weit über 500.000,00 EUR Sachverständigen-Entschädigungen fielen beispielsweise im Rahmen von Ermittlungen gegen einen südhessischen Kinderarzt an, dem vorgeworfen wurde, die EBM-Nr. 01435, einen Leistungstatbestand von eigentümlicher Schwierigkeit, falsch abgerechnet zu haben. Nach den Ausführungen im Durchsuchungsbeschluss sollte der KVH hierdurch ein Schaden in Höhe von etwas weniger als 70.000,00 EUR entstanden sein. Dabei war bereits bis zum Zeitpunkt der Durchsuchung in der Arztpraxis ein ähnlicher Betrag an Entschädigungen an die Kooperationspartner der Hessischen Generalstaatsanwaltschaft gezahlt worden, ohne dass im Rahmen der bis zu diesem Zeitpunkt erfolgten Ermittlungen irgendetwas Nennenswertes passiert wäre. Zugleich wurden die vollkommen ausufernden Verfahrenskosten – auch in diesem Verfahren – zu dem Versuch missbraucht, dem beschuldigten Arzt ein Geständnis abzupressen, indem mit der Generierung weiterer Kosten gedroht wurde, die im Falle einer Verurteilung seinen wirtschaftlichen Ruin zur Folge gehabt hätten. Stattdessen musste das Verfahren noch vor Anklageerhebung wegen Verjährung eingestellt werden. Die Kosten gingen damit zu Lasten der Staatskasse.⁴²

42 Die zuständige Staatsministerin musste im Rechtsausschuss des Hess. Landtags über diesen Fall berichten (vgl. *Teutsch*, Justizskandal zieht Kreise, Frankfurter Rundschau, 16. Januar 2021, S. 3, sowie *Staub*, FAZ 2022 (Fn. 2)). Über den Fall des „Dr. med. Bernd Rabenhorst“ wurde regional und überregional berichtet.

3. Die Staatsanwälte

Neben Oberstaatsanwalt B. waren in der sogenannten „Zentralstelle“ regelmäßig auch weitere Staatsanwälte tätig, wobei es sich – wie bereits ausgeführt – regelmäßig auch um Mitglieder der sogenannten „Eingreifreserve“ handelte.

Die erheblichen Verfahrenskosten, wie sie regelmäßig in den Verfahren der sogenannten „Zentralstelle“ verursacht wurden, dienten den ermittelnden Staatsanwälten auch dazu, Druck auf die Beschuldigten beziehungsweise ihre Verteidigung auszuüben. So wurde durch die Staatsanwälte in einzelnen Verfahren beispielsweise verlangt, die Verteidigung solle sich gemeinsam mit dem Beschuldigten überlegen, was dieser gestehen könne. Wichtig sei dabei allerdings, dass ein nennenswerter Schadensbetrag herauskomme und dass das Verfahren mit der Feststellung von Schuld ende, sodass der beschuldigte Arzt in jedem Fall die Verfahrenskosten (einschließlich der völlig überhöhten Sachverständigenkosten) zu tragen habe. Die teils vollkommen überflüssigen und zudem maßlos überhöhten Sachverständigenkosten sollten offenbar – für die mit B. zusammenarbeitenden Staatsanwälte erkennbar – auch dazu dienen, den Beschuldigten wirtschaftlich zu schädigen.

Zugleich entstand in vielen Fällen der Eindruck, dass die ermittelnden Staatsanwälte in keiner Weise bereit waren, materielle Rechtsfragen überhaupt nur zu erörtern. Jeglicher Vortrag, der sich kritisch mit dem Inhalt der Sachverständigengutachten auseinandersetzte, wurde als unbotmäßig empfunden und abgestraft.

Dass derzeit gegen zwei weitere Staatsanwälte ermittelt wird, erscheint vor diesem Hintergrund nachvollziehbar.

4. Die Rechtsanwälte

In der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 8. Januar 2022 wird ein Rechtsanwalt zitiert, der davon spricht, B. habe ein „System blinder Gier“ geschaffen, bei dem „alle die Hand aufgehalten“ hätten. Man spricht insoweit von einer „Geldmaschine“, in der auch manche Verteidiger mitkassiert hätten. In der gleichen Ausgabe wird ein anderer „Verteidiger“ zitiert, der einen „Hofstaat williger Anwälte“ ausgemacht haben will, denen B. stets eine gute Lösung angeboten habe, unter der Voraussetzung, dass sie die Gutachten nicht angriffen. Eine „Ermittlerin“ spricht in diesem Zusam-

menhang von einer „*Win-Win-Situation*“, die vermutlich dazu geführt habe, dass niemand so genau hingeschaut habe.⁴³

Ob eine gewisse Nähe des Anwalts zu B. für den jeweils vertretenen Mandanten nützlich oder schädlich war, wäre im Einzelfall zu prüfen, kann in allgemeiner Form nicht beurteilt werden und muss damit ebenso offenbleiben wie die Frage, inwieweit sich hieraus ein Vorteil „*am Markt*“ ergab. Dass es einige Anwälte und andere Rechtswissenschaftler gab, die einen engeren Umgang mit B. pflegten, mit ihm gemeinsam bei Vorträgen und Fortbildungsveranstaltungen auftraten (beziehungsweise deren Berücksichtigung als Referent durch B. sogar zur Bedingung für seine eigene Teilnahme gemacht wurde) oder gemeinsam publizierten, ist bekannt. Ob und inwieweit es sich mit der Verpflichtung zur kämpferischen Parteinahme für den eigenen Mandanten verträgt, im „*Kreis des Vertrauens*“⁴⁴ eines Staatsanwaltes, wie B. es war, zu stehen, muss letztlich jeder für sich entscheiden.

5. Vorläufiges Fazit

Im Ergebnis wird man festhalten können, dass das System des „B.“ nur funktionieren konnte, weil an ihm eine Menge von Personen mitwirkten und verdienten.

Dass es im Bereich der privatärztlichen wie auch der vertragsärztlichen Abrechnung immer wieder zu Fehlleistungen und auch betrügerischen Handlungen kommt, ist richtig, dennoch bleibt der Eindruck haften, dass es in der Ära B. in Hessen letztlich nicht mehr um Strafverfolgung ging, sondern vordergründig um rechtspolitische Erfolge und hinter den Kulissen um Profite im Zusammenhang mit korrupten Handlungen, dies nicht nur bei B., sondern auch bei anderen Akteuren.

⁴³ *Staub*, FAZ 2022 (Fn. 2).

⁴⁴ Tatsächlich gebrauchte B. diesen Begriff selbst. Im Rahmen eines emotionalen Anrufs an Fronleichnam 2007 durch B. wurde der Autor (zu seiner eigenen Überraschung, wie er anmerken möchte) durch diesen mehrfach und ausdrücklich aus einem „*Kreis des Vertrauens*“ ausgeschlossen. Bei dem Anruf handelte es sich um die Reaktion auf Verteidigungsbemühungen, die schließlich zu dem bereits zitierten Kammerbeschluss des BVerfG vom 31. August 2007 (BVerfG, Beschl. v. 31.8.2007 – 2 BvR 1681/07) führten.

