

## Antwort

### der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Hessel, Christian Dürr, Frank Schäffler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/26453 –**

### **Folgen des Verbandssanktionengesetzes auf das Steuerrecht und Steuerstrafrecht**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Mit dem Gesetzentwurf zur Stärkung der Integrität der Wirtschaft (abrufbar unter: [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE\\_Staerkung\\_Integritaet\\_Wirtschaft.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE_Staerkung_Integritaet_Wirtschaft.pdf?__blob=publicationFile&v=2)) sollen den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten Sanktionsmöglichkeiten gegen Unternehmen zur Verfügung gestellt, verbandsspezifische Zumessungskriterien geschaffen sowie ein Verbandssanktionenregister eingeführt werden (vgl. Gesetzentwurf, S. 1).

Dem Entwurf zufolge sollen gegen Unternehmen künftig sog. Verbandsgeldsanktionen in Höhe von bis zu 10 Prozent des weltweiten Konzernumsatzes verhängt werden können (vgl. Gesetzentwurf, Artikel 1 § 9).

Die Strafbarkeit nach deutschem Recht ist auf natürliche Personen beschränkt; eine Strafbarkeit juristischer Personen ist dem deutschen Strafrecht unbekannt (vgl. Jescheck/Weigend, Strafrecht AT, 5. Auflage, 1996, § 23 VII 1). Soweit eine Straftat in den Verantwortungsbereich einer juristischen Person fällt, ist nach aktueller Rechtslage nur die Festsetzung von Ordnungsgeld nach § 30 des Ordnungswidrigkeitengesetzes (OWiG) möglich. Der Gesetzesbegründung zufolge soll kein Unternehmensstrafrecht eingeführt, sondern lediglich die Sanktionierung von Verbänden auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt werden (Gesetzentwurf, S. 51).

Da eine Verbandstat nach § 2 Absatz 1 Nummer 3 des Gesetzentwurfs auch eine Steuerstraftat i. S. d. § 369 der Abgabenordnung (AO) sein kann (Gesetzentwurf, S. 59), sind nach Ansicht der Fragesteller noch Fragen zu steuerrechtlichen und steuerstrafrechtlichen Folgen offen. Die Steuerstraftaten der §§ 370 bis 374 AO müssten klassische Verbandstaten darstellen, da die Verbände nach §§ 34, 35 AO die Steuersubjekte sind und Steuererklärungen im Namen des Verbandes abgegeben werden (ebd.). Aus diesem Grund dürfte das Verbandssanktionengesetz insbesondere im Steuer- und Steuerstrafrecht erhebliche Auswirkungen haben.

Ein Tax Compliance Management System (im Folgenden: TCMS) kann nach § 3 Absatz 1 des Gesetzentwurfs entweder schon die Verbandsverantwortlichkeit und damit die Tatbestandsmäßigkeit entfallen lassen. Zudem kann es sich

auf der Rechtsfolgenebene strafmildernd auswirken (vgl. Gesetzentwurf, Artikel 1 § 15 Absatz 1 Nummer 2). Ein solches Compliance Management System kann aber nach Ansicht der Fragesteller sehr kosten- und personalintensiv werden. Nach Ansicht der Bundessteuerberaterkammer ist ihre Anschaffung und Unterhaltung gerade für kleine und mittlere Unternehmen kaum zu bewältigen (vgl. [https://www.bstbk.de/downloads/bstbk/recht-und-berufsrecht/gesetz-und-verordnungen/BStBK-Stellungnahme\\_Referentenentwurf\\_Integritaet-Wirtschaft.pdf](https://www.bstbk.de/downloads/bstbk/recht-und-berufsrecht/gesetz-und-verordnungen/BStBK-Stellungnahme_Referentenentwurf_Integritaet-Wirtschaft.pdf), S. 6).

1. Wie unterscheidet sich nach Ansicht der Bundesregierung die Sanktionierung von der Bestrafung von Verbänden (vgl. Gesetzentwurf, S. 71)?

Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft sieht nicht die Einführung eines Unternehmensstrafrechts vor. 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 nicht unter bestimmten Voraussetzungen zur Sanktionierung von Unternehmen führen können. Die Sanktionsfähigkeit von Unternehmen ist (in Gestalt der Verbandsgeldbuße) schon seit vielen Jahrzehnten Teil des deutschen Rechts und international vorgegeben. Darauf baut der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft auf.

2. Warum beinhaltet § 3 des Gesetzentwurfs keinen Katalog mit Aufzählung, welche Straftaten eine Verbandstraftat sein können?

Mit der im Regierungsentwurf vorgesehenen Neuregelung können alle Straftaten, die aus einem Unternehmen heraus begangen werden, erfasst werden, sofern dabei gegen Pflichten, die das Unternehmen treffen, verstoßen oder das Unternehmen bereichert wird oder werden soll. Eine Differenzierung zwischen verschiedenen Straftaten würde zu einem Nebeneinander von Verbandssanktionengesetz, das für einzelne Straftaten gelten würde, und Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG), das für sonstige Straftaten gelten würde, führen und mit unterschiedlichen Sanktionsregimen einhergehen, was aus Sicht der Bundesregierung nicht sinnvoll erscheint.

3. Plant die Bundesregierung Maßnahmen, um die Anforderungen an das TCMS zu spezifizieren?
  - a) Welche Anforderungen sollte ein TCMS nach Ansicht der Bundesregierung erfüllen, um die Verbandsverantwortlichkeit nach § 3 Absatz 1 des Gesetzentwurfs entfallen zu lassen?
  - b) Welche Anforderungen sollte ein TCMS nach Ansicht der Bundesregierung erfüllen, um sich bei der Strafzumessung mildernd auszuwirken?
4. Plant die Bundesregierung Maßnahmen, um den Rechtsbegriff eines „wirksamen“ (vgl. Gesetzentwurf, S. 79, 95) TCMS für die Praxis genauer und spezifischer auszugestalten?
  - a) Wenn ja, welche, und wann?
  - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 3 und 4 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Zu den beiden Unterfragen 3a und 3b wird auf die Begründung des Regierungsentwurfs verwiesen. Danach kommt es für die Anforderungen an die Angemessenheit von Vorkehrungen zur Vermeidung von Verbandstaten insbesondere auf Art, Größe und Organisation eines Unternehmens, Gefährlichkeit des Unternehmensgegenstandes, Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die zu beachtenden Vorschriften sowie das Risiko ihrer Verletzung an (siehe zu unzureichender Compliance als Voraussetzung der Verbandsverantwortlichkeit nach § 3 Absatz 1 Nummer 2 des Entwurf eines Verbandssanktionengesetzes – VerSanG-E – Bundestagsdrucksache 19/23568, Seiten 68 f., und zu Compliance als Sanktionsbemessungskriterium nach § 15 Absatz 1 Nummer 2, Absatz 3 Nummer 6 und 7 VerSanG-E Bundestagsdrucksache 19/23568, Seiten 80, 82 f.).

Eine für alle Unternehmen passende Antwort, welche Maßnahmen im Einzelfall ausreichen, kann man vor diesem Hintergrund ebenso wenig geben wie generell bei Sorgfaltspflichten, die Unternehmen etwa im Bereich der Produkthaftung und des Umweltschutzes treffen. Dass Unternehmen ihr Risiko zunächst selbst einschätzen und dann angemessen darauf reagieren müssen, entspricht dem geltenden Recht im Rahmen des § 130 OWiG. Der Gesetzentwurf sieht daher nicht vor, den Unternehmen vorzuschreiben, wie sie ihre Compliance-Maßnahmen auszugestalten haben.

Die Bundesregierung wird, wie sie das in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrats angekündigt hat, allerdings prüfen, ob und gegebenenfalls wie Vorgaben an Compliance für Unternehmen genauer umschrieben und weiter konkretisiert werden können, und dabei die besonderen Belange von KMU nochmals berücksichtigen. Dies gilt auch für steuerstrafrechtliche Compliance-Maßnahmen.

