

## Das geplante Verbandssanktionengesetz – ein Unternehmensstrafrecht

Am 22. April 2020 legte das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz seinen lang erwarteten „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft“ vor, der im Vergleich zu dem bereits seit August 2019 im Umlauf befindlichen und viel diskutierten „Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Unternehmenskriminalität“ einige Änderungen beinhaltet. Nachdem die Interessenverbände bis zum 12. Juni 2020 Gelegenheit zur Stellungnahme hatten, hat die Bundesregierung den Entwurf bereits am 16. Juni 2020 ohne erneute Änderungen beschlossen. Das Gesetz soll zwei Jahre nach Verkündung in Kraft treten. Das bedeutet: das Verbandssanktionengesetz wird kommen, wenn auch nach wie vor nicht klar ist wann und in welcher Form genau. Im Hinblick hierauf sollten Unternehmen unbedingt die weitere Entwicklung aufmerksam verfolgen und ihre Compliance-Strukturen überarbeiten oder erstmals welche implementieren, wo es noch keine gibt.

### I. Probleme nach aktueller Gesetzeslage

Nach aktueller Gesetzeslage können Straftaten, die aus Verbänden heraus begangen werden, lediglich mit einer Geldbuße nach dem OWiG und einigen wenigen spezialgesetzlichen Vorschriften, etwa aus dem Kartellrecht, geahndet werden. Dies stellt nach Meinung vieler keinen angemessenen Reaktionsrahmen auf Unternehmenskriminalität dar. Bei einer Sanktions-Höchstgrenze von 10 Mio. Euro hält sich das Risiko im Falle eines Verstoßes, etwa eines finanzkräftigen, multinationalen Konzerns, in Grenzen, weshalb folglich die abschreckende Wirkung der Sanktionierung stark eingeschränkt ist. Zudem steht die Verfolgung im Ermessen der zuständigen Behörden, was zu einer uneinheitlichen und unzureichenden Ahndung führt. Es fehlen rechtssichere Anreize für Unternehmen in ihre Compliance-Strukturen zu investieren, um Fehlverhalten vorzubeugen bzw. schnell aufzudecken. Für den Fall existierender Compliance-Management-Systeme ist bislang nicht ausreichend geklärt, welche Verfahrensrechte Unternehmen zustehen sollen, inwieweit Ergebnisse interner Ermittlungen vor dem Zugriff der Behörden geschützt sind und welche Schutzrechte Leitungspersonen und vor allem Unternehmensmitarbeiter haben. Nach derzeitigem Stand laufen etwa die Verfahrensrechte natürlicher Personen faktisch leer, wenn unternehmensinterne Aufklärung und staatliche Verfolgung zusammentreffen: beispielsweise besteht eine arbeitsrechtliche Verpflichtung dem Unternehmen gegenüber, vollumfänglich zur Aufklärung eines Sachverhalts beizutragen, ggf. auch durch selbstbelastende Aussagen. Auf diese Aussagen können die Verfolgungsbehörden dann entweder durch Kooperation des Unternehmens oder auch durch Beschlagnahme der Unterlagen zugreifen, ohne dass ein prozessuales Verwertungsverbot der getätigten Aussage entsteht. Das verfassungsrechtlich verbürgte Verfahrensrecht der Selbstbelastungsfreiheit des Mitarbeiters ist damit ausgehebelt.



## II. Ziel des Entwurfs

Gesetztes Ziel des Entwurfes ist es, eine eigenständige gesetzliche Grundlage für die Sanktionierung von Verbänden zu schaffen. Dabei soll das Legalitätsprinzip eingeführt und eine angemessene Ahndung von Verbandstaten ermöglicht werden. Zudem sollen Compliance-Maßnahmen gefördert werden, indem Anreize dafür geboten werden, dass Unternehmen mit internen Untersuchungen zur Aufklärung von Verbandstaten beitragen.

