

Gesetzentwurf zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft

Fragen und Antworten

I. Sanktionsrecht für Unternehmen

1. *Warum sollten Unternehmen überhaupt bei Straftaten sanktioniert werden? Reicht es nicht aus, die handelnden natürlichen Personen zu verfolgen?*

Dass bei Straftaten nicht nur die handelnde natürliche Person, sondern auch das dahinterstehende Unternehmen belangt wird, ist schon seit Langem Teil der deutschen Rechtstradition und inzwischen auch ein weltweit als verbindlich anerkannter Standard. Es geht dabei meist um Straftaten, die zu Gunsten des Unternehmens begangen werden. Der Mensch, der die Straftat begeht, tut dies nicht, um sich persönlich zu bereichern (auch wenn das ein Nebeneffekt sein mag), er handelt für und zugunsten des Unternehmens. Da das Unternehmen von der Straftat profitieren sollte, erscheint es angemessen, es auch selbst zu sanktionieren.

Eine Geldbuße gegen juristische Personen gibt es bereits seit 1949. Die Verbands-geldbuße des Ordnungswidrigkeitenrechts wurde 1968 geschaffen. Das jetzt vorgelegte Gesetz zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft führt die Sanktionierung von Unternehmen somit nicht neu ein, sondern stellt sie auf eine neue rechtliche Grundlage und modernisiert sie.

Auch das internationale Recht macht Vorgaben zur Sanktionierung von Unternehmen: Zahlreiche völkerrechtliche Verträge und europäische Richtlinien verpflichten dazu, bei Straftaten auch eine Verantwortlichkeit von juristischen Personen vorzusehen. Die Staats- und Regierungschefs der Gruppe der 20 (G20), denen die weltweit führenden Industrie- und Schwellenländer angehören, haben bei ihrem Hamburger Gipfel von 2017 eine klare und wirksame Verantwortlichkeit von Unternehmen für Korruptionsstraf-taten gefordert. Speziell für Deutschland hat die OECD 2018 eine Reform der gel-tenden Regeln zur Verbandsverantwortlichkeit empfohlen.

2. *Was kann die Sanktionierung des Unternehmens bewirken?*

Wie Unternehmen arbeiten, spielt eine Rolle dabei, ob zu ihren Gunsten Straftaten be-gangen werden. Sie können durch ihre Unternehmensstruktur und -kultur sowohl prä-ventiv der Begehung von Straftaten entgegenwirken, als auch Anreize zur Begehung

von Straftaten setzen. In Unternehmen können insbesondere durch undurchsichtige Aufgabenteilung und Verantwortungsdiffusion sowie durch ein Unternehmensideal, das Profite über das Gemeinwohl und auch über das Recht stellt, Kriminalitätsrisiken entstehen. Umgekehrt können Unternehmen durch eine aktive Compliance-Kultur daran mitwirken, dass es nicht zu Straftaten kommt. Die Sanktionierung von Unternehmen verfolgt sowohl repressiv (auf Bestrafung ausgerichtet) als auch präventiv (auf Verhinderung von Straftaten ausgerichtet) eigenständige Zwecke, die mit einer Bestrafung nur von natürlichen Personen nicht erreicht werden können.

- Die Sanktionierung von Unternehmen **vermeidet, dass juristische Personen** gegenüber natürlichen Personen **bessergestellt** werden, weil sie dazu führt, dass auch das Unternehmen die Folgen der Straftat zu spüren bekommt. Das war schon ein wesentliches Motiv bei der Schaffung der noch heute geltenden Verbandsgeldbuße des Ordnungswidrigkeitenrechts vor ca. 50 Jahren¹. Die Gesetzesbegründung führte damals aus: „[Die Verbandsgeldbuße] soll namentlich einen Ausgleich dafür ermöglichen, daß der juristischen Person, die nur durch ihre Organe zu handeln imstande ist, zwar die Vorteile dieser in ihrem Interesse vorgenommenen Betätigung zufließen, daß sie aber beim Fehlen einer Sanktionsmöglichkeit nicht den Nachteilen ausgesetzt wäre, die als Folge der Nichtbeachtung der Rechtsordnung im Rahmen der für sie vorgenommenen Betätigung eintreten können. Die juristische Person wäre dann gegenüber der natürlichen Person besser gestellt.“ (BT-Drs. V/1269. S. 59)
- Ohne Sanktionierung des Unternehmens bleibt eine **angemessene Antwort des Staates auf eine Straftat** aus. Die Höhe der Sanktion gegen die natürliche Person richtet sich nach den persönlichen wirtschaftlichen Verhältnissen des Täters. Sie kann damit nicht die Wirtschaftskraft des Unternehmens berücksichtigen, das hinter der Straftat steht. Dass ein Unternehmen in die Tat verwickelt ist, sie durch eine fragwürdige Unternehmenskultur und fehlende Compliance vielleicht sogar begünstigt hat und von ihr profitiert, würde bei der Sanktionierung nur der handelnden natürlichen Person weitgehend außer Acht gelassen. Eine Bestrafung nur der natürlichen Personen kann Tat und Tatumstände und damit das geschehene Unrecht nicht ausreichend erfassen.

¹ Mit der Neufassung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten durch Gesetz vom 24. Mai 1969 wurde die Verbandsgeldbuße des Ordnungswidrigkeitenrechts geschaffen (KK 30-24)

- Unternehmenssanktionen helfen dabei, Straftaten zu vermeiden (Prävention). Die Sanktionierung des Unternehmens sorgt dafür, dass die Folgen von Straftaten auch das Unternehmen treffen und sich Straftaten für Unternehmen nicht auszahlen. Das schafft bei Unternehmen ein eigenes Interesse, sich rechtstreue zu verhalten und Straftaten vorzubeugen und setzt Anreize für Compliance. Dazu gehört, dass Unternehmen bei der Auswahl von Verantwortlichen nicht nur nach Geschäftstüchtigkeit, sondern auch nach Rechtschaffenheit entscheiden.

