

# STRAKO 2018

---

Unternehmenssanktionierung  
& Hinweisgeberschutz

8. KONFERENZ ZUR  
STRAFVERFOLGUNG DER KORRUPTION

Dokumentation einer Tagung von Transparency International Deutschland e.V.  
und der Friedrich-Ebert-Stiftung am 26. und 27. November 2018 in Berlin

# INHALT

---

ERÖFFNUNG	4
<b>VORWORT</b>	4
<b>Dr. Martin Schellenberg</b> , Transparency International Deutschland e.V.	
<b>ERÖFFNUNGSREDE</b>	6
<b>Felix Eikenberg</b> , Leiter des Forum Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung	
<b>ERÖFFNUNGSREDE</b>	9
<b>Prof. Dr. Edda Müller</b> , Vorstandsvorsitzende, Transparency International Deutschland e.V.	

---

REFORM DER UNTERNEHMENSANKTIONIERUNG	14
<b>IMPULSVORTRAG</b>	14
Aktuelle Aspekte der Korruptionsbekämpfung	
<b>Dr. Katarina Barley</b> , Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz	
<b>AUSZUG AUS DER PODIUMSIDKUSSION</b>	20
Zur Reform der Unternehmensanktionierung	
<b>Markus Busch</b> , Referatsleiter, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	
<b>Prof. Dr. Frank Meyer</b> , Lehrstuhlinhaber für Straf- und Strafprozessrecht an der Universität Zürich und Mitglied von Transparency International Deutschland e.V.	
<b>Niels Lau</b> , Abteilungsleiter – Recht, Wettbewerb und Verbraucherpolitik, Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)	
<b>Cornelia Gädigk</b> , Oberstaatsanwältin, Staatsanwaltschaft Hamburg	

---

HINWEISGEBERSCHUTZ	34
<b>IMPULSVORTRAG</b>	<b>34</b>
Mehr Rechtssicherheit für Whistleblower – Aktuelle Perspektiven aus dem Bundestag	
<b>Dr. Johannes Fechner</b> , MdB (SPD), Rechtspolitischer Sprecher	
<b>IMPULSVORTRAG</b>	<b>37</b>
Was es bedeutet, ein Whistleblower zu sein	
<b>Annegret Falter</b> , Vorsitzende, Whistleblower-Netzwerk e.V.	
<b>AUSZUG AUS DER PODIUMSIDKUSSION</b>	<b>45</b>
Zum Hinweisgeberschutz	
<b>Dr. Manuela Rottmann</b> , MdB (Bündnis 90/Die Grünen), Mitglied im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz	
<b>Dr. Bernhard Böhm</b> , Abteilungsleiter, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	
<b>Thomas Hechtfisher</b> , Geschäftsführer, Deutsche Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz e.V.	
<b>Dr. Mario Eylert</b> , Vorsitzender Richter am Bundesarbeitsgericht a. D.	

---

KORRUPTIONSPRÄVENTION IM ÖFFENTLICHEN DIENST	57
<b>IMPULSVORTRAG AUS DEM NICHT-ÖFFENTLICHEN TEIL DER TAGUNG</b>	<b>57</b>
Korruptionsprävention – das ungeliebte Kind!	
Über die Einrichtung einer Compliance-Behörde für den öffentlichen Dienst	
<b>Hildegard Wolff</b> , Oberstaatsanwältin, Staatsanwaltschaft Braunschweig	

---

ÜBER TRANSPARENCY INTERNATIONAL DEUTSCHLAND E.V.	68
--	----

---

IMPRESSUM	71
-----------	----

---

# VORWORT

## Konferenz zur Strafverfolgung der Korruption 2018: Unternehmenssanktionierung und Hinweisgeberschutz

Dr. Martin Schellenberg  
Transparency International Deutschland e.V.

Der vorliegende Tagungsband dokumentiert die Beiträge der Strafverfolgungskonferenz am 26. und 27. November 2018 in Berlin. Die Strafverfolgungskonferenz wird seit 2004 gemeinsam von der Friedrich-Ebert-Stiftung und Transparency Deutschland ausgerichtet.

Die Besonderheit der Strafverfolgungskonferenz besteht in ihrer zweigeteilten Struktur: Im Rahmen des öffentlichen Teils kommen vor ca. 150 Teilnehmerinnen und Teilnehmern hochrangige Vertreterinnen und Vertreter von Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft zu Wort.

Ein vorgeschalteter, nicht öffentlicher Teil ist dem Erfahrungsaustausch der Strafverfolgungsbehörden vorbehalten und erfüllt damit eine bundesweit einmalige Netzwerkfunktion für Staatsanwaltschaft, Gerichte und Polizei.

Die hier dokumentierten Beiträge beleuchten die beiden Schwerpunktthemen der achten Strafverfolgungskonferenz 2018. Bei dem ersten Thema handelt es sich um eine Gesetzgebungsinitiative zur stärkeren Sanktionierung von Unternehmen bei Korruptionsvorfällen. Während sich die Bundesministerin der Justiz Dr. Katarina Barley klar für ein neues Sanktionsrecht für Unternehmen ausspricht, forderte die Vorsitzende von Transparency Deutschland Prof. Dr. Edda Müller eine Ausweitung des aktuellen Ordnungswidrigkeitenrechts zu einem Unternehmensstrafrecht.

Das geltende Ordnungswidrigkeitenrecht enthält zwar bereits Bußgeldtatbestände. Seit langem wird jedoch darüber diskutiert, ob diese Sanktionsmechanismen ausreichen. Bereits 2012 wurde im Rahmen der Strafverfolgungskonferenz die Forderung erhoben, ein „Unternehmensstrafrecht“ zu schaffen, das eine effizientere Verfolgung von Korruption in Unternehmen ermöglicht.

In der diesjährigen Podiumsdiskussion wurde das Thema zwischen einem Vertreter des Justizministeriums (Markus Busch), dem Bundesverband der Deutschen Industrie (Niels Lau), dem Wissenschaftler Prof. Dr. Frank Meyer, Universität Zürich, und der Oberstaatsanwältin Cornelia Gädigk, Hamburg, erörtert.

Quintessenz: In der staatsanwaltlichen Praxis wird Bedarf für eine erweiterte direkte Sanktionierung von Unternehmen gesehen, die Wirtschaft hat Vorbehalte und das zuständige Ministerium arbeitet an einem Gesetzgebungsentwurf. Prof. Dr. Meyer hat das Thema international untersucht und verweist auf positive Erfahrungen im Ausland.

Auch das zweite Thema der diesjährigen Veranstaltung ist der Strafverfolgungskonferenz ein regelmäßiges Anliegen: Soll der Gesetzgeber „Whistleblower“, also Hinweisgeber, schützen, die innerhalb von Institutionen Korruption aufdecken? Prof. Dr. Edda Müller, Vorsitzende von Transparency Deutschland, fordert ein entsprechendes Gesetz. Das zuständige Ministerium (Dr. Bernhard Böhm) zeigte sich in der entsprechenden Podiumsdiskussion zurückhaltender. Gleiches gilt für den Vertreter der Wirtschaft (Thomas Hechtfisher, Deutsche Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz e.V.). Vehemente Forderungen nach einem entsprechenden Schutz kamen von Dr. Johannes Fechner, MdB (SPD), sowie Annegret Falter vom Whistleblower-Netzwerk e.V. Auch Dr. Mario Eylert, Vorsitzender Richter am Bundesarbeitsgericht a.D., sah entsprechenden Bedarf.

Wie üblich sind die Vorträge des öffentlichen Teils der Konferenz im Wortlaut dokumentiert, während der interne Teil aus Vertraulichkeitsgründen nur ausschnittsweise wiedergegeben wird.



## ERÖFFNUNGSREDE

Felix Eikenberg  
Leiter des Forum Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung

Meine sehr verehrten Damen und Herren,  
sehr geehrte Frau Ministerin,  
sehr geehrte Frau Prof. Müller,

im Namen der Friedrich-Ebert-Stiftung darf ich Sie alle ganz herzlich zu unserer diesjährigen Konferenz „Strafverfolgung der Korruption“ begrüßen. Ich blicke in einen vollen Saal und freue mich über Ihr zahlreiches Kommen. Es ist gut, dass die Bekämpfung der Korruption auf so großes Interesse stößt, denn auch wenn in der Vergan-

genheit dabei einige Erfolge erzielt werden konnten – es wäre falsch, sich auf diesen Lorbeeren auszuruhen. Korruptionsbekämpfung ist eine Daueraufgabe und es wird nie der Punkt erreicht werden, an dem alles getan und nichts mehr zu tun ist. Besonders freuen wir uns natürlich über das Kommen der Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz. Trotz engem Terminkalender haben Sie es sich nicht nehmen lassen, heute hier zu sprechen, über dieses Engagement sind wir froh und dafür sehr dankbar! Ich möchte Sie auf das Herzlichste begrüßen und sage: „Willkommen, Frau Ministerin Dr. Katarina Barley“.

Mit Ihrem Kommen setzten Sie gewissermaßen eine Tradition fort, denn wir durften in den vergangenen Jahren regelmäßig Ihre Amtsvorgänger wie etwa Heiko Maas oder Brigitte Zypries bei unseren Konferenzen zur Strafverfolgung der Korruption begrüßen. Das unterstreicht die Bedeutung, die auch Sie diesem wichtigen Thema beimessen.

Diese Tagung hat bereits gestern begonnen – mit einem Treffen von spezialisierten Kolleginnen und Kollegen aus Ermittlungsbehörden, v.a. aus Staatsanwaltschaften, Kriminalämtern und der Polizei. Es war ein anregender und praxisbezogener Erfahrungsaustausch derer, die sich hauptberuflich mit der Korruptionsbekämpfung beschäftigen.

Es liegt im Konzept unserer Veranstaltung, diese Erfahrungen im gegenseitigen Vortrag und diskutierend zu verknüpfen und zu vertiefen. Das wollen wir heute nun auch im größeren, öffentlichen Rahmen tun. Dabei freue ich mich, dass unsere gestrigen Teilnehmer weiterhin dabei sind.

Wir wollen uns heute mit zwei Aspekten der Korruptionsbekämpfung befassen, die für sich genommen jeweils von großer Bedeutung sind, aber auch miteinander in Verbindung stehen. Zum einen werden wir uns mit einem Thema befassen, das bereits seit Jahren immer wieder Gegenstand von Debatten ist, nämlich mit der Frage der Unternehmenssanktionierung. Bekanntlich kennt die deutsche Rechtstradition kein Strafrecht gegen juristische Personen und Personenvereinigungen und auch andere Argumente gegen die Einführung eines Unternehmensstrafrechts wurden und werden angeführt.

