

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

**zum Referentenentwurf
eines Gesetzes zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft des
Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz**

**Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5000
Fax: +49 30 2020-6000

51, rue Montoyer
B - 1000 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +32 2 28247-39
ID-Nummer 6437280268-55

Abteilung:
Recht und Compliance

E-Mail: recht@gdv.de

www.gdv.de



Zusammenfassung

Artikel 1 – Verbandssanktionengesetz

Die Versicherungswirtschaft unterstützt das Ziel des Entwurfs, Wirtschaftskriminalität zu verhindern und fairen Wettbewerb zu stärken. Die Notwendigkeit, für Verbandstaten ein eigenständiges Sanktionskonzept zu schaffen und damit Unternehmen stärker zu sanktionieren, bleibt allerdings fraglich. Zweifel bestehen insbesondere an der Einführung des Legalitätsprinzips und der erheblichen Erweiterung des Sanktionsrahmens.

Unabhängig davon sind folgende Punkte hervorzuheben:

- Zu begrüßen ist die Anerkennung der Bedeutung von unternehmensinternen Compliance-Maßnahmen, die im Entwurf Niederschlag gefunden hat. Dies gilt für die Kodifizierung der Berücksichtigung von Compliance-Maßnahmen bei der Sanktionierung und für mögliche Anreize für unternehmensinterne Untersuchungen.
- Allerdings könnten die Anforderungen an unternehmensinterne Untersuchungen, insbesondere die personelle Trennung des Verteidigers von der internen Untersuchung, dieses Instrument in der Praxis schwächen und sollten überdacht werden.
- Die Beurteilung von Compliance-Maßnahmen kann nur im Einzelfall in Bezug auf konkrete Unternehmen erfolgen. Zutreffend sieht der Entwurf daher von Konkretisierungen der Compliance-Anforderungen ab.
- Die Klarstellung der Beschuldigtenrechte von Verbänden (insbes. §§ 27, 33 VerSanG-E) ist zu begrüßen.

Artikel 4 Nr. 1 – Änderung der Strafprozessordnung

Die vorgesehene Beschränkung der Beschlagnahmeverbote bei Rechtsanwälten ist abzulehnen. Stattdessen sollte zum Erhalt und der Förderung einer adäquaten Rechtspflege ein weitergehender Schutz des Rechtsanwalts-Mandanten-Verhältnisses eingeführt werden, wobei auch das Verhältnis des Syndikusrechtsanwalts zu seinem Arbeitgeber in den Schutz einbezogen werden sollte.

Die Versicherungswirtschaft nimmt hiermit Stellung zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft.

I. Artikel 1 - Verbandssanktionengesetz

1. Vorbemerkung

Das mit dem Entwurf des Verbandssanktionengesetzes angesprochene Ziel der wirksamen Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität und – mittelbar – der Förderung eines fairen Wettbewerbs wird von der Versicherungswirtschaft unterstützt. Ein gesetzeskonformes unternehmerisches Handeln ist für die Versicherungswirtschaft selbstverständlich. Als aufsichtsrechtlich regulierte Unternehmen verfügen die Versicherungsunternehmen bereits heute über umfangreiche Compliance-Systeme und -Maßnahmen.

Allerdings bietet das Ordnungswidrigkeitengesetz bereits ein adäquates (bußgeldrechtliches) Haftungskonzept mit der Möglichkeit der Verbandsgeldbuße (§ 30 OwiG) und der Einziehung (§§ 73, 73b StGB). Hinzu kommen branchenspezifisch die Sanktionsmöglichkeiten der BaFin. Die Notwendigkeit, für Verbandstaten ein eigenständiges Sanktionskonzept zu schaffen und damit Unternehmen stärker zu sanktionieren, bleibt fraglich. Zweifel bestehen insbesondere an der Einführung des Legalitätsprinzips. Der dafür angeführte Zweck einer einheitlicheren Verfolgung dürfte aufgrund tatsächlicher Umstände (etwa der unterschiedlichen Personalsituation der Staatsanwaltschaften) kaum erreicht werden. Der vorgesehene Sanktionsrahmen könnte zudem im Einzelfall zu unverhältnismäßigen Belastungen der Unternehmen führen.