5. Plant die Bundesregierung Maßnahmen, um das TCMS zertifizierbar zu machen?
  - a) Wenn ja, welche, und wann?
  - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung plant keine Maßnahmen zur Zertifizierbarkeit von steuerstrafrechtlichen Compliance-Maßnahmen. Die Entscheidung, ob für Compliance-Maßnahmen Zertifizierungsmöglichkeiten angeboten und in Anspruch genommen werden, sollte aus Sicht der Bundesregierung den entsprechenden Fachkreisen und Unternehmen überlassen bleiben. Dies gilt auch für steuerstrafrechtliche Compliance. Auf die Antwort zu Fragen 3 und 4 wird Bezug genommen.

6. Hat die Bundesregierung Schätzungen darüber, wie viele Unternehmen unter dem neuen Verbandssanktionsgesetz (sollte es in der Form des Gesetzentwurfs verabschiedet werden) infolge von Steuerstraftaten Einzelnener von Verbandssanktionen betroffen sein könnten, und wenn ja, welche?

Der Bundesregierung liegen dazu keine Schätzungen vor.

7. Welche Anforderungen sind nach Ansicht der Bundesregierung an die Unternehmen zu stellen, damit diese sich von einer Verbandssanktion im Falle von Straftaten durch Mitarbeiter oder Leitungspersonen exkulpieren können?

Bei Verbandstaten von Nicht-Leitungspersonen kommt nach dem Regierungsentwurf eine Sanktionierung von vornherein nur in Betracht, „wenn Leitungspersonen des Verbandes die Straftat durch angemessene Vorkehrungen zur Vermeidung von Verbandstaten wie insbesondere Organisation, Auswahl, Anleitung und Aufsicht hätten verhindern oder wesentlich erschweren können“ (§ 3 Absatz 1 Nummer 2 VerSanG-E). Zu den Anforderungen an Compliance-Maßnahmen wird auf die Antwort zu Fragen 3 und 4 verwiesen.

Bei Verbandstaten von Leitungspersonen ist die Verbandsverantwortlichkeit entsprechend dem geltenden Recht und im Einklang mit internationalen Vorgaben nicht von unzureichender Compliance abhängig. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass es bei sogenannten Exzesstaten von Leitungspersonen bereits an einer Verbandstat fehlt (siehe Bundestagsdrucksache 19/23568, Seite 68). Zudem ist eine Berücksichtigung von Compliance insbesondere bei der Sanktionsbemessung und bei etwaigen Einstellungsentscheidungen möglich.

8. Plant die Bundesregierung weitere Maßnahmen, um die Anforderungen an Unternehmen genauer auszugestalten und die Rechtssicherheit zu erhöhen?
  - a) Wenn ja, welche Maßnahmen sind konkret geplant, und wann?
  - b) Wenn nein, warum nicht?

Es wird auf die Antwort zu Fragen 3 und 4 verwiesen.

9. Plant die Bundesregierung Maßnahmen, um festzulegen, welche Verstöße gegen Compliance-Pflichten geeignet sind, strafrechtliche Folgen auszulösen?
  - a) Wenn ja, welche, und wann?
  - b) Wenn nein, warum nicht?

Soweit die Frage auf die Folge von „Verstöße gegen Compliance-Pflichten“ gerichtet ist, ist darauf hinzuweisen, dass das im Regierungsentwurf vorgesehene Verbandssanktionengesetz keine Sanktionierung von bloßen Compliance-Verstößen vorsieht. Die Sanktionierung setzt danach vielmehr stets voraus, dass es zu einer Verbandstat gekommen ist, also zu einer Straftat, durch die Pflichten, die den Verband treffen, verletzt worden sind oder durch die der Verband bereichert worden ist oder werden sollte (§ 2 Absatz 1 Nummer 3 VerSanG-E). Wird die Verbandstat von einer Nicht-Leitungsperson begangen, muss für die Sanktionierung weiter hinzukommen, dass eine Leitungsperson des Verbandes angemessene Vorkehrungen zur Vermeidung von Verbandstaten wie insbesondere Organisation, Auswahl, Anleitung und Aufsicht unterlassen hat und dass diese Vorkehrungen die Verbandstat hätten verhindern oder wesentlich erschweren können. Zu den in der Frage genannten „strafrechtlichen Folgen“ wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen, zu den Anforderungen an Compliance-Maßnahmen auf die Antwort zu Fragen 3 und 4.