Dennoch hat sich die Diskussion darüber, ob neben der individuellen Verantwortlichkeit von Mitarbeitern eines Unternehmens nicht zusätzlich, bei Tatbeständen wie Korruption, auch die Unternehmen selbst zu belangen sind, weiterentwickelt. Auch bei einigen unserer vergangenen Tagungen wurde dieses Thema debattiert und vorgebracht. Mittlerweile ist die Neuregelung des Sanktionsrechts für Unternehmen eines der Vorhaben des Koalitionsvertrages. Wir sind gespannt zu hören, was Sie, geehrte Frau Ministerin, und andere uns darüber berichten werden, wie es um dieses Vorhaben steht.

---

Unser zweites Thema heute ist der bessere Schutz von Hinweisgebern. Ihr Schutz ist eine wesentliche Voraussetzung für die Aufdeckung von Fehlverhalten von Unternehmen und somit von wirksamer Korruptionsbekämpfung. Die Europäische Kommission hat im vergangenen April einen Entwurf einer EU-Richtlinie vorgestellt, die Mindeststandards für den Schutz von Hinweisgebern vor rechtlicher Verfolgung und betriebsinternen Repressalien einführen soll. Auch hier ist die Bundesregierung aufgerufen zu handeln und auch hierzu gibt es natürlich unterschiedliche Perspektiven, die wir im zweiten Teil unserer Konferenz, nach der Mittagspause, diskutieren wollen.

Ich möchte alle diejenigen, die sich hier zum Vortrag oder zur Teilnahme an der Diskussion bereit gefunden haben, sehr herzlich begrüßen. Wir werden vor den Vorträgen und Diskussionen alle noch namentlich willkommen heißen – und natürlich auch vorstellen. Das wird der Moderator des heutigen Tages übernehmen, Herr Alfred Eichhorn, dem ich danke, dass er uns einmal mehr fachkundig und kompetent durch diese Konferenz leiten wird.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

es ist seit 2004 bereits die achte Konferenz zum Thema, die die Friedrich-Ebert-Stiftung in enger Zusammenarbeit mit Transparency International Deutschland organisiert. Dass wir bereits so lange zusammenarbeiten zeigt, wie wichtig uns die Kooperation ist, denn wir schätzen Transparency International Deutschland als die Organisation, die nachhaltig und konsequent für die Bekämpfung des Übels der Korruption arbeitet. Ich begrüße herzlich die Vorsitzende von Transparency International Deutschland, Frau Prof. Dr. Edda Müller, die auch gleich zu Ihnen sprechen wird.

Ich bedanke mich bei ihr, wie auch bei Herrn Dr. Martin Schellenberg und Herrn Moritz Boltz, für die hervorragende Zusammenarbeit. Ich wünsche Ihnen, ich wünsche allen Anwesenden interessante und ergiebige Debatten, um das zu erreichen, wozu diese Konferenzreihe seit 2004 dient: Dem Austausch über die Praxis der Korruptionsbekämpfung und ihrer justiziellen Verfolgung, sowie der Erörterung der rechtlichen Situation bei der Verfolgung von Korruption und Möglichkeiten ihrer Verbesserung.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit und ich übergebe nun das Wort an Frau Prof. Müller.



## ERÖFFNUNGSREDE

Prof. Dr. Edda Müller  
Vorsitzende, Transparency International Deutschland e.V.

Sehr geehrte Frau Ministerin,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,  
sehr geehrte Damen und Herren,  
liebe Mitstreiterinnen und Mitstreiter,

im Namen von Transparency International Deutschland möchte auch ich Sie herzlich zur nunmehr 8. Strafverfolgungskonferenz willkommen heißen. Ich freue mich, dass wir uns erneut in den wunderbaren Räumen der Friedrich-Ebert-Stiftung treffen

---

können. Vielen Dank, Herr Eikenberg, für die anhaltende Kooperation. Danken möchte ich auch Dr. Martin Schellenberg und Moritz Boltz, die auf Seiten von Transparency Deutschland sich wieder um die Gestaltung des Programms gekümmert haben.

Mein besonderer Dank gilt den Rednerinnen und Rednern sowie den Teilnehmern für Ihr Kommen. Ich freue mich, dass Sie trotz Ihres in dieser Jahreszeit sicherlich besonders dichten Terminkalenders den Weg zu uns gefunden haben.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

die Themen der diesjährigen Konferenz zur Strafverfolgung sind erneut das Unternehmensstrafrecht und der Hinweisgeberschutz. Seit Jahren wird hierüber in Fachkreisen und im politischen Raum diskutiert und gestritten. Bei diesen Diskussionen wurde nicht selten übersehen, dass sich die Stimmung in unserem Land gefährlich verändert. Wir beobachten einen wachsenden Vertrauensverlust. Auf vielen Veranstaltungen erlebe ich, dass die Menschen politische Institutionen als Spielbälle von Lobbyisten wahrnehmen. Ein Gefühl der Ohnmacht und der Eindruck von Ungleichbehandlung scheinen um sich zu greifen mit Zweifeln an unserem Rechtsstaat.

Zugleich entstehen vor allem in großen Unternehmen umfangreiche Compliance-Abteilungen, freiwillige Instrumente wie der Nationale Nachhaltigkeitskodex haben Konjunktur und sogenannte *soft laws* der OECD und der Vereinten Nationen appellieren an die Verantwortung der Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte sowie soziale und ökologische Belange. Von der Wirksamkeit solcher Vorgänge in Unternehmen und Appelle spüren Bürger und Verbraucher wenig.

Auf einer Veranstaltung vor zwei Wochen brachte es ein Teilnehmer auf den Punkt, als er sagte: „Wir haben Regeln für die Annahme von Pralinen, aber der systematische Betrug an den Verbrauchern interessiert niemanden.“ Warum erzähle ich Ihnen das? Weil solche Stimmen sinnbildlich für den Vertrauensverlust in zentrale Akteure unserer Gesellschaft stehen. Da sind Unternehmen, die sich offensichtlich in großem Stil über geltendes Recht hinwegsetzen. Da ist die Politik, die hilflos wirkt und durch ihre Nähe zur Wirtschaft in Verruf gerät. Da ist der Rechtsstaat, der nicht die Instrumente oder die Kapazitäten hat, alle Verstöße zu verfolgen und zu ahnden. All das führt zu einer Schiefelage und einem Erstarken von populistischen Strömungen. Leute mit einfachen Antworten auf komplexe Fragestellungen und komplizierte Interessenabwägungen haben so Zulauf.

Ich will hier keine Schreckensbilder an die Wand malen. In meinem Berufsleben habe ich Max Webers Beschreibung von der Politik als dem „Bohren starker Bretter mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich“ erfahren und verinnerlicht. Mir fehlte es in der Vergangenheit im Kreis der Politik aber an Beidem – dem anhaltenden Bohren und der

Leidenschaft für eine Reform der Unternehmenssanktionierung und einen gesetzlichen Hinweisgeberschutz, um diejenigen zu schützen, die unter sehr hohem persönlichen Einsatz einen Beitrag zur Aufklärung von Straftaten leisten.

Die Strafverfolgungskonferenz will nicht nur Anstöße zu Reformen geben. Sie bietet alle zwei Jahre auch die Gelegenheit zu überprüfen, was erreicht wurde, welche Erfahrungen mit der Anwendung aktueller Gesetze in der Praxis gemacht wurden und wo noch Handlungsbedarf besteht. So wurde gestern beim ersten Tag der Konferenz über erste praktische Erfahrungen mit den Gesetzen zur Vermögensabschöpfung und zur Korruption im Gesundheitswesen gesprochen. Vielleicht erfahren wir heute auch etwas über die Ergebnisse.

Sehr geehrte Damen und Herren,

zurück zum Reformbedarf. Hinsichtlich der Reform der Unternehmenssanktionierung können wir dieses Jahr endlich über das „Wie“ und nicht mehr über das „Ob“ sprechen. Tatsächlich wurde in den vergangenen Jahren zu viel über rechtsdogmatische Fragen gestritten. Das Wesentliche wurde dabei mitunter aus den Augen verloren: die Sanktionierung von Unternehmen im Ordnungswidrigkeitenrecht ist unzureichend. Der Rechtsstaat verfügt nicht über adäquate Instrumente, um systematische Rechtsverstöße zu sanktionieren. Die erhoffte präventive Wirkung der Erhöhung des Bußgeldrahmens ist nicht eingetreten. Ganz im Gegenteil: Die Vergangenheit zeigt, dass sich finanzstarke, international agierende Konzerne kaum durch Bußgelder und ein bisschen Gewinnabschöpfung beeindrucken lassen. Insgesamt haben die in den letzten Jahren bekannt gewordenen Fälle im Bereich der Wirtschaftskriminalität zu einem großen volkswirtschaftlichen Schaden und einem hohen Vertrauensverlust in der Bevölkerung geführt.

Gebraucht wird ein glaubhaftes Sanktionierungssystem. Es ist gut, dass die Bundesregierung das erkannt hat und das Sanktionsrecht für Unternehmen neu regeln will. Dazu gehört die Abkehr vom Opportunitätsprinzip – wir wollen, dass die Staatsanwaltschaften ermitteln müssen. Derzeit wird jedoch viel über den Verzicht auf Bestrafung durch *internal investigations* gesprochen. Ich halte Konzepte, die einen Ausschluss der Öffentlichkeit vorsehen, für gefährlich. Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass sich Unternehmen freikaufen können, indem sie lediglich ein Compliance-Management-System vorweisen. Anstelle von Deals in Hinterzimmern brauchen wir klare rechtliche Verfahren vor den Gerichten – nicht zuletzt auch um den Unternehmen Rechtssicherheit zu geben. Mich interessiert sehr, was das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hier für Lösungsansätze erarbeitet hat und bin gespannt auf Ihre Rede, Frau Ministerin.

---

Transparency Deutschland fordert eine strafrechtliche Verantwortung von Unternehmen, also das Herauslösen der im Ordnungswidrigkeiten-Recht angesiedelten Normen und deren Überführung in das Strafgesetzbuch. Wir brauchen ein in sich geschlossenes strafrechtliches Sanktionssystem. Dabei geht es nicht nur um das Verhängen von Geldstrafen, sondern auch um die Möglichkeit, Unternehmen mit anderen Maßnahmen zu sanktionieren. Diese Maßnahmen könnten zum Beispiel ein Ausschluss von Vergabeverfahren oder ein Tätigkeitsverbot umfassen. Neben den unmittelbaren wirtschaftlichen Auswirkungen für verurteilte Unternehmen ist vor allem die Öffentlichkeitswirkung von diesen Urteilen wichtig. Die Bürger sollen erfahren, dass das Recht für alle gilt und nicht nur die Kleinen bestraft werden.

Auch das zweite Thema der heutigen Konferenz ist für uns ein Dauerbrenner, besser gesagt: ein sehr zentrales Anliegen, auf das wir immer wieder zurückkommen – der Hinweisgeberschutz.