2. Verbandsverantwortlichkeit

Präzisierung der „Leitungsperson“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 e) VerSanG-E)

Die Verbandsverantwortlichkeit knüpft für die Verantwortlichkeit an das Verhalten von Leitungspersonen an (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 VerSanG-E). Um die Zurechnung nicht zu überdehnen, bedarf es einer Eingrenzung und Präzisierung des über den Auffangtatbestand des § 2 Abs. 1 Nr. 2 e) VerSanG-E als Leitungsperson erfassten Personenkreises. Rechtliche Unsicherheiten ergeben sich aus dem Entwurf dahingehend, welche Hierarchieebenen erfasst werden. Damit könnten auch Mitarbeiter unterhalb der Führungsebene, z. B. Gruppenleiter, die Verbandsverantwortung auslösen. Es sollte jedoch nur auf Personen abgestellt werden, die nach der unternehmensinternen Organisation maßgebliche Einflussmöglichkeit auf die Verwaltung des Unternehmens zugewiesen bekommen haben und mittels Weisungs- und Sanktionsmöglichkeiten verant-

wortlich für den Verband handeln können. Angesichts der weitreichenden Sanktionsfolgen sollte das Gesetz die Zurechnungspersonen hinreichend klar eingrenzen und einen zu großen Auslegungsspielraum vermeiden.

Verbandsverantwortlichkeit (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 VerSanG-E)

§ 3 Abs. 1 VerSanG-E regelt die Verbandsverantwortlichkeit in Anlehnung an § 130 OWiG. Allerdings wird – anders als in § 130 Abs. 1 OWiG – für den Vorwurf des Unterlassens kein Verschulden vorausgesetzt. Dies erscheint unverhältnismäßig. Eine Verantwortlichkeit und Sanktionierung des Verbands sollte an ein zumindest zugerechnetes Verschulden einer Leitungsperson anknüpfen. Dies sollte auch gerade für den Bereich des Unterlassens gelten.

3. Berücksichtigung von Compliance-Maßnahmen

Ausdrücklich zu begrüßen ist, dass der Entwurf die Bedeutung unternehmensinterner Compliance-Maßnahmen in Verbänden herausstellt und entsprechende Maßnahmen sowohl als Vortat- als auch als Nachtatverhalten (§ 15 Abs. 3 Nr. 6 und 7 VerSanG-E) honoriert.

Zutreffend sieht der Entwurf davon ab, zu konkretisieren, welche Vorkehrungen als Compliance-Maßnahmen zu treffen sind. Die Beurteilung von bestehenden Compliance-Maßnahmen und die Erteilung von Weisungen (Vorkehrungen zur Vermeidung von Verbandstaten) müssen sich an bestehenden verbindlichen Vorgaben orientieren, die bereits für die betroffenen Verbände gelten. Außerdem muss eine Orientierung am unternehmensindividuellen Risiko erfolgen.

Aus Sicht der Versicherungswirtschaft ist dabei insbesondere zu berücksichtigen, dass Versicherungsunternehmen bereits konkreten Anforderungen an ihre Compliance unterliegen. Versicherungsunternehmen müssen gem. § 29 Abs. 1 Satz 2 Versicherungsaufsichtsgesetz über eine Compliance-Funktion zur Überwachung der Einhaltung ihrer Anforderungen verfügen. Da die versicherungsaufsichtsrechtlichen Compliance-Vorgaben auf grds. vollharmonisierendem und abschließendem EU-Recht (Solva II-RL 2009/138/EG und Solva II-VO 2015/35) beruhen, könnten abweichende Anforderungen auch mit dem Anwendungsvorrang des EU-Rechts in Konflikt geraten. Allgemeingültige und damit als Gesetz fassbare Vorgaben lassen sich aufgrund der vorgesehenen Geltung des VerSanG für alle wirtschaftlich tätigen Unternehmen nicht treffen.