## III. Inhalte des Entwurfs

### 1. Anknüpfungspunkt für die Sanktionierung

Anknüpfungspunkt für die Sanktionierung ist eine sogenannte „Verbandstat“, das heißt eine Straftat, durch die Pflichten, die den Verband treffen, verletzt worden sind oder durch die der Verband bereichert worden ist oder werden sollte. Eine Beschränkung auf bestimmte Deliktgruppen ist bislang nicht vorgesehen. Der Zweck des Verbands muss auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet sein; ausgenommen vom Anwendungsbereich sind daher insbesondere gemeinnützige Vereine, für diese bleibt es bei der bisherigen Regelung allein im Ordnungswidrigkeitenrecht. Diese Verbandstat muss durch eine natürliche Person begangen worden sein, die entweder Leitungsperson des jeweiligen Verbands ist oder die eine andere (auch betriebsfremde) Person ist, aber die Straftat in Wahrnehmung der Angelegenheiten des Verbands begangen hat, sofern die Tat durch eine Leitungsperson hätte verhindert oder erschwert werden können. Zudem werden im Ausland begangene Taten mit im Inland begangenen Verbandstaten gleichstellt, soweit die Tat nach deutschem Strafrecht eine Straftat wäre, am Tatort mit Strafe bedroht ist und der Verband zur Tatzeit einen Sitz im Inland hat.

Das heißt, dem Unternehmen wird über ein Organisationsversagen Unrecht zugerechnet, das entweder von Leitungspersonen begangen wurde oder von anderen Personen (in der Regel Mitarbeitern), sofern es im Zusammenhang mit einer Aufsichtspflichtverletzung durch Leitungspersonen steht. Für diese Zurechnung von Straftaten muss das Unterlassen von Schutzvorkehrungen objektiv pflichtwidrig und die dadurch geschaffene Gefahr einer Straftat objektiv erkennbar sein. Auf ein Verschulden kommt es insoweit nicht an. Soweit Straftaten anderer Personen als Leitungspersonen betroffen sind, wird indirekt allein die mangelnde Kontrolle über Dritte auf Grund objektiver Defizite des Compliance-Management-Systems sanktioniert. Allerdings lässt sich die Verantwortlichkeit des Unternehmens begrenzen, indem Compliance-Strukturen geschaffen werden, welche die Aufsichtspflicht erfüllen. Die Straftat von anderen Personen wird dem Unternehmen in diesem Fall nicht



zugerechnet, es verbleibt nur die Zurechnung von Verbandstaten von Leitungspersonen.

Diese Straftaten sollen dem Legalitätsprinzip unterliegen. Das heißt die Verfolgung der Taten liegt nicht mehr im Ermessen der Behörde, sondern sie müssen stets verfolgt werden. Es gibt allerdings einige Ausnahmen, in denen von der Verfolgung abgesehen werden kann, wie beispielsweise im Fall von Geringfügigkeit, oder bei der Erteilung von Auflagen und Weisungen, die geeignet sind, das öffentliche Interesse an der Verfolgung zu beseitigen. Zuständig für die Verfolgung des Verbandes im Rahmen des Sanktionsverfahrens ist die Verfolgungsbehörde, die für die Verfolgung der Verbandstat zuständig ist.

## 2. Art und Höhe der Sanktionen

Als Sanktionen für die vorgenannten Straftaten kommen nach dem Entwurf in Betracht:

- eine Geldsanktion oder
- eine Verwarnung mit Verbandsgeldsanktionsvorbehalt.

Im Falle einer Geldsanktion beträgt die Höhe der Geldsanktion bei einer vorsätzlich begangenen Verbandstat maximal 10 Mio. Euro, bei einer Fahrlässigkeitstat maximal 5 Mio. Euro. Wenn der Verband aber einen Jahresumsatz von mehr als 100 Mio. Euro hat, liegt die Höchstgrenze bei Vorsatz bei 10 % und bei Fahrlässigkeit bei 5 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes. Dieser bemisst sich nach dem Durchschnitt des weltweiten Umsatzes aller natürlichen Personen und Verbände der letzten drei Geschäftsjahre, die der Verurteilung vorausgehen, soweit diese Personen und Verbände mit dem Verband als wirtschaftliche Einheit operieren (d.h. des weltweiten Konzernumsatzes). Zudem ist die Abschöpfung von wirtschaftlichen Vorteilen nach allgemeinen strafrechtlichen Grundsätzen im Rahmen der Abschöpfung weiterhin möglich.