Hinweisgeber sind bei der Aufdeckung von Korruptionsfällen und anderen Straftaten in Verwaltung, Wirtschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen unverzichtbar. Ohne sie würden viele Fälle von Korruption und sonstigem rechtswidrigem Handeln unerkannt bleiben. Starke Institutionen geben ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Möglichkeit, Hinweise zu melden, und stärken so das Vertrauen in ihre Integrität. Leider müssen jedoch Hinweisgeber – und natürlich auch Hinweisgeberinnen – in Deutschland immer noch einen sehr hohen persönlichen Preis bezahlen. Sie können ihren Arbeitsplatz verlieren und zu hohen Schadenersatz-Zahlungen verurteilt werden, weil das geltende Recht Straftaten von Unternehmen immer noch als zu schützende Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse behandelt und das Arbeitsrecht vom Arbeitnehmer verlangt, unrechtmäßiges Tun seines Arbeitgebers zu decken. In anderen Rechtsgebieten würde man hier vermutlich von Mithilfe bei einer Straftat sprechen.

Reformanstöße kommen wieder einmal aus Brüssel. Derzeit wird die EU-Richtlinie zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in deutsches Recht umgesetzt. Leider mussten wir feststellen, dass der Regierungsentwurf dem Geheimnisschutz von Straftaten der Unternehmen noch immer den Vorrang vor dem Schutz von Hinweisgebern einräumt. Die EU-Richtlinie hatte hier eine Straffreiheit von Hinweisgebern eingeführt, wenn deren Tun dem öffentlichen Interesse diene. Die Bundesregierung scheint jedoch das Aufdecken von Straftaten nicht generell als einen Akt zu werten, der im öffentlichen Interesse ist. Nach dem vorliegenden Entwurf soll vielmehr das Motiv des Hinweisgebers für die Bewertung des „Geheimnisverrats“ entscheidend sein.

Hinzu kommt, dass der Regierungsentwurf durch den Verzicht auf eine Bereichsausnahmeregelung für Journalisten – die in der EU-Richtlinie vorgesehen ist – auch die Berichterstattung von Journalisten über Wirtschaftsdelikte erschwert. Denn die Journalisten müssen darlegen, warum ihre strafbare Handlung gleichwohl gerechtfertigt

war. Da Hinweisgeber in der Regel auf die Berichterstattung der Presse angewiesen sind, wird der Hinweisgeberschutz hierdurch weiter geschwächt. Wir hoffen nun auf Korrekturen bei den Gesetzesberatungen im Deutschen Bundestag.

Ebenfalls auf Brüsseler Ebene wird derzeit eine Richtlinie zum Hinweisgeberschutz verhandelt. Anscheinend verhindern noch nationale Vorbehalte die Einigung im Rat auf EU-weite Mindeststandards. Frau Ministerin, auch zu diesem Thema sind wir auf Ihre Ausführungen gespannt und hoffen sehr zu erfahren, dass hier nicht erneut die Bundesregierung als Bremser auftritt.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

noch eine positive Meldung zum Schluss: Auf der letzten Konferenz im Jahr 2016 konnte ich das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz für die Veröffentlichung der Stellungnahmen von Interessenvertretern zu Gesetzgebungsvorhaben loben. Vor zwei Wochen hat die Bundesregierung beschlossen, dass diesem guten Beispiel nun alle Ministerien folgen müssen. Wir sind damit der Realisierung von mehr Transparenz im Lobbyismus ein Stück nähergekommen.

Was wir noch in dieser Legislaturperiode von der Bundesregierung in Sachen Unternehmensstrafrecht und Hinweisgeberschutz erwarten können, wird uns nun die Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz sagen.

Liebe Frau Barley, wir freuen uns auf Ihre Rede. Ihnen Allen, meine Damen und Herren, wünsche ich einen interessanten, lehrreichen und ergiebigen Tag.



## IMPULSVORTRAG

### Aktuelle Aspekte der Korruptionsbekämpfung

Dr. Katarina Barley  
Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz

Liebe Frau Professorin Müller, lieber Herr Eikenberg, lieber Herr Eichhorn, liebe Kolleginnen und Kollegen aus dem Deutschen Bundestag, liebe Gäste!

Dass Korruption Gift für jeden Staat ist, muss ich hier in dieser Runde nicht erläutern. Ich glaube, es ist offensichtlich. Ich erlebe es jedenfalls, wenn ich Besuche von meinen Kolleginnen und Kollegen aus anderen Staaten – ich nenne insbesondere die osteuropäischen Staaten – bekomme, dann ist das eigentlich immer das Thema, über das wir am meisten sprechen. Wenn Korruption sich erst einmal tief in ein Land, auch in eine

Mentalität hineingefressen hat, dann ist Vertrauen in den Staat sehr schwer herzustellen. Es ist dann irgendwann auch eine Frage von Ursache und Wirkung. Wo kann man eigentlich ansetzen, um Korruption zu bekämpfen?

Wir sind zum Glück im europäischen Vergleich ein Land, das Korruption leider kennt, wo man sich aber glaubhaft bemüht, sie weiter einzudämmen. Klar ist: Wenn korrumpiert, wenn bestochen wird, dann haben wir verschiedene Akteure, die wir alle belangen müssen. Wir haben den, der es tut. Täter und Täterinnen bekommt man im Strafrecht relativ schnell geregelt. Wir haben den, der es entgegennimmt, auch da. Aber beim Unternehmenssanktionsrecht ist entscheidend: Am Ende profitiert nicht nur derjenige, der die Leistung entgegennimmt, sondern das Unternehmen, das dahinter steht. Das müssen wir stärker als bisher regeln; das hat Frau Müller schon angesprochen. Wir haben derzeit das Ordnungswidrigkeitenrecht, aber wir wissen, dass wir da viel weitergehen müssen.

Wir haben in manchen Unternehmen Strukturen, die Korruption systematisch zulassen, zum Teil haben wir auch Unternehmen, die Vorgaben machen, von denen jeder weiß, dass sie ohne Korruption eigentlich nicht einzuhalten sind. Diese Strukturen muss eine effektive Korruptionsbekämpfung in den Blick nehmen.

Wir haben von Seiten internationaler Organisationen einige Vorgaben vorliegen: Von der OECD die Evaluierung Deutschlands, die aussagt, dass wir zu den Ländern gehören, die mit am stärksten gegen Auslandsbestechung vorgehen, aber Unternehmen dabei noch nicht konsequent genug angegangen werden, jedenfalls nicht so konsequent wie Einzelpersonen. Ich freue mich, dass mein Haus in den entsprechenden Arbeitsgruppen vertreten sein wird, dass wir das Feedback direkt mit einspeisen können.

Wir haben natürlich den aktuellen „Exporting Corruption“-Bericht von Transparency International, wo der Befund ähnlich ist: Die Bekämpfung der Auslandsbestechung funktioniert *gut*. Die Einführung des Unternehmensstrafrechts wird dort angemahnt und vor allen Dingen, auch das hat Frau Müller schon gesagt, dass wir eine Abkehr vom Opportunitätsprinzip bekommen und die Verfolgung nicht mehr ins Ermessen der Staatsanwaltschaften gestellt wird.

Dann haben wir den letztjährigen G20-Gipfel gesehen, wo das Thema ebenfalls auf der Tagesordnung stand, wo die Staats- und Regierungschefs unter deutscher Präsidentschaft die *High Level Principals on the Liability of Legal Persons for Corruption* vereinbart haben und die Vereinten Nationen mit dem Übereinkommen zur Bekämpfung der Korruption im Hinblick auf Korruptionsprävention und Vermögensabschöpfung die entsprechende Evaluation dazu. Das Evaluierungsteam ist erst vor kurzem bei uns vor Ort gewesen und hat Gespräche mit zahlreichen Stakeholdern – ich glaube,

---

Transparency International war auch dabei – geführt. Wir warten derzeit auf den Berichtsentswurf.

Schließlich wird auch die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) Deutschland im nächsten Jahr erneut evaluieren. Auch da steht ein ganz besonders spannendes Thema auf der Tagesordnung, nämlich Korruption in höchsten Regierungsämtern. Also auch uns wird sehr intensiv auf die Finger geschaut. Das ist gut und sehr richtig so.

Wir sind intensiv im Austausch, auch international im Austausch, lernen aus den Erfahrungen von anderen Ländern. Letztlich sehen wir anhand dieser Berichte das, was wir schon länger wissen: Wir brauchen ein neues Sanktionsrecht für Unternehmen. Wir haben es ja in diesem Koalitionsvertrag geschafft, ein entsprechendes Vorhaben zu verankern.

Ich möchte aber, bevor ich auf die Einzelheiten dort eingehe, noch etwas Allgemeines sagen: Es geht insgesamt darum, dass die Kapazitäten im Rechtsstaat stärker aufgebaut werden müssen. Wir haben neben dem Unternehmenssanktionsrecht einen Pakt für den Rechtsstaat angestoßen, wo wir bei Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichten erhebliche Personalaufwüchse umsetzen. Aber auch im Bereich der Prozessordnungen wollen wir versuchen, den Rechtsstaat zu stärken und genau den Befund aufzugreifen, den Frau Müller zu Recht hier dargetan hat, nämlich, dass der Rechtsstaat von vielen Seiten unter Beschuss ist. Auch das Finanzministerium, das ist institutionell nicht im Pakt für den Rechtsstaat, wird mit massiven Personalaufwüchsen beim Zoll seinen Teil dazu beitragen. Denn das ist genau der Punkt, wo Verstöße nicht aufgedeckt werden und eine entsprechende Verfolgung schwierig ist. Deswegen sind zusätzliche Stellen beim Zoll aus meiner Sicht besonders wichtig.

Das Recht der Unternehmenssanktionen: Ich habe es bereits angedeutet. Wir werden die Abkehr vom Opportunitätsprinzip dort vollziehen und das auch deshalb, um die derzeit vorhandene regionale Zersplitterung in der Verfolgung solcher Taten zu beenden. Wir haben hier wirklich Bezirke, wo das sehr stringent angewendet, auch sehr stringent verfolgt wird, in anderen gar nicht. Dieser Befund ist schon ungerecht und sichert keine effektive Korruptionsbekämpfung. Wir werden also vom Opportunitätsprinzip zum Legalitätsprinzip übergehen.

Wir brauchen auch klare Verfahrensregelungen. Sie sind derzeit sehr zersplittert. Wir werden sie deshalb zusammenführen. Wir brauchen auch bessere Kriterien für die Zumessung von Sanktionen. Ich will einmal einen etwas gewagten Vergleich anstellen. Ich bin Fan des 1. FC Köln. Die haben in der letzten Saison ziemlich viel falsch gemacht, aber sie haben sich redlich bemüht. Die Fans honorieren das, indem sie nach wie vor in großer Zahl ins Stadion kommen. So ähnlich sollte es auch bei der

Korruption sein. Es gibt Unternehmen, die systematisch dafür sorgen, dass Korruption stattfindet. Die muss man hart bestrafen, da darf es auch keine Nachsicht geben. Aber es gibt Unternehmen, die sich bemühen, wo es aber trotzdem zu Korruption kommt. Wenn man nachweisbare Anstrengungen hat, die Compliance zu verbessern, dann soll man das im Sanktionsmechanismus auch berücksichtigen.