3. *Trifft die Bestrafung auch Anteilseigner, Mitarbeiter und Kunden von Unternehmen?*

Eine Sanktion belastet das betroffene Unternehmen. Nur wenn die Sanktion spürbar ist, kann sie auch wirksam sein. Die Sanktion wird sich grundsätzlich auf den Gewinn auswirken, sodass die Kapitaleigner weniger verdienen. Sanktionen können in bestimmten Fällen auch zu Einschnitten für Arbeitnehmer führen. Bei der Bemessung der Sanktion gegen ein Unternehmen sind solche Wirkungen zu berücksichtigen. Wenn Straftaten aber ungeahndet bleiben, ist kein fairer Wettbewerb möglich und das bekommen vor allem rechtstreu Unternehmen und ihre Aktionäre und Arbeitnehmer zu spüren, zu deren Lasten sich Straftaten oft auswirken.

Beispiel: Manager eines Arzneimittelherstellers zahlen Schmiergelder an Ärzte, damit diese bevorzugt die Produkte dieses Herstellers verschreiben. Der Arzneimittelhersteller hat hier erheblich profitiert, zulasten anderer Arzneimittelhersteller sowie der Krankenkassen und der Patienten.

4. *Handelt es sich um ein Unternehmensstrafrecht? Verstößt die Sanktionierung von Unternehmen gegen den Schuldgrundsatz?*

In der Rechtswissenschaft wird teilweise vertreten, dass das Schuldprinzip der Einführung einer Strafbarkeit juristischer Personen entgegenstehe. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass der Begriff der „Strafe“ untrennbar mit menschlicher Schuld verknüpft sei. Es ist umstritten, ob daraus folgt, dass Strafe in diesem Sinne immer nur Menschen auferlegt werden kann, nicht aber juristische Personen, die nie selbst Entscheidungen treffen oder gar sittliche Reife erlangen, sondern immer nur durch natürliche Personen handelten.

Das Gesetz zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft entscheidet diese Frage nicht und führt kein Unternehmensstrafrecht ein. Die Kriminalstrafe, wie sie im Strafgesetzbuch vorgesehen ist, wird weiterhin nur gegen natürliche Personen verhängt. Dass gegen Unternehmen keine „Strafe“ verhängt wird, heißt aber nicht, dass Straftaten für Unternehmen folgenlos bleiben. Die Sanktionsfähigkeit von Unternehmen ist (in Gestalt der Verbandsgeldbuße) schon seit vielen Jahrzehnten Teil des deutschen Rechts und international vorgegeben. Darauf baut der vorliegende Entwurf auf.

5. *Warum bedürfen die jetzigen Regelungen einer Reform?*

Straftaten, die aus Unternehmen heraus begangen werden, können nach geltendem Recht gegenüber dem Unternehmen lediglich mit einer Geldbuße nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten geahndet werden. Dieses für bloßes Verwaltungsunrecht konzipierte Regelwerk und sein darauf zugeschnittenes Verfahrensrecht sind keine zeitgemäße Grundlage mehr für die Verfolgung und Ahndung von Unternehmenskriminalität. So gilt die Höchstgrenze des Ahndungsteils der Verbandsgeldbuße von zehn Millionen Euro unabhängig von der Unternehmensgröße; sie lässt insbesondere gegenüber finanzkräftigen multinationalen Konzernen keine empfindliche Sanktion für Straftaten zu und benachteiligt damit kleinere und mittelständische Unternehmen. Wenn in der Vergangenheit gegenüber Unternehmen auch Geldbußen von mehr als 10 Millionen Euro festgesetzt wurden, so ging dies auf die Vermögensabschöpfung zurück, also auf den Entzug der Profite, die das Unternehmen durch die Straftat erzielt hat. Dieser Betrag fließt in die Geldbuße mit ein (die dann auch 10 Millionen Euro übersteigen kann). Die Vermögensabschöpfung nimmt dem Unternehmen aber lediglich die aus der Tat erlangten Vorteile, ist also selbst keine Sanktion.

Konkrete und nachvollziehbare Zumessungsregeln für Sanktionen fehlen ebenso wie rechtssichere Anreize für Investitionen in Compliance. Das geltende Ordnungswidrigkeitenrecht legt die Verfolgung auch schwerster Unternehmenskriminalität zudem alleine in das Ermessen der zuständigen Behörden, was zu einer uneinheitlichen und unzureichenden Ahndung gegenüber Verbänden geführt hat.

Verbandstaten deutscher Unternehmen im Ausland können mit dem Ordnungswidrigkeitenrecht vielfach nicht verfolgt werden. Mit der Neuregelung werden nun auch Auslandstaten erfasst, die von einer Person im Ausland begangen werden, die aber einem Unternehmen im Inland zugutekommen.

Insgesamt ist eine angemessene Reaktion auf Unternehmenskriminalität mit dem geltenden Recht nicht möglich.

Mit der Reform wird eine fairere, effektivere und praktikablere Regelung geschaffen: Durch das Legalitätsprinzip (Verfolgungszwang) wird das Anwendungsdefizit behoben. Gleichzeitig wird dies aber flankiert von Möglichkeiten der Einstellung des Verfahrens, gerade auch bei Compliance, um den Verfolgungsbehörden die notwendige Flexibilität zu geben.