Bei regulierten Unternehmen/Verbänden sollten zudem Bewertungen, Stellungnahmen und Bestätigungen der zuständigen Aufsichtsbehörde(n) zu Compliance bei der Sanktionszumessung berücksichtigt werden. Bei positiven Bestätigungen der Aufsicht ist folgerichtig von einer angemesse-

nen und wirksamen Compliance auszugehen. Die zuständige Aufsicht sollte hierfür als eine mögliche sachkundige Stelle im Gesetzestext bestimmt werden (vgl. § 13 Abs. 2 VerSanG-E, wo dieser Begriff bereits erwähnt wird).

Abzulehnen ist aus Sicht der Versicherungswirtschaft, mittels einer Weisung des Gerichts (§ 13 Abs. 2 VerSanG-E) einen sog. „Monitor“ einzusetzen. Auch hier bestehen spezifische aufsichtsrechtliche Regelungen, die in Konflikt treten oder unterlaufen werden könnten. So ermöglicht es das Versicherungsaufsichtsrecht der Aufsichtsbehörde auf der Basis ihrer branchenspezifischen Expertise unter bestimmten Voraussetzungen einen Sonderbeauftragten zur Abstellung von Missständen bei Rechtsverstößen einzusetzen (§§ 293, 307 Versicherungsaufsichtsgesetz). Parallele und ggf. widerläufige Strukturen durch einen gesonderten „Monitor“ sollten vermieden werden. Zu begrüßen ist insoweit, dass jedenfalls die Begründung (S. 90) unzumutbare Eingriffe in die Angelegenheiten des Verbandes ausschließt.

4. Verbandsinterne Untersuchungen

Auch der Ansatz, verbandsinterne Untersuchungen zu fördern, ist dem Grunde nach zu begrüßen. Mit der vorgesehenen Milderung der Verbandssanktion (§§ 17 Abs. 1, 18 VerSanG-E) wird zu Recht die Aufklärungsleistung des Verbandes honoriert. Allerdings könnten die Voraussetzungen des Entwurfs zu einer Schwächung des Instruments in der Praxis führen.

Trennung von Verteidigung und interner Untersuchung

Abzulehnen ist insbesondere die Obliegenheit der personellen Trennung von Verteidigung und interner Untersuchung, um den Vorteil der vertypten Sanktionsminderung gem. § 17 Abs. 1 Nr. 2 VerSanG-E erhalten zu können. Dies könnte eine sachgerechte Verteidigung behindern, die zwangsläufig eine eingehende Sachverhaltsaufklärung innerhalb des Verbandes erfordert. Eine obligatorische Trennung würde parallele Untersuchungen mit entsprechendem Aufwand und unnötigen Kosten bedingen. Die unternehmensinterne Aufarbeitung und die darauf aufbauende Verteidigung sollte daher der organisatorischen Freiheit der Unternehmen überlassen bleiben.

Hierzu im Einzelnen:

Zentral für jede Verteidigung ist die Sachverhaltserklärung. Auch eine natürliche Person wird daher regelmäßig nur einen Rechtsanwalt einschalten, der sich sowohl um Verteidigung als auch Sachverhaltsaufklärung kümmert. Diese Möglichkeit sollte den Unternehmen nicht genommen

werden. Im Gegenteil: Sinn und Zweck des Entwurfs ist, Unternehmen im Hinblick auf die Strafbarkeit einer natürlichen Person gleichzustellen. Dies gebietet auf der anderen Seite aber auch, den Unternehmen die gleichen Rechte wie einer natürlichen Person einzuräumen. Das Recht auf eine bestmögliche Verteidigung gehört hierzu.

Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die Unternehmen häufig bei strafrechtlichen Themen mit einem ganz bestimmten Rechtsanwalt zusammenarbeiten, der mit den Abläufen im Unternehmen vertraut ist. Eine Trennung zwischen Verteidigung und interner Untersuchung verhindert, dass dieser vertraute Ansprechpartner die gesamte Vertretung des Unternehmens übernehmen kann. Es hilft den Unternehmen dabei auch nicht, dass es laut Gesetzesbegründung zulässig sein soll, ein und dieselbe Rechtsanwaltskanzlei sowohl mit der internen Untersuchung als auch mit der Verteidigung zu beauftragen. Denn auch die beauftragte Rechtsanwaltskanzlei müsste strikt zwischen Verteidigung und Untersuchung trennen.