Insgesamt wollen wir das Sanktionsinstrumentarium erweitern. Bisher gibt es nur eine Geldstrafe oder eben keine. Wir haben aber auch Fälle, wo man vielleicht eine Geldstrafe zur Bewährung aussetzen kann. Wir machen eine empfindliche Sanktionierung, geben aber nochmal eine letzte Chance, sich zu bewähren. Insgesamt werden wir den Sanktionsrahmen deutlich ausweiten. Das steht bereits sehr präzise im Koalitionsvertrag. Für Unternehmen mit mehr als 100 Millionen Euro Jahresumsatz soll die Höchstgrenze dann 10 Prozent des Umsatzes betragen. Das ist schon eine ganze Menge.

Wenn ich einmal einen Vergleich ziehen will, dass es durchaus zu Verhaltensänderungen führen kann, dann würde ich die Datenschutzgrundverordnung heranziehen wollen. Wir hatten das Bundesdatenschutzgesetz, das schon ganz gute Regelungen vorsah, aber nur einen Bußgeldrahmen von bis zu 300.000 Euro. Da hat natürlich ein Unternehmen wie Facebook oder Google müde gelächelt. Jetzt haben wir mit der neuen Datenschutzgrundverordnung den Höchststrahmen von vier Prozent des weltweiten Jahresumsatzes. Das sind beispielsweise bei einem Unternehmen wie Facebook 1,6 Milliarden Dollar, die man als Höchstsanktion ausbringen könnte. Wir merken sehr deutlich, dass das eine Verhaltensänderung nach sich zieht. Die Beflissenheit, den dortigen Vorgaben gerecht werden zu wollen, ist deutlich gestiegen, auch wenn man nach wie vor Fälle hat, wo Facebook immer noch sanktionswürdige Verstöße aufzuweisen hat.

Ich glaube, dass Abschreckung tatsächlich wichtig ist. Wir müssen das Sanktionsinstrumentarium so gestalten, dass es sich für Unternehmen schlichtweg nicht lohnt, Korruption auszuüben. Denn wer korrupt ist, will ja eins damit erreichen: Er will am Ende des Tages mehr Profit. Die Sanktion muss so sein, dass bei rationaler Abwägung die Bestechung als etwas nicht Vernünftiges ausgestaltet ist. Compliance muss sich lohnen und Korruption darf sich nicht lohnen.

Diese Neuerungen und andere passen natürlich nicht ins Ordnungswidrigkeitenrecht, das seinerzeit eher für Übertretungen konzipiert wurde und derzeit eher fürs Falschparken gedacht ist. Deswegen werde ich ein neues Stammgesetz vorlegen, mit dem die Vorgaben des Koalitionsvertrags umgesetzt werden. Wir erfinden damit das Rad nicht völlig neu. Die Haftung eines Unternehmens für Fehlverhalten kennt das Rechtssystem schon seit 1919. Und wir haben auch von 2013 den Entwurf eines Verbandsstrafgesetzbuches von dem ehemaligen Kollegen Thomas Kutschaty aus Nordrhein-Westfalen.

---

Der zweite Bereich: der Hinweisgeberschutz. Das ist ein bisschen schwieriger, was den Koalitionsvertrag angeht. Ich habe diesen Bereich nicht verhandelt. Damals war ich Familienministerin. Aber wir müssen feststellen, dass es im letzten Koalitionsvertrag zumindest einen Prüfauftrag dazu gab. In diesem Koalitionsvertrag ist das nicht mehr der Fall. Sie wissen, dass das etwas ist, was uns politisch sehr am Herzen liegt, wo wir auch vorneweggehen wollen. Das ist, ganz ehrlich gesagt, natürlich umso schwieriger, wenn sie im Koalitionsvertrag keine Handhabe dafür haben. Sie werden das an anderen Gesetzentwürfen verfolgt haben, wie schwierig das ist. Ich nehme als Beispiel den Bereich Miete.

Wir haben, Frau Müller sagte es, einen Hebel. Das ist das Europa-Recht. Wir haben derzeit die EU-Richtlinien zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen in der Umsetzung. Ich bin froh über alle Hinweise, die von Seiten der Zivilgesellschaft kommen. Sie widersprechen manchmal dem, was wir uns eigentlich dabei gedacht haben. Ein Beispiel: Warum haben wir die Journalisten in einen Rechtfertigungsgrund statt in die Tatbestandsausnahme genommen? Dafür bekommen wir sehr viel Kritik. Der Grund dafür ist aber eigentlich, dass wir den Journalisten mehr Schutz geben wollen, weil wir durch einen Rechtfertigungsgrund nicht nur für diesen einen konkreten Tatbestand eine Rechtfertigung vorsehen, sondern ein Rechtfertigungsgrund sich dann auch auf andere Tatbestände beziehen kann. Wir wollen dadurch im Grunde genommen einen breiteren Schutz für die Journalistinnen und Journalisten erzielen. Ich werde allerdings so viel mit Kritik daran konfrontiert, dass ich mich frage, ob ich mich da verkämpfen soll. Ich bin da sehr offen für eine Diskussion. Aber eigentlich war es so gedacht, dass wir damit gleich einen umfassenden Schutz für die Journalistinnen und Journalisten integrieren.

Die weitere Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden: Die Europäische Kommission hat im April einen Vorschlag vorgelegt, der derzeit in Brüssel in den Ratsarbeitsgruppen verhandelt wird. Der Vorschlag soll Hinweise auf die Verletzung ganz konkret bestimmter Rechtsinstrumente der EU, etwa im Bereich öffentliches Auftragswesen, Verkehrssicherheit, Umweltschutz, regeln. Korruption ist als solches nicht genannt. Aber dadurch, dass beispielsweise das öffentliche Auftragswesen genannt ist, kann man einen Bezug zu solchen Straftaten dort herstellen. Wir sind im Moment in einem recht frühen Stadium. Wir haben jetzt erst einmal von Seiten der Bundesregierung das Ziel begrüßt und befürwortet es auch, den Schutz von Hinweisgebern bei Verstößen zu stärken.

Ich teile auch die Auffassung der Kommission, dass ein effektiver Hinweisgeberschutz dem Durchsetzungsrecht in diesen Bereichen dienen kann, in denen Rechtsverstöße vor allen Dingen von Insidern aufgedeckt werden können. Davon gibt es viele. Ich kann Ihnen versichern, dass wir uns intensiv und konstruktiv in die Ratsberatung einbringen. Aber, wie gesagt, dafür sind ja solche Begegnungen wie heute und auch

die anschließende Diskussion da, dass wir durchaus von der Zivilgesellschaft und Einrichtungen wie Transparency Deutschland oder der Friedrich-Ebert-Stiftung noch Impulse entgegennehmen.

Die österreichische Ratspräsidentschaft möchte schnell abschließen; sie haben sie nur noch bis Ende des Jahres. Das scheint mir sehr ambitioniert. Im Moment sieht es nicht so aus, als würde das tatsächlich klappen. Aber wenn es gelingt, bis Anfang 2019 zu einem Abschluss zu kommen, dann ist das wirklich ein großer Schritt für uns in Richtung eines kohärenten Systems des Hinweisgeberschutzes. Es ist dann immer noch nicht komplett. Dafür wird man auf der nationalen Ebene eine andere Einigung herbeiführen müssen. Wir streiten nach wie vor dafür, auch über den Koalitionsvertrag hinauszugehen. Das tue ich bereits in vielen Bereichen und ich werde es auch in diesem Bereich versuchen.

Lobbyismus würde ich sehr gerne regulieren. Wir verlangen das seit vielen Jahren. Auch das war in den Koalitionsverhandlungen ein Thema, das zu langen und breiten Diskussionen geführt hat. Wenn es dort – mit Ihrer Hilfe – noch einmal zu Bewegungen kommt, bin ich jederzeit offen und bereit dafür, dass wir stärkere und präzisere Regelungen bekommen für die Transparenz und die Sanktionierung im Bereich Lobbyismus.

Ich freue mich sehr, dass diese Veranstaltung stattfindet – nun schon zum achten Mal! Ich freue mich sehr, Teil davon zu sein. Wie gesagt, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BMJV werden auch in den einzelnen Diskussionen heute teilnehmen. Sie werden ihre Erkenntnisse mit in die Arbeit des Ministeriums und in die entsprechenden Gesetzentwürfe einfließen lassen.

Herzlichen Dank!



# AUSZUG AUS DER PODIUMSIDKUSSION

## Zur Reform der Unternehmenssanktionierung

Markus Busch  
Referatsleiter, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Prof. Dr. Frank Meyer  
Lehrstuhlinhaber für Straf- und Strafprozessrecht an der Universität Zürich  
und Mitglied von Transparency International Deutschland e.V.

Niels Lau  
Abteilungsleiter – Recht, Wettbewerb und Verbraucherpolitik,  
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)

Cornelia Gädigk  
Oberstaatsanwältin, Staatsanwaltschaft Hamburg

Moderation: Alfred Eichhorn

**Markus Busch:** Vielen Dank für die Einladung. Der Koalitionsvertrag sieht in der Tat eine Neuregelung des Rechts der Unternehmenssanktionen vor. Das Ministerium prüft derzeit, welche Optionen es zur Umsetzung gibt, und erarbeitet einen entsprechenden Gesetzentwurf. Ich kann Ihnen heute also kein fertiges Konzept präsentieren, sondern will mögliche Optionen zur Umsetzung erläutern.

Der Koalitionsvertrag ist in diesem Punkt relativ detailliert und geht weiter als der Koalitionsvertrag aus der vorangegangenen Legislaturperiode, wo von einem Ausbau des Ordnungswidrigkeitenrechts und der Prüfung eines Unternehmensstrafrechts die Rede war.

Die Neuregelung soll, das hat die Ministerin bereits gesagt, in einem neuen Stammgesetz erfolgen. Das heißt, wir wollen raus aus dem Ordnungswidrigkeitenrecht und das, was bisher in §§ 30, 130 Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) steht und die Festsetzung von Verbandsgeldbußen gegen juristische Personen und Personenvereinigungen ermöglicht, in einem neuen Stammgesetz regeln. Dabei wollen wir uns grundsätzlich an dem orientieren, was heute schon geltendes Recht ist. Es sollen also Sanktionen festgesetzt werden können, wenn eine Leitungsperson, also ein hochrangiger Mitarbeiter eines Unternehmens, eine Straftat begeht, aber auch bei Straftaten von Nicht-Leitungspersonen soll es eine Möglichkeit zur Sanktionierung geben – vorausgesetzt, diese Straftaten sind durch eine Verletzung der Aufsichtspflicht zumindest erleichtert worden.