Die starre Bußgeldobergrenze von 10 Millionen Euro wird bei großen Wirtschaftsunternehmen durch eine flexible Geldsanktion ersetzt, die sich am Umsatz des Unternehmens orientiert und maximal bis zu 10 Prozent des Umsatzes betragen kann. Das beseitigt die bestehende Belastungsungleichheit und sorgt für Einzelfallgerechtigkeit. Mit seinen neuen Verfahrensregelungen, klaren und nachvollziehbaren Zumessungskriterien und der Honorierung von Compliance und Internal Investigations sorgt das neue Recht für Fairness, Vorhersehbarkeit und Transparenz.

Wir schaffen klare und umfassende Verfahrensregeln, die dem Unternehmen Rechtssicherheit verschaffen.

6. *Was haben die Geschädigten von Straftaten von der Neuregelung?*

Die Reform von 2017 hat die Vermögenabschöpfung vereinfacht und verhilft den Opfern von Straftaten besser zu ihrem Recht. Diese neuen Regelungen gelten aber bisher nicht für Verbandsgeldbußen nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten. Dort werden die von einem Unternehmen aus einer Straftat erlangten Profite mit der Geldbuße abgeschöpft und sie fließen dann an die Staatskasse. Die Opfer der Straftaten müssen ihre Entschädigung selbst gegen das Unternehmen erstreiten. Der jetzt vorgelegte Entwurf sieht vor, dass Profite aus Straftaten separat bei dem Unternehmen eingezogen und dann den Geschädigten zurückgewährt werden.

Beispiel: Manager einer Fondsgesellschaft betrügen Anleger und nehmen dadurch Geld für das Unternehmen ein. Nach der Neuregelung wird gegen das Unternehmen eine Verbandssanktion festgesetzt und parallel dazu werden die von den geschädigten Anlegern eingezahlten Gelder beim Unternehmen eingezogen und an die geschädigten Anleger zurückgewährt.

7. *Wird nur Wirtschaftskriminalität erfasst? Kann ein Unternehmen jetzt für jede Straftat eines Mitarbeiters sanktioniert werden?*

Erfasst werden können alle Straftaten, die aus einem Unternehmen heraus begangen werden. Dazu können auch Straftaten gehören, die nicht typischerweise als Wirtschaftskriminalität angesehen werden. Es muss gegen Pflichten verstoßen werden, die

das Unternehmen treffen, oder das Unternehmen muss bereichert worden sein oder werden sollen.

Eine Sanktion wird grundsätzlich verhängt bei Straftaten einer Leitungsperson des Unternehmens, also beispielsweise bei Vorständen, Geschäftsführern und sonstigen Personen, die für die Leitung des Unternehmens in verantwortlicher Position handeln. Begehen andere, nicht leitende Mitarbeiter die Straftat, muss hinzukommen, dass die für sie verantwortliche Leitungsperson diese Straftat durch Maßnahmen der Organisation, Auswahl, Anleitung oder Aufsicht zumindest hätte wesentlich erschweren können. Das entspricht ganz weitgehend dem geltenden Recht.

Beispiel: Ein Mitarbeiter eines Unternehmens hat giftige Abfallstoffe aus dem Unternehmen in einen nahegelegenen Fluss eingeleitet. Dem Geschäftsführer lagen Anhaltspunkte für dieses Fehlverhalten vor, denen er aber nicht nachgegangen ist. Wegen der Straftat des Mitarbeiters (unerlaubter Umgang mit Abfällen nach § 326 StGB) wird gegen das Unternehmen eine Verbandssanktion verhängt werden.

8. *Warum soll sich eine Geldbuße bei umsatzstarken Unternehmen und wirtschaftlicher Betätigung am Umsatz orientieren? Reichen die bisherigen Geldbußen nicht aus?*

Das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten sieht für die Verbandsgeldbuße grundsätzlich eine starre Höchstgrenze von 10 Millionen Euro vor. Das bevorzugt große Konzerne, weil 10 Millionen Euro für diese nicht unbedingt eine empfindliche Sanktion darstellt, und benachteiligt kleinere Unternehmen. Regelungen zu umsatzbezogenen Bußgeldobergrenzen sind deshalb in Teilbereichen auch schon heute Teil der deutschen Rechtswirklichkeit. So sieht beispielsweise das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen bei Verstößen eine Bußgeldobergrenze von 10 Prozent des Umsatzes vor. Auch im europäischen Recht werden vielfach höhere Geldbußen vorgegeben. So etwa nach der EU-Geldwäsche-Richtlinie, die durch das Geldwäschegesetz umgesetzt worden ist und die bei Verstößen – bei denen es sich nicht um Straftaten handelt – ein Bußgeld von ebenfalls bis zu 10 Prozent des Umsatzes vorsieht (§ 56 Absatz 2 Satz 4 Nummer 2 Geldwäschegesetz). Bei der Bußgeldobergrenze von 10 Prozent des Umsatzes handelt es sich nur um das Höchstmaß. Maßgeblich für die Sanktionierung des Unternehmens ist jeweils der Einzelfall. Zu berücksichtigen sind dabei immer auch die wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens. Die Sanktionierung soll nicht zu einer Existenzgefährdung führen.

Beispiel: Nach jetzigem Recht gilt die Bußgeldobergrenze von 10 Millionen Euro, sowohl für kleine Unternehmen wie eine Ein-Mann-GmbH mit einem Umsatz von 100.000 Euro jährlich als auch für einen großen multinationalen Konzern mit einem Umsatz von 1 Milliarde Euro

jährlich. Mit der Neuregelung kann gegen den Konzern nun eine Sanktion von maximal bis zu 100 Millionen Euro verhängt werden.