Die Verwarnung mit Verbandsgeldsanktionsvorbehalt entspricht einer vollstreckungsrechtlichen Bewährungsausetzung, die gegebenenfalls in Verbindung mit Auflagen oder Weisungen verhängt wird. Als Beispiel für eine Weisung wird etwa das Treffen bestimmter Vorkehrungen zur Vermeidung von Verbandstaten genannt und das Nachweisen dieser Vorkehrungen durch Bescheinigung einer sachkundigen Stelle. Im Klartext bedeutet das, dass der Richter die Weisung erteilen kann, dass Vorkehrungen zur Verbesserung der Compliance-Strukturen und zur Vermeidung von künftigen Verbandstaten zu treffen sind.



Die im ersten Entwurf von August 2019 noch vorgesehene Auflösung des Verbands als schärfstes Mittel der Sanktionierung ist im endgültigen Entwurf weggefallen.

### 3. Zumessungskriterien

Bei der Festlegung der konkreten Höhe der Sanktion sind bestimmte Gesichtspunkte besonders zu berücksichtigen. Vor allem ins Gewicht fällt, ob das Unternehmen im Vorfeld Maßnahmen ergriffen hat, um Rechtsverstöße zu vermeiden und aufzudecken. Besonders schwer wiegt daher das Fehlen eines angemessenen Compliance-Management-Systems. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich im Rückblick zeigt, dass ein solches das verwirklichte Risiko aufgezeigt und einer objektiv pflichtgemäß handelnden Geschäftsleitung präventive Maßnahmen ermöglicht hätte. Mildernd ist hingegen zu berücksichtigen, wenn ein bereits vorhandenes Compliance-Management-System anlässlich einer begangenen Straftat angepasst und optimiert wird sowie wenn der Verband sich bemüht, die Straftat aufzudecken und den Schaden wiedergutzumachen. Als Zumessungskriterien im Einzelfall hat das Gericht insbesondere die Art und den Umfang der offenbaren Tatsachen und deren Bedeutung für die Aufklärung der Tat, den Zeitpunkt der Offenbarung und das Ausmaß der Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden durch den Verband zu berücksichtigen. Im Hinblick auf die Bedeutung, die demzufolge einem Compliance-Management-Systems zur Vermeidung von Straftaten beigemessen wird, ist zu erwarten, dass für Unternehmen ohne ein solches eine Einstellung wegen Geringfügigkeit oder eine Verwarnung regelmäßig nicht in Betracht kommen wird.

Es wird stets zwischen täter- und verbandsbezogenen Zumessungskriterien differenziert. Der Vorwurf gegen den Täter soll beispielsweise geringer ausfallen, wenn im Verband Rechtsübertretungen geduldet worden sind oder sogar hierzu ermutigt worden ist und damit die Hemmschwelle zur Tatbegehung gesenkt wurde. Dies kann aber gleichzeitig sanktionsverschärfend im Rahmen der Zumessung gegen den Verband berücksichtigt werden.

### 4. Verfahrensrechte von Unternehmen und Mitarbeitern

Das geplante Verbandssanktionengesetz bewegt sich, wie einleitend geschildert, in einem Spannungsfeld zwischen Unternehmens-, Mitarbeiter- und Strafverfolgungsinteressen. Um all diesen gerecht zu werden, ist eines der Ziele des Entwurfes einen rechtssicheren Rahmen für verbandsinterne Untersuchungen zu schaffen. Dazu finden zum einen die Beschuldigtenrechte aus der Strafprozessordnung für das Unternehmen entsprechende Anwendung. Außerdem werden mittels eines gestuften Anreizsystems Rahmenvorgaben für das Vorgehen bei internen Ermittlungen gemacht, bei deren Einhaltung



die Sanktion für das Unternehmen gemildert werden soll. Unter den Begriff der „internen Ermittlung“ fallen alle Maßnahmen, die von Unternehmen, bzw. von dem jeweiligen Verband, zur Aufdeckung eines vermuteten Fehlverhaltens eigener Mitarbeiter durchgeführt werden. Der Entwurf liefert dabei keine Definition des Begriffs und keine verbindlichen Vorgaben für die konkrete Durchführung.