10. Wie begründet die Bundesregierung ihre Einschätzung, dass für die Wirtschaft kein Erfüllungsaufwand entstände (vgl. Gesetzentwurf, S. 2, 64) vor dem Hintergrund kostenintensiver Compliance-Aufwendungen für Unternehmen (vgl. Saliger/Tsambikakis, BB 40/2019, I)?

Bereits nach geltendem Recht kann gegen Unternehmen bei Straftaten eine Verbandsgeldbuße festgesetzt werden (§§ 30, 130 OWiG). Zur Vermeidung von Straftaten und damit gegebenenfalls verbundenen Sanktionen trifft eine Vielzahl an Unternehmen daher schon heute entsprechende Compliance-Maßnahmen.

Es ist außerdem darauf hinzuweisen, dass bei kleinen und mittleren Unternehmen mit geringem Risiko von Rechtsverletzungen wenige einfache und übliche Maßnahmen als Compliance ausreichend sein können und dass der „Zukauf“ eines Compliance-Programms oder von Zertifizierungen bei kleinen und mittleren Unternehmen regelmäßig nicht erforderlich sein wird (siehe Bundestagsdrucksache 19/23568, Seiten 68 und 144). Auf die Antwort zu Fragen 3 und 4 wird Bezug genommen.

11. Wie begründet die Bundesregierung, dass die Strafzumessung in § 9 des Gesetzentwurfs an den Umsatz und nicht an den Gewinn anknüpft?

Um im Sinne einer Belastungsgleichheit auch große Unternehmen und multinationale Konzerne im Falle von Verbandstaten angemessen sanktionieren zu können, sieht der Regierungsentwurf für Unternehmen mit einem Konzernumsatz von mehr als hundert Millionen Euro eine umsatzbezogene Sanktionsobergrenze von zehn Prozent des Jahresumsatzes vor. Deutschland wurde von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ausdrücklich empfohlen, durch Erhöhung der Bußgeldobergrenze auf 10 Prozent des Unternehmensumsatzes sicherzustellen, dass die Sanktionen für Auslandsbestechungsstraftaten auch für größere Unternehmen wirksam, verhältnismäßig und ausreichend abschreckend sind. Gegen eine Orientierung der Höhe der Verbandsgeldsanktion am Gewinn spricht aus Sicht der Bundesregierung, dass der Gewinn für die Beurteilung der Wirtschaftskraft eines Unternehmens weniger aussagekräftig ist. Nach § 15 Absatz 2 VerSanG-E sind bei der Bemessung der Verbandsgeldsanktion stets die wirtschaftlichen Verhältnisse des Verbandes zu berücksichtigen. Der Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse kommt dabei auch die Funktion eines Korrektivs zu, wenn das nach dem Konzernumsatz bemessene Höchstmaß der Verbandsgeldsanktion in den Fällen des § 9 Absatz 2 VerSanG-E die wirtschaftlichen Verhältnisse des betroffenen Verbandes übersteigt (Bundestagsdrucksache 19/23568, Seite 80).

12. Ist eine Verbandssanktion von 10 Mio. Euro für einen Verband nach Ansicht der Bundesregierung verhältnismäßig, wenn dessen Gesamtumsatz weniger als 100 Mio. Euro beträgt und eine Sanktion von 10 Mio. Euro mithin deutlich mehr als 10 Prozent entsprächen (bitte begründen)?