9. *Wonach richtet sich die Zumessung einer Sanktion? Wird Compliance bei der Zumessung berücksichtigt?*

Der Gesetzentwurf schafft klare und nachvollziehbare Zumessungsregelungen, die auf die Besonderheiten der Verbandssanktionierung zugeschnitten sind und Compliance-Maßnahmen honorieren.

10. *Woher weiß ein Unternehmen, was von ihm an Compliance verlangt wird, um in den Genuss von Sanktionsmilderungen zu kommen?*

Das Gesetz schreibt Unternehmen nicht vor, wie sie ihre Compliance-Maßnahmen auszugestalten haben. Die erforderlichen Aufsichtsmaßnahmen eines Unternehmens hängen von vielen Faktoren ab, etwa der Branche, der Unternehmensgröße und dem jeweiligen Risiko, das die Unternehmen selbst am besten einschätzen können. Eine für alle passende Antwort, welche Maßnahmen ausreichen, kann man darauf ebenso wenig geben wie generell bei Sorgfaltspflichten, die Unternehmen etwa im Bereich der Produkthaftung und des Umweltschutzes treffen. Dass Unternehmen ihr strafrechtliches Risiko zunächst selbst einschätzen und dann angemessen darauf reagieren müssen, entspricht auch dem geltenden Recht im Rahmen des § 130 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten.

11. *Wird die Verurteilung veröffentlicht?*

Nach dem Gesetzentwurf ist eine Veröffentlichung der Verurteilung des Verbandes nur dann vorgesehen, wenn durch die zugrunde liegende Straftat eine große Anzahl von Personen geschädigt wurde. Die Veröffentlichung soll in diesem Fall vor allem der Information potentiell Geschädigter dienen. Selbst bei einer großen Anzahl von Geschädigten liegt es im Ermessen des Gerichts, ob es die Veröffentlichung anordnet und auf welchem Weg diese erfolgen soll.

Veröffentlichungen von Sanktionen sind auch schon im heute geltenden Recht vorgesehen, etwa bei Verstößen gegen das Wertpapierhandelsgesetz (§§ 123 ff Wertpapierhandelsgesetz) oder das Kreditwesengesetz (§§ 60b ff Kreditwesengesetz). Auch das Geldwäschegesetz sieht eine Veröffentlichung von Entscheidungen und Maßnahmen

auf der Internetseite der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht unter anderem mit Nennung der für den Verstoß verantwortlichen natürlichen Personen und juristischen Personen oder Personenvereinigungen vor.

Das Gesetz schafft außerdem ein Register, in das die Verurteilung eines Unternehmens eingetragen wird. Dieses Register wird aber, ebenso wie das Bundeszentralregister, nicht für jedermann einsehbar sein. Unberührt bleiben die Regelungen des Gewerbezentralregisters und des Wettbewerbsregisters, die besonderen Zwecken dienen und insbesondere verhindern sollen, dass Unternehmen bei bestimmtem Fehlverhalten weiter tätig sein dürfen bzw. staatliche Aufträge bekommen.

12. *Können nun auch gemeinnützige Verbände wie Vereine oder Stiftungen mit Sanktionen belegt werden?*

Das Gesetz gilt nur für die Sanktionierung von Verbänden, deren Zweck auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist. Bei Verbänden, deren Zweck nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist, sowie bei bloßen Ordnungswidrigkeiten findet es keine Anwendung, sondern es bleibt bei einer Ahndung des Verbandes nach § 30 OWiG. Ob ein wirtschaftlicher Zweck verfolgt wird, richtet sich nach den zu §§ 21, 22 des Bürgerlichen Gesetzbuches entwickelten Grundsätzen für die Unterscheidung zwischen ideellen und wirtschaftlichen Vereinen. Das OWiG bleibt darüber hinaus für sämtliche Verbände anwendbar, wenn es zu einer Aufsichtspflichtverletzung nach § 130 OWiG gekommen ist, die daraus resultierende Zuwiderhandlung aber keine volldeliktisch begangene Straftat ist.

Das Beibehalten der Geltung des OWiG für die Sanktionierung von Verbänden, deren Zweck nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist, findet seine Rechtfertigung darin, dass die gewinnorientierte Betätigung in einem von Konkurrenz geprägten Markt mit erhöhten Risiken der Begehung von Straftaten durch Leitungspersonen und Mitarbeiter einhergehen kann. Dies begründet einen stärkeren Bedarf für den Einsatz von Verbandssanktionen zur Prävention als bei Verbänden, die – jedenfalls mit ihrem Hauptzweck – nicht am Markt tätig sind. Für solche Verbände, deren Zweck auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist, bedarf es zudem ergänzender Regelungen, die den Gegebenheiten wirtschaftlicher Betätigung Rechnung tragen, insbesondere der Einführung des umsatzbezogenen Sanktionsrahmens, der Berücksichtigung von Compliance-Maßnahmen und der Schaffung von Regelungen zu verbandsinternen Untersuchungen.

Verbände, deren Zweck nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist, sind regelmäßig in hohem Maße durch ehrenamtliches Engagement gekennzeichnet und dienen insbesondere gemeinnützigen Zwecken. Die Fortgeltung des durch das Opportunitätsprinzip geprägten Ordnungswidrigkeitenrechts soll der großen Bandbreite dieses ehrenamtlichen Engagements insbesondere in Vereinen Rechnung tragen und den Verfolgungsbehörden eine größere Entscheidungsflexibilität einräumen.