Ein ganz wichtiges Element ist die Abkehr vom Opportunitätsprinzip und die Einführung eines grundsätzlichen Verfolgungszwangs. Die Staatsanwaltschaften sollen ermitteln müssen, nicht nur gegen natürliche Personen, sondern auch gegen das dahinterstehende Unternehmen. Das Ganze muss natürlich ausbalanciert werden durch spezifische Einstellungsvorschriften, die den Strafverfolgungsbehörden die notwendige Verfolgungsflexibilität einräumen. Dazu wird man eigene Regelungen schaffen müssen, weil das, was im Strafrecht derzeit an Einstellungsvorschriften vorgesehen ist, auf die Situation von Unternehmen und dort mögliche Einstellungssituationen nicht richtig passt.

Der Koalitionsvertrag geht auch auf die Sanktionsseite ein. Es soll eine Abkehr geben von dem bisher starren Bußgeldrahmen von bis zu 10 Millionen Euro und ein sogenannter wandernder Sanktionsrahmen eingeführt werden, der sich übrigens auch am geltenden Recht orientiert, nämlich am Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, wo schon seit längerer Zeit eine Bußgeldobergrenze von 10 Prozent des Umsatzes gilt.

Der Koalitionsvertrag will aber nicht nur schärfere Sanktionen, sondern er will auch, dass Sanktionen besser zugemessen werden können, also passgenauer festgesetzt

---

werden. Dazu sollen konkrete und nachvollziehbare Zumessungsregelungen geschaffen werden. Das geltende Recht lässt den Rechtsanwender bei der Sanktionszumessung heute weitgehend im Stich. § 30 OWiG sagt eigentlich nichts zur Zumessung. Das führt zu einiger Rechtsunsicherheit, sodass klare Regelungen Not tun – für die Strafverfolgungspraxis wie für die betroffenen Unternehmen. Ein wichtiger Punkt bei den Zumessungsregelungen wird auch sein, welche Rolle Compliance-Maßnahmen, *internal investigations* und darauf zurückgehende Selbstanzeigen von Unternehmen spielen.

Im geltenden Recht sind die Sanktionen weder ausreichend empfindlich noch ausreichend differenziert. Als Reaktion auf eine Straftat sieht das geltende Recht eigentlich nur drei Möglichkeiten vor: Festsetzung einer Geldbuße, Abschöpfung des wirtschaftlichen Gewinns anstatt einer Geldbuße oder Einstellung des Verfahrens. Ein Absehen von der Verfolgung unter Auflagen und Weisungen oder die Festsetzung einer Sanktion unter Bewährung sind nicht vorgesehen. Wir überlegen daher, wie das Sanktionsinstrumentarium erweitert und ausdifferenziert werden kann. Der Koalitionsvertrag nennt bspw. die Veröffentlichung der Sanktionsfestsetzung in geeigneter Form. Auch die Frage der Auflösung der juristischen Person oder der Personenvereinigung stellt sich.

Frau Professor Müller hat als denkbare Sanktion den Ausschluss von öffentlicher Auftragsvergabe und von Subventionen angesprochen. Insoweit stellt sich die Frage: Sind die Strafgerichte die richtigen Stellen, um über einen dauerhaften Ausschluss von öffentlicher Auftragsvergabe oder Subventionen zu entscheiden, oder sollte man das nicht besser den Stellen belassen, die die Subventionen und die öffentlichen Aufträge vergeben und die in Zukunft die Möglichkeit haben werden, vor einer Auftragsvergabe durch einen Blick in das Wettbewerbsregister festzustellen, ob das Unternehmen, das sich um den Auftrag beworben hat, schon Straftaten begangen hat.

Ganz kurz zu den Punkten, die nicht im Koalitionsvertrag stehen. Straftaten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern deutscher Unternehmen im Ausland: Das geltende Recht erlaubt die Festsetzung einer Geldbuße, wenn auf die Straftat der für das Unternehmen handelnden Leitungsperson deutsches Strafrecht anwendbar ist. Bei Auslandsverhalten kommt es daher häufig auf die Staatsangehörigkeit der handelnden Person an. Deutsches Recht ist anwendbar, wenn der Täter die deutsche Staatsangehörigkeit hat. Das privilegiert Unternehmen, die im Ausland Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit ausländischer Staatsangehörigkeit einsetzen, und es stellt sich die Frage, ob das eine angemessen differenzierte und passende Regelung ist.

Weitere wichtige Aspekte sind Rechtsnachfolge und Konzernhaftung. Was passiert, wenn aus einem Unternehmen heraus eine Straftat begangen worden ist und sich dieses Unternehmen später in irgendeiner Form umstrukturiert, es zu einer Verschmelzung kommt, zu Aufspaltungen, Abspaltungen? Das Kartellrecht kennt inzwischen

sehr weitgehende Regelungen, Sanktionen nicht nur gegen Rechtsnachfolger, sondern auch gegen andere Unternehmen festzusetzen, die nicht direkt an der Straftat beteiligt waren, aber zum Konzernverbund gehören.

Ein weiterer Punkt, der ebenfalls nicht im Koalitionsvertrag steht, ist der Regress gegen die handelnden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Soll das Unternehmen diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wegen einer Sanktion in Regress nehmen können?

Ganz kurz noch zu den Verfahrensregelungen, die wir im Blick haben und die wir prüfen. Es geht zunächst einmal darum: Welche Stellung soll das Unternehmen zukünftig im Verfahren haben? Viel spricht dafür, dem Unternehmen die Rolle eines Beschuldigten zuzuweisen und ihm damit auch die mit dieser Rolle einhergehenden Rechte zu geben wie Verteidigung, Akteneinsicht, Stellung von Beweisanträgen schon im Ermittlungsverfahren.



Markus Busch

Eine weitere wichtige Frage betrifft den nemo-tenetur-Grundsatz, also die Selbstbelastungsfreiheit. Welche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen im Verfahren gegen das Unternehmen aussagen und ihr Unternehmen belasten? Welche Ermittlungsmaßnahmen können gegen Unternehmen ergriffen werden? Auch das ist eine Frage, die im geltenden Recht meistens etwas übergangen wird. Man ermittelt gegen die natürliche Person und verwendet das Ermittlungsergebnis auch gegen das Unternehmen. Es muss aber auch die Frage beantwortet werden: Was passiert, wenn nur gegen das Unternehmen ermittelt wird und gegen die natürliche Person schon eingestellt worden ist? Welche Instrumentarien, welche Ermittlungsmaßnahmen sollen gegen das Unternehmen zur Verfügung stehen?

Einstellungsvorschriften hatte ich als Ausgleich zur Einführung des Legalitätsprinzips schon genannt. Hier kommt noch mal der wichtige Aspekt der Berücksichtigung von Compliance ins Spiel.

Die Frage der Öffentlichkeit von Einstellungsentscheidungen in Verfahren gegen Unternehmen haben Sie, Frau Professor Müller, angesprochen. Dazu zunächst: Wir wollen bei den Zuständigkeiten vom geltenden Recht abrücken. Bisher ist in Fällen von Aufsichtspflichtverletzungen die Staatsanwaltschaft für die Verbandsgeldbuße zuständig und es kommt daher nicht zu einer öffentlichen Hauptverhandlung. Wir wollen regeln, dass bei Straftaten für die Festsetzung der Unternehmenssanktion ein Gericht zuständig ist. Das muss aber nicht heißen, dass eine Einstellung nur in der Hauptverhand-

lung erfolgen kann. Bei natürlichen Personen kann man einstellen, bevor die Anklage erhoben worden ist. Vieles spricht dafür, auch die Verbandssanktionen so zu regeln.

**Alfred Eichhorn:** Herr Referatsleiter Busch, bitte springen Sie einmal über Ihren Schatten. Warum fehlt im Koalitionsvertrag 2018 ein ausdrücklicher Hinweis auf das Unternehmensstrafrecht?

**Markus Busch:** Die Frage Unternehmensstrafrecht ist ja schon fast eine Glaubensfrage und natürlich auch eine politische Frage. Ich würde dafür plädieren, pragmatisch an die Dinge heranzugehen. Wir nehmen das geltende Recht, schauen, was es leisten kann und was es nicht leisten kann. Welche Defizite haben wir? Dann sollten wir prüfen, wie wir diese Defizite wirkungsvoll beseitigen können. Wenn wir feststellen, dass wir diese Defizite tatsächlich nur dann beseitigen können, wenn wir ein Unternehmensstrafrecht einführen, dann sollten wir uns über diese Frage unterhalten. Zunächst aber sollten wir uns um die Sache kümmern, schauen, was sich ändern muss und dann die notwendigen Änderungen vornehmen. Meine Einschätzung ist: Man kann fast alles auch außerhalb eines Unternehmensstrafrechts verbessern und regeln.

**Alfred Eichhorn:** Vielen Dank. Ich lese im Handelsblatt vom 3. September 2018: Der BDI lehnt die Schaffung eines Unternehmensstrafrechts ab. Das sagte Niels Lau, Abteilungsleiter Recht, Wettbewerb und Verbraucherpolitik, dem Handelsblatt. Sagen Sie uns hier im Saal bitte, warum?

**Niels Lau:** Vielen Dank, Herr Eichhorn. Haben Sie auch vielen Dank für die Einladung, heute hier teilnehmen und mitreden zu dürfen. Sehr „holzschnittartig“ lässt sich die BDI-Position wie folgt zusammenfassen.

Zunächst muss man sich fragen: Was ist eigentlich das Ziel dieser Regelung? Frau Professor Müller hat es einleitend angedeutet. Die Umsetzung von abstrakten Regelungszielen in konkrete rechtliche Normen hat vielfältige Folgen. „Gehen wir weg“ von einem Sanktionssystem zu einem Präventionssystem? Was steckt dahinter? Lösen wir die Fragen des Kompensationsrechts auf oder wollen wir zur Repression hin? Das sind Fragen, die sich rechtsdogmatisch stellen. Das verstehe ich auch unter einem Regelungsauftrag, den sich ein Ministerium aus dem Koalitionsvertrag „ziehen muss“ und dem es sich widmen muss.



Niels Lau

Von dem Prinzipien-, dem Paradigmenwechsel war schon die Rede. Es wird Sie nicht verwundern, dass wir gerade bei der Frage des Schuldprinzips – Kann ein Unternehmen überhaupt Schuld haben? – ansetzen. Das hat damit zu tun, dass sich die ganzen – und auch philosophischen, wenn man so will, die ethischen und moralischen – Diskussionen der Strafrechtsreform der letzten Jahrhunderte immer darum gerankt haben: Wo knüpft das Strafrecht an? Wo knüpft es auch in seinem Regelungsgehalt an? Wo will es eigentlich hin? Was will es tun?