**a) Vorgaben für verbandsinterne Untersuchungen**

Um von der Milderung zu profitieren, müssen bei der Durchführung interner Ermittlungen bestimmte Anforderungen gewahrt werden.

Zum einen muss die interne Untersuchung erheblich zur Aufklärung der Verbandstat beigetragen haben. Des Weiteren kann die Untersuchung durch den Verband selbst oder einen von ihm beauftragten Dritten durchgeführt werden. Voraussetzung ist allerdings, dass dieser nicht zeitgleich Verteidiger des Verbandes oder eines Beschuldigten im Rahmen des Sanktionsverfahrens ist. Zudem muss ununterbrochen und uneingeschränkt mit den Strafverfolgungsbehörden zusammengearbeitet werden. Das Ergebnis der internen Untersuchung, einschließlich aller für die Untersuchung wesentlichen Dokumente, sowie der Abschlussbericht müssen den Verfolgungsbehörden zur Verfügung gestellt werden. Außerdem werden nur solche Aufklärungsbemühungen bei der Sanktionierung mildernd berücksichtigt, die unter Beachtung der Grundsätze eines fairen Verfahrens durchgeführt wurde. Dazu gehören:

- Mitarbeiter werden vor ihrer Befragung darauf hingewiesen, dass ihre Auskünfte in einem Strafverfahren gegen sie verwendet werden können.
- Befragten wird das Recht eingeräumt, anwaltlichen Beistand oder ein Mitglied des Betriebsrats zu Befragungen hinzuzuziehen.
- Befragten wird das Recht eingeräumt, die Auskunft auf solche Fragen zu verweigern, durch deren Beantwortung sie selbst oder ihre Angehörigen Gefahr laufen, wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit verfolgt zu werden.

Diese Vorgaben haben allerdings keine arbeitsrechtliche Auswirkung, obwohl sie das Verhältnis zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber betreffen. Sofern die Vorgaben aber eingehalten wurden, und der Verband die Ergebnisse der verbandsinternen Untersuchung nicht erst nach Eröffnung des Hauptverfahrens offenbart, ist eine Milderung von bis zu 50 % möglich.

Ein Passus der verlangte, die verbandsinterne Untersuchung müsse auch in Übereinstimmung mit den geltenden Gesetzen durchgeführt



werden, wurde aus dem aktuellen Referentenentwurf wieder gestrichen. Dieser hatte für massive Kritik gesorgt, da erhebliche Probleme in der Praxis, insbesondere in Bezug auf gesellschaftsrechtliche, datenschutzrechtliche und arbeitsrechtliche Bestimmungen zu erwarten gewesen wären und jeder Rechtsverstoß, ohne Rücksicht auf Verschulden, die Sanktionsmilderung gefährdet hätte.

#### **b) Beschlagnahme von Unterlagen durch Ermittlungsbehörden**

Besondere Beachtung sollte man auch der Erleichterung der Beschlagnahme der Untersuchungsdokumentation durch teilweise Neuregelung der jeweiligen Vorschriften in der StPO schenken. Die Reichweite des Beschlagnahmeverbots soll künftig auf Fälle beschränkt sein, in denen ein Vertrauensverhältnis zwischen Beschuldigtem und dem zeugnisverweigerungsberechtigten Anwalt besteht. Das Verbot besteht demnach nur für Unterlagen, die der Vorbereitung der Verteidigung dienen. Nicht geschützt sind hingegen Unterlagen aus einer Sachverhaltsaufklärung, die vor dem Vorliegen einer Beschuldigtenstellung stattfindet oder anderen Zielen dient.

### **IV. Bedeutung des geplanten Gesetzes für Unternehmen, insbesondere im Hinblick auf ihre Compliance-Management-Systeme**

Die Regelungen des Entwurfs machen wenige konkrete Vorgaben bezüglich der Ausgestaltung eines Compliance-Management-Systems. Aber schon aus den gesellschaftsrechtlichen Sorgfalts- und Leitungspflichten kann sich die Verpflichtung ergeben, verbandsinterne Compliance-Verstöße aufzuklären, um weitere Schäden für das Unternehmen abzuwenden. Auch die Aussicht auf Milderung der erheblichen Strafdrohungen löst gesellschaftsrechtliche Pflichten aus, denn die Milderung ist grundsätzlich im Interesse der Gesellschaft. Dabei erfordert eine jede Entscheidung eine sorgfältige Risikoanalyse.