13. *Entfaltet das Gesetz Rückwirkung?*

Das Gesetz zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft entfaltet keine Rückwirkung. § 3 Absatz 3 VerSanG erklärt § 2 StGB für anwendbar, der darauf abstellt, dass das Gesetz zur Zeit der Tat gelten muss. Tat in diesem Sinne ist dann die Verbandstat.

Artikel 15 sieht zum Inkrafttreten eine Frist von zwei Jahren vor, bis das Gesetz in Kraft treten soll, für die Vorschriften zum Verbandssanktionenregister sogar eine Frist von vier Jahren. Alle (auch die Justiz) sollen Zeit haben, sich auf die Veränderungen einzustellen. Das Bundesamt für Justiz bekommt darüber hinaus weitere zwei Jahre Zeit, um das Register einzurichten.

II. Ein neues Verfahrensrecht

1. *Was verändert das neue Verfahrensrecht für die Unternehmen?*

Durch klare prozessuale Regelungen für das Sanktionsverfahren wird die Rechtssicherheit für die betroffenen Unternehmen spürbar erhöht. Ein von Ermittlungen betroffenes Unternehmen erhält bereits mit Einleitung des Sanktionsverfahrens die Stellung eines Beschuldigten und hat damit die damit verbundenen Verfahrensrechte. Hierzu gehören insbesondere das Recht zu Schweigen für den gesetzlichen Vertreter des Unternehmens, auch wenn er selbst nicht Beschuldigter eines Strafverfahrens ist, aber auch die Rechte des Unternehmens auf rechtliches Gehör, zur Stellung von Beweisanträgen, zur Benennung von Zeugen und zur Einlegung von Rechtsbehelfen.

2. *Welche Bedeutung hat die Einführung des Legalitätsprinzips (Verfolgungszwang)?*

Künftig gilt das Legalitätsprinzip anstatt des bisher geltenden Opportunitätsprinzips. Legalitätsprinzip bedeutet, dass die Staatsanwaltschaft grundsätzlich ein Sanktionsverfahren einleiten muss, wenn der Verdacht besteht, dass aus einem Unternehmen heraus eine Straftat begangen wurde. Die Einleitung des Sanktionsverfahrens wird nicht mehr wie im bisherigen Ordnungswidrigkeitenrecht alleine in das Ermessen der Staatsanwaltschaft gestellt. Hierdurch wird eine gleichmäßige und regelmäßige Verfolgung von Wirtschaftskriminalität für alle betroffenen Unternehmen sichergestellt.

3. *Führt die Einführung des Legalitätsprinzips zu einer Überlastung der Justiz?*

Nein, denn die Einführung des Legalitätsprinzips bedeutet nicht, dass jeder geringfügige Verstoß durch ein aufwändiges Sanktionsverfahren mit anschließender Hauptverhandlung verfolgt werden muss. Das VerSanG sieht eine Reihe von Einstellungsvorschriften vor, nach denen von einer weiteren Verfolgung abgesehen werden kann, wenn die dort genannten Einstellungsgründe vorliegen. Diese Einstellungsvorschriften stellen sicher, dass flexibel und sachgerecht auf die Besonderheiten des Falles und des jeweiligen Unternehmens reagiert werden kann. Sie ermöglichen insbesondere eine Berücksichtigung der Schwere des Tatvorwurfs, der Folgen, die das Unternehmen bereits getroffen haben, der Verfolgung im Ausland, einer möglichen Insolvenz sowie laufender verbandsinterner Untersuchungen. Ist beispielsweise die Bedeutung der begangenen Verbandstat gering, kann eine Einstellung erfolgen, wenn kein öffentliches Interesse an der Verfolgung besteht. Ebenso ist eine Einstellung möglich, wenn durch eine Auflage (Leistung einer Wiedergutmachung oder Zahlung eines Geldbetrags an die Staatskasse) oder eine Weisung (z.B. die Anweisung, bestimmte Vorkehrungen zur Vermeidung von Verbandstaten zu treffen) das öffentliche Interesse an der Verfolgung beseitigt werden kann. Die Einstellungsvorschriften ermöglichen daher in vielen Fällen eine sachgerechte beschleunigte Erledigung und wirken so einer Überlastung der Justiz entgegen.

Beispiel: Begeht ein einzelner Vertriebsmitarbeiter eines Unternehmens eine Straftat, die durch eine unzureichende Gestaltung in dem bestehenden Compliance-Systems begünstigt wurde, so kann die Staatsanwaltschaft je nach Schwere des Tatvorwurfs eine Einstellung des Verfahrens unter der Weisung in Betracht ziehen, das Compliance-System zu verbessern.

4. *Was sind Internal Investigations?*

„Internal Investigations“, im VerSanG als verbandsinterne Untersuchungen bezeichnet, sind private Untersuchungen zur Aufklärung von Fehlverhalten in einem Unternehmen. Sie werden in aller Regel durch die Unternehmensleitung veranlasst. Mit ihrer Durchführung werden in großen Unternehmen häufig Rechtsanwaltskanzleien beauftragt, teilweise werden die Untersuchungen auch durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder die eigene Compliance- oder Rechtsabteilung eines Unternehmens durchgeführt. Zentrale Elemente von verbandsinternen Untersuchungen sind die Sichtung und Zusammenstellung von Unterlagen (dazu gehören z.B. auch E-Mails der Beschäftigten) und die Befragung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (sog. Interviews).