Ich erinnere mich an das Studium, als wir Literatur gelesen haben, zum Beispiel zur Strafrechtsreform Anfang der 60er Jahre, in der es um Folgendes ging: Was ist das Ziel des Strafrechts? Geht es um die Wiedereingliederung des Täters, wenn er Schuld hat? Soll er resozialisiert werden oder soll die Gesellschaft erkennen: Das darfst du nicht tun! Hier ist die Sanktion wichtig. Das waren ganz wichtige Punkte; deswegen muss man sich diese Fragen auch hier, in der Diskussion um ein eigenständiges Unternehmenssanktionsrecht, stellen; von den angesprochenen Folgewirkungen in ganz anderen Gebieten – Versicherbarkeit von Risiken, Eigentumsrechten von Aktionären, etc. – einmal ganz abgesehen.

Aber nun kurz zusammengefasst, worum es uns eigentlich geht. Wir glauben, dass es bereits jetzt schon umfassende Sanktionsmöglichkeiten sowohl gegenüber Einzelpersonen als auch gegenüber Unternehmen gibt. Denn die an rechtlichen (Straf-)Tatbeständen, beispielsweise der „Manipulation“ oder „Korruption“, beteiligten Personen können schon jetzt strafrechtlich belangt werden und gegen das Unternehmen selbst können auch jetzt schon Geldbußen nach Ordnungswidrigkeitenrecht verhängt werden.

Einen richtigen internationalen oder gar supranationalen, also europäischen, Regelungsauftrag – zur Einführung eines eigenständigen Unternehmenssanktionsrechts bzw. Unternehmenssanktionsgesetzes – gibt es nicht. Dass es internationale Verpflichtungen gibt, so etwas – Schaffung von Möglichkeiten der Sanktionierung von Verstößen durch Unternehmen – zu machen, ist richtig. Aber entscheidend ist ja die Frage der nationalstaatlichen Umsetzung. Auf internationaler Ebene einigen sich die einzelnen Staaten auf gemeinsame Zielvorgaben, die dann von jedem Staat individuell in die unterschiedlichen Rechtssysteme der nationalen Staaten implementiert werden.

Unternehmenssanktionen „erreichen“ nicht nur das Unternehmen oder die handelnden Personen, sondern treffen empfindlich auch Unbeteiligte: Arbeitnehmer, Zulieferer, sonstige Vertragspartner oder Kunden. Es erfolgt, wenn Sie so wollen, also eine Kriminalisierung von Wertschöpfungsketten. Wenn das als politisches Ziel gewollt ist, dann muss es auch so gesagt werden. Das scheint mir noch nicht ganz hinreichend begründet. Und in der Tat gibt es ja bereits umfangreiche Regelungen, beispielsweise im Kartellrecht oder in Wirtschaftsgesetzen im Allgemeinen. Mit anderen Worten: Uns

---

interessieren andere Fragen. Ist es eine Unternehmenskriminalität, die hier geahndet werden soll oder ist es eine Betriebskriminalität? Auch das ist nicht ganz klar. Es wird immer von Konzernen gesprochen. Was ist das eigentlich? Das ist meines Erachtens rechtsstaatlich wichtig zu klären und noch nicht geklärt. Fälle aus der jüngsten Vergangenheit haben die Diskussion beflügelt, das ist mir klar. Ich bin hier keinesfalls berufen, mich hier vor sogenannte „schwarze Schafe“ zu stellen. Das ist nicht mein Job. Das tut der BDI als Dachverband auch nicht; das möchte ich hier klarstellen. Es geht um die Verantwortung. Wer sind die Verantwortlichen? Wer ist die verantwortliche Institution? Das scheint mir noch nicht austariert. Da würden unsere Fragen ansetzen – ganz abgesehen von dogmatischen Fragen: Geht es hier um Verbrechen oder Vergehen? Reicht der verschärfte Verwaltungsbefehl des OWiG aus? Wo ist dieser ungenügend? Strafrecht hat ja immer auch einen moralischen Ansatz. Das sind für uns wichtige Fragen, die meines Erachtens heute schon aus dem geltenden Recht geklärt werden können, die aber bei dem neuen Ansatz, den Herr Busch eben aufgefächert hat, von den Instrumenten her, vielleicht unzureichend berücksichtigt würden.

**Alfred Eichhorn:** Unternehmen, haben Sie auch dem Handelsblatt gesagt, haben aus Reputationsgründen ein originäres Eigeninteresse, Rechtsverstöße zu vermeiden. Wie ausgeprägt ist dieses originäre Eigeninteresse? Kennen Sie einige Beispiele, die Sie uns hier offerieren können?

**Niels Lau:** Ich will jetzt gar keine Namen nennen, aber das beste Beispiel ist – das haben sowohl Frau Professor Müller als auch die Ministerin gesagt – die spürbare Zunahme von effizienten und effektiven – das ist ein Unterschied – Compliance-Programmen und die Wichtigkeit dieser Stränge in Unternehmen. Deswegen ist die Frage wichtig: Was ist eigentlich mit Compliance-Maßnahmen, wenn sie vollzogen worden sind und Wirkung entfaltet haben? Berücksichtigt man sie bei der Strafbemessung oder nicht? Das wäre ein Beispiel. Die Unternehmen wollen auch nicht als schlechte Hersteller oder als schlechte Dienstleister dastehen. Natürlich ist ein Korruptionsfall sowie ein Rechtsverstoß genereller Art und Güte, ein Reputationsverlust. Das kann man so sagen. Ich denke, die Diesel-Krise ist ein gutes Beispiel dafür.

**Alfred Eichhorn:** Rechtsdogmatische Bedenken. Eine Organisation kann als solche nicht schuldig sein. Man kann sie auch nicht strafbar machen. Können Sie mir das erklären?

**Niels Lau:** Hinter den Institutionen, der Organisationseinheit, dem Unternehmen oder dem Betrieb stehen Personen, die handeln, nicht das Konglomerat der Masse des Unternehmens. Natürlich ist es möglich, Rechtspersonen Verantwortlichkeiten zu übertragen. Als die juristische Person im 19. Jahrhundert geschaffen wurde, gab es eine heftige juristische Debatte darüber: „Was soll das? Man kann doch nicht juristische Personen schaffen!“

Ein weiteres internationales Beispiel ist Folgendes: Als dem Ganges Rechtspersönlichkeit übertragen wurde von der indischen Regierung, hat der indische Verfassungsgeber gesagt: Das geht doch gar nicht, ein Fluss hat keine Rechtspersönlichkeit.

Heute sprechen wir im Rahmen der Haftung bei Industrie 4.0 über die Frage: Kann man eine e-Person schaffen? Maschinengenerierte Daten tun etwas, hinter dem ein Algorithmus steht, den irgendwann irgendjemand programmiert hat, der dann selbständig wurde. Das ist möglich.

Trotzdem, und das ist mein Punkt gewesen, glaube ich, dass das jetzige geltende Rechtssystem – dogmatisch verfestigt – es ermöglicht, die hinter dem Rechtsverstoß Handelnden zu identifizieren, zu bestrafen und damit das Unternehmen insgesamt schon jetzt zu sanktionieren.

**Alfred Eichhorn:** Dankeschön. Frau Gädigk, warum beschäftigt uns dieses Thema? Warum beschäftigen wir uns mit diesem Thema schon über so viele Jahre? Was ist der Grund?

**Cornelia Gädigk:** Guten Tag, meine Damen und Herren! Vielen Dank, dass ich hier Gelegenheit habe, teilzunehmen. Es ist angesprochen worden: Ich verfüge über eine langjährige Erfahrung im Bereich der Korruptionsbekämpfung. Ich vertrete nicht eine offizielle Meinung der Staatsanwaltschaft Hamburg zu dem heutigen Thema, aber ich kann Ihnen natürlich aus meinen beruflichen und persönlichen Erfahrungen berichten.

Wir beschäftigen uns sehr lange mit diesem Thema, weil vieles einerseits rechtsdogmatisch sehr schwierig ist. Auf der anderen Seite hapert es aber auch an einer effizienten Umsetzung. Das meinte ich, als ich Ihnen geschrieben habe: Ich habe die Kritik im Report der OECD erwartet, dass Deutschland nicht konsequent in der Umsetzung von Verbandssanktionen ist. Die OECD verlangt ja keine Strafen. Ich bin auch sicherlich nicht berufen, hier diese schwierigen rechtsdogmatischen Fragen zu klären. Mein Eindruck ist aber, dass das Instrumentarium, das wir zusätzlich zur Strafverfolgung und zur Vermögensabschöpfung von Unternehmen haben, nicht ausreichend bekannt ist. Hinzu kommt: Die Gerichte müssen über den eigentlichen Schuldvorwurf hinaus dann überzeugt werden, dass die Voraussetzungen dieser Vorschriften über § 444 der Strafprozessordnung (StPO) vorliegen, die Nebenbeteiligung anzuordnen und gegen die Vertreter eines Unternehmens, aus dem heraus Straftaten begangen wurden, angemessene Sanktionen zu verhängen. Auch da stellt man eine gewisse Scheu fest.

Ich behaupte: Die geltende Rechtslage würde durchaus viele Möglichkeiten bieten. Das sieht man auch daran, dass die im Moment sehr aktive Münchner Staatsanwaltschaft ganz erhebliche Sanktionen gegen Unternehmen verhängt hat.

Wenn man dann berücksichtigt, dass wir die Vermögensabschöpfung bei Unternehmen durch die Neuregelung der Vermögensabschöpfung über Abschöpfung bei Drittbegünstigten ohnehin schon machen, halte ich die Aussage, wir müssen jetzt auch die Sanktionierung der Unternehmen gesondert regeln und ins Strafgesetzbuch nehmen, gar nicht so begründet.

Wir sind ja eine hierarchisch strukturierte Behörde. Wir haben auch Verwaltungsvorschriften. Es gibt Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren. Da wurde schon 2006 eingeführt: Wenn ein Staatsanwalt oder eine Staatsanwältin Anknüpfungspunkte dafür hat, dass die Verhängung einer Unternehmensgeldbuße in Betracht kommt, so soll er oder sie die entsprechenden Anregungen machen. Dann wird in der Vorschrift dieser Beteiligungsanordnung verwiesen, dass, wenn schon im Vorverfahren, also im Ermittlungsverfahren, sich ergibt, dass das in Betracht kommen könnte, ein Unternehmen die gleichen Rechte wie ein Beschuldigter hat. Das heißt, das, was jetzt diskutiert wird, ist aus meiner Sicht über die Beziehung der Einziehungsvorschriften möglich, dass das Unternehmen schon im Ermittlungsverfahren oder der Vertreter Akteneinsicht bekommt. Es ist möglich, dass gewisse Verteidigungsstrategien vorgetragen werden können. Da sind dann häufig die Rechts- oder Compliance-Abteilungen der Unternehmen unsere Gesprächspartner.