Die geforderte Trennung ist auch deswegen fragwürdig, weil innerhalb des Unternehmens notwendigerweise dieselben Personen in die Verteidigung und die interne Untersuchung eingebunden werden müssen. Dies gilt etwa für den Rechts- und Compliancebereich. Dem Unternehmen muss es als Beschuldigter zudem weiterhin möglich sein, auch die Informationen aus der internen Untersuchung für seine Verteidigung zu nutzen. Wenn das Wissen aus der internen Untersuchung aber im Unternehmen für die Verteidigung verwendet werden darf, ist es nicht zu erklären, warum dies bei einer eingeschalteten Rechtsanwaltskanzlei nicht der Fall sein soll.

Außerdem müsste die Sachverhaltsaufklärung doppelt geleistet werden, weil sie sowohl für die interne Untersuchung als auch die Verteidigung erforderlich ist. Viele Tätigkeiten müssten also doppelt erfolgen und auch dementsprechend vergütet werden. Dies ist nicht gerechtfertigt.

Vorgaben für Mitarbeiterbefragungen zu weitgehend

Zudem könnte die weitere Obliegenheit, Befragten generell das Recht einzuräumen, die Aussage zu verweigern (§ 17 Abs. 1 Nr. 5 lit. c VerSanG-E), die Verteidigung des Verbandes weiter einschränken. Nach dem Referentenentwurf werden dem Unternehmen bei der Mitarbeiterbefragung die gleichen Pflichten auferlegt, wie einer Staatsanwaltschaft gegenüber Zeugen in einem staatlichen Ermittlungsverfahren. Es wirft grundsätzliche rechtliche Bedenken auf, Unternehmen mit den gleichen Pflichten wie ein Staatsorgan zu belegen. Außerdem werden die internen Untersuchungen hierdurch unnötig erschwert. Denn es steht zu befürchten, dass die Mitarbeiter ihre Aussagen flächendeckend verweigern werden.

Dies kann auch nicht mit der Möglichkeit der Einschaltung eines Rechtsanwaltes verhindert werden. Mitarbeiter dürften regelmäßig nicht gewillt sein, die Kosten hierfür zu übernehmen. Sofern das Unternehmen die Kosten trägt, stellt sich die Frage nach der Unabhängigkeit des Anwalts. Auch die Einschaltung eines Betriebsratsmitgliedes dürfte insofern kaum weiterführend sein. Diese werden in der Regel bereits nicht in der Lage sein, einen Mitarbeiter entsprechend juristisch zu beraten.

Zudem gehen die Vorgaben des Entwurfs weit über die kartellrechtlichen Anforderungen hinaus, die ein Unternehmen für eine Minderung einer Geldbuße in einem Kartellverfahren erfüllen muss. Nach der Bonusregelung des Bundeskartellamtes genügt es, wenn ein Unternehmen alle an der Kartellabsprache beteiligten Beschäftigten benennt. Ferner hat das Unternehmen danach darauf hinzuwirken, dass alle Beschäftigten, von denen Informationen und Beweismittel erlangt werden können, während des Verfahrens ununterbrochen und uneingeschränkt mit dem Bundeskartellamt zusammenarbeiten. Dieses Verfahren hat sich bewährt.

Der Ansatz, die Mitarbeiter zu schützen, ist gleichwohl zu unterstützen. Anstelle eines Auskunftsverweigerungsrechts sollte ein Beweiserhebungs- und -verwertungsverbot für das Straf- und Bußgeldverfahren zugunsten des Befragten erwogen werden. Ähnliches ist für die Mitwirkung von Mitarbeitern bei Kronzeugenanträgen von Unternehmen durch EU-Recht geregelt (Art. 23 Abs. 1 und 2 RL (EU) 2019/1; vgl. zudem § 97 Abs. 1 Satz 2 und 3 InsO für die eingeschränkte Verwertbarkeit bei Insolvenzschuldern).