5. Warum brauchen wir überhaupt Regelungen zu Internal Investigations?

Verbandsinterne Untersuchungen sind mittlerweile bei größeren Unternehmen bei Korruptionsverdachtsfällen und sonstigen Fällen von Mitarbeiterkriminalität Alltag. Grund für ihre Durchführung ist dabei nicht in erster Linie die (strafrechtliche) Aufarbeitung einer Straftat, sondern bereits vorgelagert eine sich aus dem Gesellschaftsrecht oder der unternehmenseigenen Compliance ergebende Aufklärungspflicht. Verbandsinterne Untersuchungen sind vor diesem Hintergrund grundsätzlich zulässig und teilweise sogar geboten. Für die deutschen Strafverfolgungsbehörden stellt sich daher nicht die Frage, ob sie sich mit „Internal Investigations“ befassen müssen, sondern vielmehr, wie sie mit diesem bislang im deutschen Strafprozessrecht nicht geregelten „Fremdkörper“ umgehen.

Bisher fehlt es jedoch an einem klaren Rechtsrahmen für verbandsinterne Untersuchungen. Dies ist für alle unbefriedigend, die an einer internen Untersuchung beteiligt oder von ihr betroffen sind:

- Für Unternehmen, weil unklar bleibt, inwieweit verbandsinterne Untersuchungen bei der Zumessung einer Sanktion in Deutschland berücksichtigt werden können;
- Für die Strafverfolgungsbehörden, weil insbesondere Ermittlungen in multinationalen Konzernen sehr aufwendig sind und staatliche Kapazitäten bei umfassender Kooperation des Unternehmens erheblich ressourcenschonender eingesetzt werden können;

- Für Rechtsanwälte und Verteidiger, weil unklar bleibt, inwieweit anwaltliche Tätigkeiten vor strafprozessualen Maßnahmen geschützt sind;
- Für Arbeitnehmer, weil unklar bleibt, inwieweit sie gegenüber ihrem Arbeitgeber zur (wahrheitsgemäßen) Auskunft über Straftaten verpflichtet sind und inwieweit die dort gemachten Angaben in einem staatlichen Strafverfahren gegen sie verwendet werden können.

Ein sicherer Rechtsrahmen für verbandsinterne Untersuchungen ist daher dringend erforderlich.

6. *Warum und wie sollen Internal Investigations bei der Zumessung der Sanktion berücksichtigt werden?*

Gut durchgeführte verbandsinterne Untersuchungen können dazu beitragen, dass Straftaten aufgeklärt werden, die sonst im Dunkeln verbleiben. Sie können die Sachverhaltsaufklärung durch die Staatsanwaltschaft erleichtern und so die Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden schonen, da keine strafprozessualen Zwangsmittel (Durchsuchung, Beschlagnahme etc.) zur Ermittlung des Sachverhalts eingesetzt werden müssen. Außerdem kann die umfassende Aufklärung durch das Unternehmen selbst ein erster Schritt zur Einführung effektiver Compliance-Strukturen sein. Im geltenden Recht ist jedoch unklar, unter welchen Bedingungen und in welchem Umfang Aufklärungsleistungen des Unternehmens bei der Zumessung der Sanktion berücksichtigt werden können. Das neue VerSanG schafft hier Rechtssicherheit, indem es sowohl die Bedingungen wie auch die Auswirkung auf die Sanktionszumessung klar regelt. Werden verbandsinterne Untersuchungen in Übereinstimmung mit den Anforderungen des VerSanG durchgeführt, wird der Sanktionsrahmen für das betroffene Unternehmen um die Hälfte abgesenkt. Erfolgreiche verbandsinterne Untersuchungen werden zudem häufig Anlass dafür geben, das Verfahren gegen das Unternehmen einzustellen.

7. *An welche Bedingungen ist die Berücksichtigung von Internal Investigations geknüpft?*

Verbandsinterne Untersuchungen können nur dann eine Sanktionsmilderung zur Folge haben, wenn das Unternehmen durch vollständige und glaubwürdige Informationen zur Aufklärung der Straftat beiträgt. Das Gesetz legt daher die folgenden Anforderungen für die Berücksichtigung von verbandsinternen Untersuchungen fest:

- wesentlicher Beitrag zur Aufklärung der Straftat,
- umfassende Kooperation des Unternehmens mit den Strafverfolgungsbehörden,
- Trennung von Verteidigung und verbandsinternen Untersuchungen,
- faire Gestaltung des Untersuchungsverfahrens gegenüber den Mitarbeitern.

Eine faire Gestaltung der unternehmensinternen Untersuchungen ist Voraussetzung für die Berücksichtigung bei der Sanktionszumessung, denn ein fair durchgeführtes, möglichst objektives Untersuchungsverfahren erhöht die Glaubwürdigkeit der Untersuchungsergebnisse.

Beispiel: Es besteht der Verdacht, dass in dem Unternehmen A durch zahlreiche Mitarbeiter Bestechungsgelder gezahlt wurden um Aufträge einzuwerben. Unternehmen A hat einen durchschnittlichen Jahresumsatz von 500 Millionen Euro. Das Unternehmen beauftragt mit der Untersuchung die Anwaltskanzlei B. Diese wertet alle Unterlagen des Unternehmens aus und befragt die Mitarbeiter. Befragungen werden durch die beauftragte Anwaltskanzlei fair gestaltet. Die internen Ermittlungen können die Vorwürfe gegen eine Reihe von Mitarbeitern belegen. Die Anwaltskanzlei kooperiert umfassend mit den Strafverfolgungsbehörden und legt diesen das Ergebnis der verbandsinternen Untersuchungen einschließlich aller hierfür wesentlichen Dokumente vor. Der ursprünglich anwendbare Sanktionsrahmen von 10.000 Euro Mindest- und 50 Millionen Höchstsanktion wird durch einen reduzierten Sanktionsrahmen von 5.000 Euro Mindest- und 25 Millionen Höchstsanktion ersetzt.