Cornelia Gädigk

Um auch das noch hervorzuheben: Es gibt die Vermögensabschöpfung. Sie ist bei schwerwiegenden Korruptionsstraftaten wesentlich höher als der Bußgeldrahmen. Es gibt zugegebenermaßen nur diese feste Summe bei Straftaten von Leitungspersonen der Unternehmen bis 10 Millionen Euro. Da wird man darüber nachdenken können und müssen, ob man das an den Umsatz koppelt.

Nun komme ich zu einem wesentlichen Umsetzungsproblem. Das alles sollen die Staatsanwaltschaften machen, die schwierige Wirtschaftsstrafsachen aufzuklären haben, die bei Korruptionssachverhalten gucken müssen: Wer hat einen Vorteil bekommen? Wo ist die Gegenleistung? Wo ist das Erlangte beim Unternehmen? Das ist für sich schon schwierig genug. Wenn jetzt gesagt wird: Wir sollen auch noch ermitteln für die Unternehmensgeldbuße, wie viel Prozent zum Beispiel des Umsatzes das ausmacht, stellen sich mehrere schwierige Fragen: Muss ich die Jahresberichte der Wirtschafts- oder Betriebsprüfer beziehen? Muss ich den Gesamtkonzernumsatz

heranziehen oder nehme ich den Umsatz aus dem inkriminierten Geschäft, das aus einem Korruptionssachverhalt erwachsen ist?

Wenn man hier einen festen Rahmen hätte, wäre es in der Rechtsanwendung einfacher. Es ist ja auch nicht so, dass wir keinerlei Zumessungsregelungen haben. Von Anfang an haben die Staatsanwaltschaften bei der Zumessung der Bebußung, also der Sanktionierung, auch immer schon darauf geachtet: Was haben die Unternehmen vorher an Compliance und Rechtssicherheit geschaffen? Was haben sie infolge des aufgedeckten Vergehens / Verstoßes unternommen? Welche sonstigen Regelungen haben sie geschaffen? Wie sind sie umgegangen mit bestechlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern? Alle diese Gesichtspunkte werden durchaus durch die Rechtsprechung, jüngst durch eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs aus dem Mai 2017, ganz ausdrücklich genannt. Wenn das Unternehmen sich mit entsprechenden Compliance-Maßnahmen positioniert, kann das für die Bemessung der Geldbuße, also der Sanktionierung, ausschlaggebend sein.

**Alfred Eichhorn:** Sie schrieben mir, wenn ich daran erinnern darf: Eine verbesserte Sanktionierung von Unternehmen ist wünschenswert. Dafür ist aber eine verbesserte personelle Ausstattung der Ermittlungsbehörden, Staatsanwaltschaften und Gerichte unverzichtbar. Nun will ich Sie nicht zum Jammern animieren: Aber wie sieht denn Ihr Alltag aus in Bezug auf diese offenbar mangelnde personelle Ausstattung?

**Cornelia Gädigk:** Es ist so: Hamburg ist ein Stadtstaat. Wir haben insbesondere für Korruptionsdelikte eine Abteilung. Wir haben eine Hauptabteilung V für Wirtschaftsstrafsachen. Da sind circa 30 oder 40 Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zuständig. Diese haben entsprechende Kriminalpolizeidienststellen, die die Ermittlungen für die Staatsanwaltschaft durchführen. Das ist in Hamburg das Dezernat Interne Ermittlungen. Es gibt aber z.B. in Nordrhein-Westfalen, in Kiel jeweils spezialisierte Dienststellen. Aber auch die sind personell nicht so ausgestattet, dass man den Eindruck hat, die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität würde im Fokus stehen. Es ist von Frau Professor Müller schon erwähnt worden: Es wird eher gesagt „Der Bürger braucht ein Sicherheitsgefühl auf der Straße.“ Also wird ganz viel reingesteckt in natürlich auch wichtige Sachen wie Vermeidung von Wohnungseinbruchsdiebstahl und dergleichen.

Wirtschaftskriminalisten brauchen eine spezielle Ausbildung. Wenn wir aus einer Firmendurchsuchung rausgehen, haben wir heute nicht nur fünf oder sieben oder zwanzig Kartons mit Akten. Wir haben Festplatten gesichert mit inzwischen Terrabytes von Daten. Wir bräuchten entsprechende Spezialisten aus dem Bereich der Informationstechnologie. Wir haben bei uns in der Abteilung Ökonomen. Aber das sind gerade mal vier Leute, die die gesamten Wirtschaftskriminalitätsfragen in der Hansestadt beurteilen müssen.

---

Der Hintergrund ist: Ich glaube, vielfach hapert es an der Verhängung und am Beantragen. Unternehmen mögen nicht so gerne in der Öffentlichkeit stehen. Unternehmen mögen auch gar keine formelle Geldbuße, die sie in das Gewereregister bringt. Das gibt es alles schon. Nein. Es hapert einfach auch an der Möglichkeit, die Eckpunkte zu ermitteln über die reinen Korruptionsvorwürfe hinaus, die sagen, welchen Rahmen für die Sanktionierung über die Abschöpfung hinaus ich überhaupt ansetzen kann. Wie gesagt, bei den Gerichten werden diese Fragen auch nicht so gerne gesehen und beantwortet. Das soll aber keine Richterschelte sein.

**Alfred Eichhorn:** Dass Sie die dogmatische Kritik teilen in Bezug auf strafrechtliche Sanktionen, haben Sie schon angedeutet. Sie schreiben: „Aus meiner beruflichen Erfahrung muss ich feststellen, dass die Bereitschaft zur Kooperation endet, wenn in Ermittlungsverfahren die Staatsanwaltschaft pflichtgemäß gegebenenfalls auch höherrangige Personen aus Unternehmen zu Beschuldigten macht.“ Ist das eine Bankrotterklärung?

**Cornelia Gädigk:** Ich denke, das ist keine Bankrotterklärung. Das ist einfach nur die Erkenntnis. Als ich mit Unternehmen mit Compliance-Management-Systemen zu tun hatte, war ich zunächst angetan. Diese gewisse Begeisterung ist einer starken Ernüchterung gewichen. Meine Erfahrung ist einfach: Diese internen Ermittlungen hören auf der Ebene des mittleren, höheren Managements auf. Wenn es dann in die höheren Chargen geht und ich in der Durchsicht der Beweismittel sehe: Ein hochrangiger Manager kurz unter dem Vorstand hat gewisse Anweisungen gegeben, da endet dann die Kooperationsbereitschaft. Oder wenn ein missliebiger Mitarbeiter, der überführt ist, rausgeworfen wurde, da endet dann die Unterstützung seitens des Unternehmens ebenfalls. Es gibt dann kein Interesse mehr an einer Strafverfolgung. Häufig gibt es ja auch arbeitsgerichtliche Entscheidungen oder Vergleiche.

Ich habe z.B. in einem Fall, in dem ich mir erlaubt habe, doch gegen einen Höher-rangigen die Anklage zu erheben, in der Folgezeit mehrere Anrufe der Verteidigung bekommen: Mein Mandant verliert seine Position, wenn Sie das Verfahren weiterverfolgen. Können Sie das nicht zurücknehmen? Können Sie es nicht einstellen? Da ist wahrscheinlich dann auch hochrangige Verteidigung im Spiel. Wir sind zur Objektivität verpflichtet. Ich habe gestern zu einer Kollegin gesagt, als wir über einen Fall diskutierten: Ich habe einmal geschworen, ohne Ansehen der Person Sachverhalte aufzuklären, die einen Straftatbestand erfüllen. Korruptionsbekämpfung ist meine Zuständigkeit. Da gerät man schon mal an vermeintlich wichtige Persönlichkeiten.

**Alfred Eichhorn:** Danke! Meine Damen und Herren, Professor Frank Meyer sagte: Man sollte wohl auf das Haftungsmodell, das Problem umsatzbasierter Sanktionen und das Konkurrenzverhältnis von Individual- und Unternehmensbestrafung zu

sprechen kommen. Das haben wir zum Teil hier schon getan. Sie haben eifrig Notizen gemacht. Ich bitte um Ihren Vortrag.

**Prof. Dr. Frank Meyer:** Vielen Dank! Frau Müller hatte das ja pointiert schon in der Einführung gesagt, vielleicht darf ich aber eingangs zur Präzisierung, zur Fairness sagen: Ich sitze hier einerseits als Wissenschaftler und andererseits als Mitglied von Transparency International Deutschland.

Aus Sicht von Transparency Deutschland ist zunächst einmal der Aspekt ganz entscheidend, dass man sagt: Das Unternehmensstrafrecht soll ein richtiges Strafrecht sein. Wenn ich das gleich zurückbinden kann an das, was Herr Busch und Herr Lau gesagt haben, ist die Frage natürlich: Was gewinnen wir durch Unternehmensstrafrecht, wenn man doch durch Verbesserungen der Effektivität der schon bestehenden Instrumente mehr erreichen könnte? Die Frage ist in der Tat: Was macht Strafrecht eigentlich so besonders? An diesem Punkt wird es vielleicht für einige ein bisschen esoterisch. Aber aus unserer wissenschaftlichen Sicht – das sehen übrigens auch die höchsten Gerichte so – ist es vor allen Dingen die expressive Funktion, nämlich, dass ein besonderer gesellschaftlicher Tadel vom Strafrecht ausgeht. Ich bin nach wie vor davon überzeugt, ich glaube, das lässt sich auch empirisch gut belegen, dass ein Strafurteil durch ein Strafgericht etwas Anderes aussagt als eine Unternehmensbuße durch irgendeine Ordnungsbehörde. Deswegen soll man darüber nachdenken, dieses Instrumentarium einzuführen. Warum soll man darüber nachdenken? Dafür gibt es zwei Gründe.



Prof. Dr. Frank Meyer

Erst einmal geht es ja meistens um Verstöße strafrechtlicher Natur, die aus dem Unternehmen heraus begangen werden. Insofern ist es schon ein Kuriosum, dass wir im Ausgangspunkt einen strafrechtlichen Verstoß haben, der sich dann aber in Bezug auf das Unternehmen auf einmal in irgendetwas anderes verwandeln soll. Wir sind als Juristen zu einiger Form von dogmatischer Magie fähig; aber da muss man sich die Frage stellen: Wenn Straftaten begangen werden, warum keine strafrechtliche Haftung für das Unternehmen? Wenn wir sagen: Der entscheidende gesellschaftliche Akteur, der auch die Hauptverantwortung für diese Straftat trägt, ist das Unternehmen selbst, dann muss auch das Unternehmen selbst diese Form von Reaktion tragen. Diese besondere Verantwortlichkeit herauszustellen, ist der zweite wichtige Grund.