Wenn beispielsweise ein Compliance-Verstoß den Verfolgungsbehörden noch nicht bekannt ist, muss abgewogen werden, ob und zu welchem Zeitpunkt die Offenlegung erfolgen soll, um zwar einerseits sich zunächst selbst einen Überblick über die Lage und damit verbundenen Risiken zu verschaffen, aber gleichzeitig die geforderte umfassende Kooperation mit den Behörden nicht zu gefährden. Auch muss auf die Einhaltung der Verfahrensrechte der betroffenen Organwalter und Mitarbeiter besonders geachtet werden, um die spätere Verwertbarkeit der Informationen vor Gericht und den möglichen Strafrabatt nicht zu gefährden. Schwierigkeiten bereitet hier insbesondere das vorgesehene Schweigerecht des jeweils befragten Mitarbeiters. Bei Gewährung des Schweigerechts im Rahmen eines fairen Verfahrens steht unter Umständen eine entscheidende Informationsquelle, nämlich die Auskunft des Mitarbeiters, nicht



zur Verfügung. Eine umfassende Aufklärung wäre dann nicht möglich. Wird ihm aber kein Schweigerecht zugestanden, ist zwar eine Aufklärung möglich, der Sanktionsrabatt scheidet aber wegen eines Verfahrensverstößes dennoch aus. Auch der betroffene Mitarbeiter befindet sich in einer Zwickmühle: für den Fall seines Schweigens verstößt er gegen arbeitsrechtliche Pflichten. Außerdem drohen ihm eine Verdachtskündigung und möglicherweise Schadenersatzansprüche des Unternehmens, wenn auf Grund seines Schweigens eine Aufklärung scheitert und die Sanktionsmilderung wegfällt. Sagt er hingegen aus, droht ihm eine Tat- kündigung und gegebenenfalls die Einleitung eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gegen ihn. Um diesen Konflikt zu lösen, ist gegebenenfalls über eine Amnestieregelung für den jeweiligen Mitarbeiter nachzudenken. Dabei ist sorgfältig abzuwägen, auf welche arbeits- und zivilrechtlichen Maßnahmen, Rechte und Ansprüche verzichtet werden kann. Es ist aber auch zu prüfen, ob sich eine Kooperation mit den Behörden überhaupt lohnt, da die Sanktionsmilderung angesichts der hohen Anforderungen an das interne Verfahren keineswegs sicher ist, auch wenn das Gericht in dieser Entscheidung gebunden ist. Je nach Ermittlungsmaßnahme müssen außerdem die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats beachtet werden.

Die Bedeutung von internen Untersuchungen wird im Hinblick auf das geplante Verbands- sanktionengesetz deutlich zunehmen. Auf Grund des Legalitätsprinzips und der sehr weiten Möglichkeit der Zurechnung von Straftaten von Leitungspersonen und Mitarbeitern an das Unternehmen, ist mit einer Vielzahl von Ermittlungsverfahren zu rechnen. Im Hinblick auf die wesentliche Bedeutung eines angemessenen Compliance-Management-Systems bei der Zurechnung von Verbandstaten untergeordneter Mitarbeiter sowie bei der Festlegung der Art und Höhe der Sanktion, sind Unternehmen jedenfalls gut beraten, über den Auf- oder Ausbau der eigenen Compliance-Strukturen nachzudenken. Mitarbeiter von internen Ermittlungsteams sollten im Hinblick auf die zahlreichen Fallstricke geschult werden, um weder die Ergebnisse der internen Untersuchungen zu gefährden noch sich selbst einem Haftungs- risiko auszusetzen. Der durch den Entwurf gegebene Ausblick sollte dringend zum Anlass genommen werden, die bestehenden Prozesse zur Durchführung von internen Untersuchungen gründlich zu überarbeiten.

\*\*\*

Stand: 23.06.2020