8. *Führt die gesetzlich angeordnete Berücksichtigung von Internal Investigations zu einer „Privatisierung der Strafverfolgung“?*

Nein, denn die Verantwortung für das Sanktionsverfahren verbleibt allein bei der Staatsanwaltschaft. Es obliegt ihr, alle notwendigen Ermittlungshandlungen zur Aufklärung des Sachverhalts vorzunehmen. Das Unternehmen hat insbesondere keinen Anspruch darauf, zunächst eine eigene verbandsinterne Untersuchung durchführen zu können. Ein solches Recht steht auch natürlichen Personen nicht zu. Verbandsinterne Untersuchungen ersetzen die Ermittlungen der Verfolgungsbehörde daher nicht, sondern unterstützen die umfassenden Sachverhaltsaufklärung durch die Staatsanwaltschaft. Diese muss die Untersuchungsergebnisse kritisch würdigen und gegebenenfalls auch überprüfen können. Hiermit ist ein von Teilen der Fachöffentlichkeit immer wieder gefordertes absolutes Beschlagnahmeverbot für Unterlagen aus verbandsinter-

nen Untersuchungen nicht zu vereinbaren. Denn die Staatsanwaltschaft wäre gezwungen, sich blind auf die Ergebnisse einer privaten Untersuchung zu verlassen. Ein absolutes Beschlagnahmeverbot wäre insbesondere auch nicht im Interesse der Mitarbeiter, wenn die Untersuchungsunterlagen entlastende Umstände enthalten.

Beispiel: Ein Mitarbeiter wird durch den Ergebnisbericht der internen Untersuchungen belastet. Er trägt gegenüber der Staatsanwaltschaft glaubhaft vor, durch die Aussagen anderer Mitarbeiter entlastet worden zu sein; der Bericht sei nicht korrekt. Die entlastenden Aussagen sind durch den Untersuchungsführer, einem extern beauftragten Rechtsanwalt, nicht vorgelegt worden. Auf Nachfrage der Staatsanwaltschaft verweigert er zudem die Vorlage der entsprechenden Protokolle. Um den wahren Sachverhalt zu ermitteln, beschlagnahmt die Staatsanwaltschaft diese.

9. *Welche Unterlagen können durch die Staatsanwaltschaft beschlagnahmt werden?*

Verteidigungsunterlagen sind beschlagnahmefrei.

Für andere Unterlagen gilt ein differenziertes System: § 97 StPO ergänzt das Zeugnisverweigerungsrecht. Es soll nicht durch eine Beschlagnahme von Unterlagen des Zeugnisverweigerungsberechtigten umgangen werden. Wir stellen klar: Sämtliche in § 97 StPO genannten Fälle der Beschlagnahmeverbote gelten nur dann, wenn es ein Vertrauensverhältnis zwischen Beschuldigtem und Zeugnisverweigerungsberechtigtem zu schützen gilt. Die beschlagnahmten Gegenstände müssen selbst diesem geschützten Vertrauensverhältnis zwischen Beschuldigtem und Berufsgeheimnisträger zugerechnet werden können. So hat es nach geltendem Recht das LG München in der JonesDay-Entscheidung gesehen, und das BVerfG hat das nicht beanstandet.

Für unternehmensinterne Untersuchungen heißt das: Ein solches Vertrauensverhältnis besteht etwa bei Unterlagen, die der Vorbereitung der Verteidigung dienen oder bei Unterlagen, die einem Rechtsanwalt, Steuerberater oder Wirtschaftsprüfer vom Beschuldigten im Hinblick auf eine bestimmte Beratungstätigkeit übergeben werden.

Sobald das Unternehmen Beschuldigter ist, sind die Rechtsanwaltsunterlagen also in der Regel beschlagnahmefrei. Das gilt aber nicht für eine Sachverhaltsaufklärung, die vor Vorliegen einer Beschuldigtenstellung stattfindet oder anderen Zielen dient, zum Beispiel der internen Compliance. Aufzeichnungen aus anderen Verfahren unterfallen ebenfalls nicht dem Beschlagnahmeschutz. Dies gilt insbesondere, wenn der von der Beschlagnahme betroffene Verband den Berufsgeheimnisträger nicht mandatiert hat, sondern zum Beispiel die Konzernobergesellschaft, und die Aufzeichnungen auch nicht im Vorfeld einer späteren Mandatierung erfolgt sind.

Für Durchsuchungen gilt: Wenn die Unterlagen beschlagnahmt werden dürfen, darf man auch nach ihnen suchen.

10. *Was ist mit der „fairen Gestaltung“ der Untersuchungen gemeint?*

Befragungen der Mitarbeiter des Unternehmens in Form von sog. Interviews sind ein zentraler Bestandteil verbandsinterner Untersuchungen. Es besteht durchaus die Gefahr, dass diese Befragungen gegenüber Mitarbeitern nicht transparent gestaltet werden oder die Mitarbeiter beeinflusst oder unter Druck gesetzt werden.

Dieser Gefahr begegnet der Gesetzentwurf dadurch, dass eine Herabsetzung des Sanktionsrahmens wegen eines wesentlichen Aufklärungsbeitrags des Unternehmens nur erfolgen darf, wenn die Befragungen der Mitarbeiter fair und transparent gestaltet werden, denn nur in diesem Fall ist eine Anerkennung der Aufklärungsleistung durch den Staat gerechtfertigt. Zudem erhöhen transparent und fair durchgeführte Befragungen die Glaubwürdigkeit der Ergebnisse der verbandsinternen Untersuchung.