Das in § 9 Absatz 1 VerSanG-E für Verbände mit einem Umsatz von nicht mehr als 100 Millionen Euro vorgesehene Sanktionshöchstmaß von zehn Millionen Euro entspricht der geltenden Obergrenze für die Verbandsgeldbuße nach §§ 30, 130 OWiG und wird von der Bundesregierung für verhältnismäßig gehalten. Es wird darauf hingewiesen, dass nach der Gesetzesbegründung (Bundestagsdrucksache 19/23568, Seite 81) in diesen Fällen der Umsatz als ein Aspekt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Berücksichtigung finden kann und damit grundsätzlich auch eine Orientierung an dem § 9 Absatz 2

VerSanG-E zugrundeliegenden Gedanken möglich ist, wonach die Verbands-geldsanktion bis zu 10 Prozent des Jahresumsatzes betragen kann.

13. Plant die Bundesregierung Maßnahmen, um die Abgrenzung zwischen ideellem und wirtschaftlichem Verein unter § 1 des Gesetzentwurfs zu konkretisieren?
  - a) Wenn ja, welche, und wann?
  - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung plant keine derartigen Maßnahmen. Ob ein Verband einen wirtschaftlichen Zweck verfolgt und damit unter das Verbandssanktionengesetz fällt, soll sich nach den zu §§ 21, 22 des Bürgerlichen Gesetzbuches entwickelten Grundsätzen für die Unterscheidung zwischen ideellen und wirtschaftlichen Vereinen richten (Bundestagsdrucksache 19/23568, Seite 63).

14. Wie begründet die Bundesregierung die schuldunabhängige Zurechnung von Verbandstaten allein auf objektiver Grundlage (vgl. § 3 Absatz 2 des Gesetzentwurfs) im Lichte des Schuldprinzips („nulla poena sine culpa“)?

Es wird davon ausgegangen, dass die Frage auf § 3 Absatz 1 Nummer 2 VerSanG-E Bezug nimmt, da der angeführte § 3 Absatz 2 VerSanG-E den besonders schweren Fall betrifft und keine Zurechnungsfragen regelt.

Nach dem Regierungsentwurf knüpft Verbandsverantwortlichkeit an eine voll-deliktisch begangene Verbandstat an. Bei entsprechenden Straftaten von Nicht-Leitungsperson kann eine Verbandssanktion verhängt werden, wenn zudem Leitungspersonen des Verbandes die Straftat durch angemessene Vorkehrungen zur Vermeidung von Verbandstaten wie insbesondere Organisation, Auswahl, Anleitung und Aufsicht hätten verhindern oder wesentlich erschweren können. Wenn in einem Unternehmen derartige Vorkehrungen unterlassen werden, ist nach dem Regierungsentwurf eine Sanktionierung vorgesehen, wenn das Unterlassen objektiv pflichtwidrig und die dadurch geschaffene Gefahr einer Straftat objektiv erkennbar ist, während es auf die subjektive Vorwerfbarkeit (Vorsatz oder Fahrlässigkeit) gegenüber der verantwortlichen Leitungsperson nicht ankommt (Bundestagsdrucksache 19/23568, Seite 69). Damit wird gewährleistet, dass eine Sanktionierung auch möglich ist, falls im Einzelfall Leitungspersonen für Unternehmen handeln sollten, die ihren Aufgaben nicht gewachsen sind und denen deshalb subjektiv kein Vorwurf gemacht werden könnte.

Von der geplanten Regelung sind nicht natürliche Personen, sondern ausschließlich juristische Personen und Personenvereinigungen betroffen. Bei diesen ist bereits fraglich, ob sie sich uneingeschränkt auf den verfassungsrechtlichen Schuldgrundsatz berufen können, da dieser nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in tragendem Zusammenhang mit der Menschenwürdegarantie steht (BVerfG, Urteil v. 30.06.2009, BVerfGE 95, 220 (241 f.); Bundestagsdrucksache 18/10207, Seite 87). Die Bundesregierung wird allerdings, wie in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrats zugesagt, den mit Verweis auf den Schuldgrundsatz erfolgten Vorschlag des Bundesrates prüfen, dass in den Fällen des § 3 Absatz 1 Nummer 2 VerSanG-E für die Verbandsverantwortlichkeit ein vorsätzliches oder fahrlässiges Unterlassen von angemessenen Vorkehrungen durch die Leitungsperson erforderlich sein soll.

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*