5. Sanktionskonzept und -rahmen (§ 9 VerSanG-E)

Keine Verbandsauflösung

Zu begrüßen ist, dass die im ursprünglich veröffentlichten Entwurf vorgesehene Auflösung von Verbänden nicht mehr Gegenstand des Entwurfs ist. Eine solche Rechtsfolge wäre unverhältnismäßig.

Unverhältnismäßiger Sanktionsrahmen

Problematisch ist der vorgesehene Sanktionsrahmen für Verbände mit einem durchschnittlichen Jahresumsatz von mehr als einhundert Millionen EUR. Die Haftung in Höhe von bis zu 10 % (bzw. bei fahrlässigem Handeln bis zu 5 %) des durchschnittlichen Jahresumsatzes der „wirtschaftlichen Einheit“ (§ 9 Abs. 2 VerSanG-E) eröffnet einen unverhältnismäßigen Sanktionsrahmen. Der Sanktionsrahmen weicht in erheblicher Weise von der bestehenden Haftung gem. § 30 OWiG (bis zu 10 Mio. EUR) ab. Die Erforderlichkeit der Haftungserweiterung scheint – auch mit einem Verweis auf den kartellrechtlichen Bußgeldrahmen (S. 85 f. der Begründung) – nur unzureichend begründet. Auch wenn der Entwurf explizit ein

Unternehmensstrafrecht zu vermeiden versucht, rückt die mögliche Sanktionshöhe das Konzept in die Nähe von materiellen Strafen. Dies könnte zumindest faktisch einen Zwang zur Selbstbelastung herbeiführen, um von der Sanktionsmilderung (§§ 17, 18 VerSanG-E) profitieren zu können. Es wird jedenfalls erforderlich sein, die Verhältnismäßigkeit der Sanktionen im Einzelfall durch eine restriktive Handhabung sicherzustellen. Relevant ist in diesem Zusammenhang auch, dass neben der Verbandssanktion eine gesonderte Abschöpfung erlangter Vorteile durch Einziehung (§§ 73, 73 b StGB) möglich ist. Die mögliche finanzielle Belastung ist für die Unternehmen insgesamt kaum überschaubar. Damit würden z. B. bei Lebensversicherungsunternehmen die Überschussbeteiligung der Versicherten beeinträchtigt, die jedoch nach Art. 14 GG geschützt wird und für die zudem gesetzgeberische Schutzpflichten bestehen (BVerfG VersR 2005, 1127).

Kritisch ist zudem das Abstellen auf den Umsatz der „wirtschaftlichen Einheit“ (§ 9 Abs. 2 Satz 2 VerSanG-E). Der hohe Sanktionsrahmen gilt damit auch für eine Verbandstat eines kleinen Tochterunternehmens, ohne dass die Verstöße auf die Konzernmutter oder andere Konzerngesellschaften zurückzuführen sind. Der Adressat des Bußgeldes wäre aber nicht die wirtschaftliche Einheit, sondern das einzelne Tochterunternehmen. Möglich werden dadurch Sanktionen, die den eigenen Umsatz des Tochterunternehmens selbst um ein Vielfaches übersteigen können. Der Sanktionsrahmen kann sich in diesem Fall bereits als unverhältnismäßig darstellen. Es sollte daher auf die einzelne Gesellschaft abgestellt werden.

Ausfallhaftung der Konzernmutter abzulehnen

Auch eine Ausfallhaftung der Konzernmutter (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 VerSanG-E) ist abzulehnen, soweit diese alleine an die wirtschaftliche Einheit und den Ausfall des Verbands, der den Verstoß begangen hat, anknüpft. Dagegen spricht das gesellschaftsrechtliche Trennungsprinzip im Zusammenhang mit dem Haftungs- bzw. Zurechnungsprinzip. Die Sanktion hat die Person zu treffen, die für die Verbandstat verantwortlich ist, was auch im Rahmen des neuen Sanktionskonzepts (jedenfalls im Rahmen des Art. 6 EMRK) zu berücksichtigen sein wird. Sanktionen sollten danach grds. nur die (juristische) Person treffen, die für die Verbandstat verantwortlich ist. Eine solche Verantwortlichkeit begründet die wirtschaftliche Verknüpfung als „wirtschaftliche Einheit“ aber nicht bereits für sich. Erforderlich wäre darüber hinaus ein Einfluss auf die Verbandstat selbst.