Um Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu schaffen, konkretisiert der Gesetzentwurf, welchen wesentlichen Voraussetzungen eine Befragung mindestens genügen muss, um eine Sanktionsmilderung zu erreichen:

- Mitarbeiter müssen vor ihrer Aussage darauf hingewiesen werden, dass Auskünfte in einem Strafverfahren gegen sie verwendet werden können. Keinesfalls darf Mitarbeitern suggeriert werden, es handele sich um ein vertrauliches Gespräch.
- Mitarbeitern muss das Recht eingeräumt werden, einen Anwalt oder ein Mitglied des Betriebsrats hinzuzuziehen.
- Mitarbeitern muss das Recht eingeräumt werden, die Auskunft auf solche Fragen zu verweigern, die sie der Gefahr aussetzen würden, sich selbst oder einen Angehörigen zu belasten.

Die Regelung schafft Rechtssicherheit für die Unternehmen und deren Berater bei der Durchführung von verbandsinternen Untersuchungen. Denn nach geltendem Arbeits- und Dienstrecht ist unklar, inwieweit bei verbandsinternen Untersuchungen eine Aussageverpflichtung des Arbeitnehmers besteht. Diese arbeitsrechtlichen Beziehungen werden jedoch nicht neu geregelt, sondern es wird für den Bereich der verbandsinter-

nen Untersuchungen ein effektives Anreizmodell geschaffen, bei dem eine Sanktionsmilderung nur bei fairer und transparenter Gestaltung der Mitarbeiterbefragungen erlangt werden kann.

11. *Ist ein Unternehmen zur Durchführung von Internal Investigations verpflichtet, wenn der Verdacht einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit vorliegt?*

Nein, eine Verpflichtung zur Durchführung von verbandsinternen Untersuchungen besteht nicht. Durch die vorgesehenen Regelungen wird vielmehr ein Anreizsystem eingeführt. Die Aufklärungsleistung des Unternehmens soll nach diesen Vorschriften zu einer umfangreichen Sanktionsmilderung führen, wenn das Unternehmen zur Aufklärung des Sachverhalts durch die Strafverfolgungsbehörden wesentlich beiträgt, mit den Strafverfolgungsbehörden umfassend kooperiert und die Mitarbeiterbefragungen fair und transparent gestaltet werden. Die Sanktionsmilderung erfolgt in diesem Fall durch eine Absenkung des Sanktionsrahmens um die Hälfte. Führt ein Unternehmen keine verbandsinternen Untersuchungen in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Anforderungen durch, kommt keine Absenkung des Sanktionsrahmens um die Hälfte in Betracht. Allerdings kann dennoch eine Milderung der Sanktion nach den allgemeinen Vorschriften erfolgen.

12. *Müssen selbst kleine und mittlere Unternehmen für Internal Investigations Rechtsanwaltskanzleien beauftragen?*

Verbandsinterne Untersuchungen im Sinne des VerSanG können sowohl durch das Unternehmen selbst als auch durch externe Untersuchungsführer, wie etwa Rechtsanwaltskanzleien oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, durchgeführt werden. Insbesondere in kleineren und mittelständischen Unternehmen kann das Bedürfnis bestehen, die Untersuchung selbst durchzuführen, da die Beauftragung externer Berater mit erheblichen Kosten verbunden sein kann. Auch selbst durchgeführte verbandsinterne Untersuchungen führen zu der vorgesehenen umfangreichen Sanktionsmilderung, sofern sie in Übereinstimmung mit den gesetzlich festgelegten Anforderungen erfolgen.

13. *Warum sieht das Anreizmodell eine Trennung von Internal Investigations und Unternehmensverteidigung vor?*

Verbandsinterne Untersuchungen dienen der objektiven Aufklärung des Sachverhalts einschließlich aller belastenden und entlastenden Umstände. Die Strafverteidigung ist hingegen auf die bestmögliche Durchsetzung der Rechte des Beschuldigten gerichtet. Diese unterschiedlichen Zielrichtungen können zu Interessenkonflikten führen. Deshalb ist die Trennung von verbandsinternen Untersuchungen und Vertretung im Ordnungswidrigkeitenverfahren sinnvoll und bereits heute weit verbreitet.

Eine funktionale Trennung von Verteidigung und verbandsinterner Untersuchung sichert den jeweiligen Untersuchungsführern eine größere Eigenständigkeit gegenüber der Unternehmensverteidigung. Dies führt zu einer erhöhten Glaubwürdigkeit ihrer Untersuchungsergebnisse. Die Unabhängigkeit des Untersuchungsführers gegenüber der Unternehmensverteidigung kann darüber hinaus auch den ersten Schritt zu einer ernsthaften Verhaltensänderung und einem nachhaltigen Kulturwandel darstellen, da nur ein unabhängiger Untersuchungsführer zum Kern der aufzuarbeitenden Straftat vordringen und hierbei auch eventuelle Verstrickungen der Firmenleitung ernsthaft in den Blick nehmen kann.

Hierdurch wird nicht ausgeschlossen, dass mit der verbandsinternen Untersuchung eine Kanzlei beauftragt wird, der auch der Verteidiger des Verbandes oder des Beschuldigten angehört. Dieser darf dann allerdings nicht an der verbandsinternen Untersuchung mitgewirkt haben, sonst an dieser beteiligt gewesen sein oder unmittelbaren Zugriff auf die Erkenntnisse aus der verbandsinternen Untersuchung haben. Hierfür muss der beauftragte Dritte die entsprechenden organisatorischen Vorkehrungen treffen.