6. Sanktionen für Auslandstaten (§ 2 Abs. 2 VerSanG-E)

Die Regelung in § 2 Abs. 2 VerSanG-E erweitert die Sanktionierung von Unternehmen auf sogenannte Auslandstaten. Danach soll ein Unternehmen mit Sitz in Deutschland künftig auch wegen Straftaten verfolgt wer-

den können, wenn diese von ausländischen Mitarbeitern im Ausland begangen worden sind. Voraussetzung für die Sanktionierung ist, dass die Tat nach deutschem Recht eine Straftat wäre und die Tat auch am Tatort mit Strafe bedroht ist oder der Tatort keiner Strafgewalt unterliegt.

Um eine (mögliche) Sanktionierung bewerten zu können, würde dies für deutsche Unternehmen bedeuten, dass sie sich in Zukunft auch mit ausländischen Strafnormen befassen müssten. Diese Voraussetzung dürfte von vielen – insbesondere kleinen und mittleren – Unternehmen – insbesondere ohne eine eigene, personell gut ausgestattete Rechtsabteilung – aufgrund fehlender Kenntnisse des ausländischen Rechts kaum zu leisten sein.

Die gesetzliche Neuregelung begegnet auch rechtsdogmatischen Bedenken. Der deutsche Gesetzgeber verfügt grundsätzlich ausschließlich über die Befugnis die Angelegenheiten für sein eigenes Hoheitsgebiet und seine eigenen Staatsangehörigen zu regeln. Das Territorialitätsprinzip wird teilweise ausgehebelt, wenn deutsche Unternehmen demnächst auch für Auslandstaten von ausländischen Mitarbeitern einstehen müssen und hierfür sanktioniert werden.

II. Artikel 4 Nr. 1 – Änderung der Strafprozessordnung

Die vorgesehene Einschränkung der Beschlagnahmefreiheit bei Rechtsanwälten (§ 97 Abs. 1 Nr. 3 lit. a) StPO) auf das Vertrauensverhältnis im Beschuldigten-Verteidiger-Verhältnis wird abgelehnt. Damit unterlägen jegliche anwaltliche Unterlagen (und Gegenstände) außerhalb einer Verteidigung der Durchsuchung und Beschlagnahme.

Dies würde für jene Dokumente gelten, die im Vorfeld eines Ermittlungsverfahrens im Rahmen interner Untersuchungen durch beauftragte Rechtsanwälte erlangt werden. Diese Dokumente sollten dagegen auch dann geschützt sein, wenn der Beschuldigtenstatus (noch) nicht greift. Anderenfalls könnte dies ein Hemmnis darstellen, bereits frühzeitig interne Untersuchungen durchzuführen.

Darüber hinaus wären aber auch sonstige Dokumente der anwaltlichen Tätigkeit außerhalb eines Beschuldigten-Verteidiger-Verhältnisses betroffen. Dies wäre ein erheblicher Eingriff in das besondere Vertrauensverhältnis zwischen Rechtsanwalt und Mandant und würde die Stellung des Rechtsanwalts als unabhängiges Organ der Rechtspflege stark beeinträchtigen. Mandaten sollten sich unbefangen an Rechtsanwälte wenden können, um eine unabhängige Rechtsberatung erhalten zu können.

Der Schutz des Rechtsanwalts-Mandanten-Verhältnisses sollte jedenfalls nicht eingeschränkt werden, sondern im Gegenteil weitergehend geschützt werden. Einzubeziehen in einen solchen Schutz ist auch die Beziehung zwischen Syndikusrechtsanwalt und dessen Mandanten, also seinem Arbeitgeber. Interne Untersuchungen durch Syndikusrechtsanwälte des Verbands sollten dem gleichen Schutz unterfallen wie Untersuchungen durch beauftragte Dritte, um eine echte Wahlfreiheit im Sinne des § 16 VerSanG-E zu ermöglichen.

Berlin, den 11.06.2020