Damit sind wir auch bei der Frage: Wer haftet im eigentlichen Sinne? Wer ist das Haftungsobjekt? Welche Form von Organisationsverschulden werfen wir diesem

---

Rechtsträger eigentlich vor? Aus Sicht von Transparency ganz entscheidend ist das Legalitätsprinzip, die Umstellung von Opportunität auf Legalität. Warum ist das so wichtig? Die Legalität schafft Transparenz und gibt uns auch einen Ankerpunkt für alle daran anknüpfenden Regelungen. Wir haben gehört, dass es Schwierigkeiten bei der Reglementierung, bei der Zumessungsentscheidung gibt. Wir haben Probleme bei der Reglementierung des Verfahrens selbst: Welche Erledigungsformen sind wann zulässig? Wann gibt es ein Nebeneinander zwischen Individualhaftung und Unternehmenshaftung? Das alles bekommen wir eigentlich in vernünftiger Form nur geregelt, wenn wir ein Legalitätsprinzip einführen.

Ein weiterer, für Transparency zentraler Punkt im Bereich der Sanktionierung ist die umsatzbasierte Sanktionierung. Das kennen wir aus dem Individualstrafrecht. Wir knüpfen an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit an, wenn wir eine Strafsanktion haben. Dazu ist der Umsatz ein erster Näherungswert. Dabei muss natürlich auch die individuelle Leistungsfähigkeit eines Unternehmens eingepreist werden. Es ist völlig klar, dass wir eine individuelle Leistungsbestimmung beim Unternehmen brauchen. Das ist etwas, was wir in vielen Rechtsbereichen schon haben. Alle wichtigeren Unionsrechtsakte der letzten Jahre im Sanktionsrecht sehen diese Erweiterung auf umsatzbasierte Sanktionen vor.

Ebenfalls wichtig aus Sicht von Transparency Deutschland sind die Einziehungen, mit anderen Worten, dass die Vermögenserträge, die aus Straftaten generiert worden sind, auch effektiv abgeschöpft werden. Und dass man sich Gedanken darüber macht, welche alternativen Reaktionsfolgen es neben der Strafe gibt. Etwas ganz Wichtiges ist auch hier wieder Transparenz, die Bekanntgabe der Sanktion. Um welche Art von Verstoß handelt es sich? Welcher Marktsektor war betroffen? Welche Personen waren betroffen? Auch das ist nichts revolutionär Neues. In jedem EU-Rechtsakt der letzten Dekade steht, dass man das als Regulierungsinstrument haben möchte, auch um Abschreckungswirkung zu erzeugen. Da sträubt sich dem deutschen Juristen ein bisschen das Nackenhaar, dass es nicht einfach nur um eine Publikationswirkung geht, sondern dass hier auch Abschreckung über Benachrichtigung betrieben werden soll.

Wenn ich noch etwas zu den Organisationsformen sagen darf. Es wärmt mein Herz immer, wenn die deutsche Industrie der deutschen idealistischen Philosophie des 19. Jahrhunderts zu einer Renaissance verhilft. Aber ich meine es gar nicht so spöttisch, weil es nämlich tatsächlich zu einem guten Teil zutrifft, dass wir uns das mit unseren Haftungsmodellen relativ einfach machen. Wir haben das Identifikationsmodell. Und wir haben Identifikation in Verknüpfung mit Repräsentation. Was wir dabei immer unterstellen, ist, dass das Unternehmen immer gleich mithaftet. Aber die eigentliche Frage ist: Wo liegt das spezifische Organisationsverschulden im Unternehmen, das die Kriminalstrafe trägt? Kann es nicht auch ein Organisationsverschulden des Unterneh-

mens geben, wo wir die Tat keiner individuellen Person zuordnen können? Ich habe interessiert notiert, dass die Ministerin vorhin eine Unternehmenshaftung außerhalb von §§ 30, 130 OWiG angedeutet hat.

Eines der größten Probleme der Praxis ist tatsächlich, dass wir mit dem Mechanismus der §§ 30, 130 OWiG und der Individualhaftung in der Praxis einen Verschiebebahnhof geschaffen haben, der völlig unreguliert ist. Es hängt zu stark von zufälligen Konstellationen ab, wie zum Beispiel, welche Ressourcen die Staatsanwaltschaft gerade hat, wer sich zuerst gemeldet hat, wie gut die Compliance-Abteilung arbeitet, wie gut die Strafverteidiger arbeiten, ob sie jemanden finden, der bereit ist, für das Unternehmen frühzeitig ins Schwert zu fallen, oder ob sie bereit sind, von sich aus einen unfreiwilligen Verantwortlichen zu finden.

Das scheint mir, auch wenn wir den OECD-Bericht anschauen, eines der größten Probleme zu sein, dass dieses Nebeneinander zwischen Individualhaftung und Unternehmenshaftung nicht wirklich durchdacht ist. Man kann sich in vielen Bereichen die Frage stellen: Warum muss das Unternehmen noch zusätzlich haften? Welches Zusatzverschulden des Unternehmens ist eigentlich über das Individualverschulden der Vorstandsperson oder der Geschäftsführung noch da? Das ist nicht wirklich vernünftig aufgearbeitet und erklärt auch, warum es eine relativ wildwüchsige Praxis in diesem Bereich gibt. Daran müsste man schleunigst noch einmal herangehen und diese einzelnen Haftungsformen noch einmal durchdeklinieren. Im Endeffekt sind wir dann bei der Ausgangsfrage: Wer ist das haftende Rechtssubjekt? Welche Art von Verschulden kann dieses Rechtssubjekt treffen?

Und das letzte, an dem sich das Ganze entzündet, ist das Problem mit dem Schuldprinzip. Das geht letzten Endes zurück auf kantianische bzw. idealistische Rechtsphilosophie des 19. Jahrhunderts mit der Grundidee, dass das Strafrecht Normappelle an Individualpersonen, verstanden als natürliche Personen, richtet, und dass eine strafrechtlich handelnde Person nur eine solche sein kann, die in eigener Person durch eigene Gewissensanstrengung Entscheidungen für oder gegen das Unrecht treffen kann. Dann ist es natürlich aus Unternehmenssicht wohlfeil zu sagen: Ein Analog dazu haben wir gar nicht im Unternehmen. Denn das Unternehmen als solches entscheidet sich nicht für oder gegen eine Straftat, sondern es sind immer arbeitsteilige Prozesse.

Aber letzten Endes ist es so, dass die Entscheidungen, wie wir bestimmte Dinge tun wollen, wie wir bestimmte rechtliche Rahmenbedingungen einhalten wollen, in anderen Rechtsbereichen – zum Beispiel im Schadensersatzrecht oder Aufsichtsrecht – genau so geregelt sind. Die Frage ist, warum man diese Form von Verantwortlichkeit nicht ins Strafrecht übertragen kann.



## IMPULSVORTRAG

### Mehr Rechtssicherheit für Whistleblower – Aktuelle Perspektiven aus dem Bundestag

Dr. Johannes Fechner  
MdB (SPD), Rechtspolitischer Sprecher

Herzlichen Dank für die Einladung! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich komme gerne und gebe Ihnen Hinweise, was die SPD-Fraktion für Hinweisgeber tun möchte, was sich auf europäischer Ebene tut, aber auch im Deutschen Bundestag.

Ich möchte beginnen mit der Definition: *Whistleblowing* bedeutet ja etwas negativ jemanden zu verpfeifen. Dabei ist es für eine freie Gesellschaft enorm wichtig, dass Missstände aufgeklärt werden. Wenn Sie sich erinnern, dass Dinge wie der Gammel-

fleisch-Skandal oder der FIFA-Skandal immer nur ans Tageslicht gekommen sind, nachdem mutige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter interne Dokumente veröffentlicht haben, dann ist der Handlungsbedarf, warum wir in Deutschland mehr tun müssen für Hinweisgeber, deren Rechtsstellung wir verbessern müssen, sehr groß.

Problematisch ist dabei, dass eine gewisse Diskrepanz besteht. Auf der einen Seite möchten wir die Information, sind Verbraucherinnen und Verbraucher darauf angewiesen, solche Informationen zu bekommen. Auf der anderen Seite ist immer die Frage: Wann ist so etwas illegal? Wann werden Geschäftsgeheimnisse, die zu schützen sind, verletzt? In dieser Diskussion bewegen wir uns gerade.

Auf Bundesebene gibt es leider keine Initiative. Wir sind bei unserem politischen Lebensabschnittsgefährten von der Union leider nicht durchgedrungen mit den guten Argumenten für ein solches Hinweisgeberschutzgesetz während der Koalitionsverhandlungen. Wir beraten allerdings im Moment das Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen. In diesem Zusammenhang ist es uns als SPD-Fraktion besonders wichtig, dass es dort Regelungen gibt, die dem Schutz von Geschäftsgeheimnissen, den wir natürlich auch möchten für die Unternehmen, dienen. Es gibt aber Grenzen, etwa wenn es ein Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit gibt. Deswegen werden wir in diesem Gesetz solche Regelungen finden. Aber es ist kein eigentliches Hinweisgeberschutzgesetz, wie es die SPD-Fraktion sehr gerne hätte.

Wir glauben, dass es erforderlich ist, eine gesetzliche Regelung zu finden, und zwar sollte ausdrücklich gesetzlich geregelt werden, dass es zum Beispiel ein ausdrückliches Benachteiligungsverbot gibt für den Whistleblower, insbesondere ein Kündigungsverbot, wenn er oder sie berechtigterweise Informationen gegeben hat. Das sind Regelungen, die die SPD-Fraktion schon in der vergangenen Wahlperiode in einem eigenen Gesetzesentwurf vorgestellt hat.

Wir meinen auch, dass es ein Anzeigerecht für diese Person geben sollte, dass er oder sie an die Öffentlichkeit gehen darf. Man kann sich überlegen, wie man so etwas aufbaut. Ich hielte ein Stufenmodell für sinnvoll, dass ein Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin erst dann an die Öffentlichkeit gehen kann, wenn der Arbeitgeber nicht bereit ist, solchen Missständen nachzugehen, sie etwa selber anzuzeigen, oder wenn das öffentliche Interesse wesentlich überwiegt.

Wir meinen, dass ein gesetzliches Leistungsverweigerungsrecht geregelt sein sollte. Das heißt, wenn der Arbeitgeber von einem Hinweisgeber oder einer Hinweisgeberin fordert, dass bestimmte Tätigkeiten verrichtet oder bestimmte Dinge unterlassen werden, dann darf sich die Person weigern. Auch wenn dann ein Verstoß gegen eine arbeitsrechtliche Weisung vorliegt, muss der Lohnzahlungsanspruch bestehen bleiben. Es sollte dann aus unserer Sicht ein ausdrücklicher Unterlassungsanspruch

---

geregelt werden, dass also ein Whistleblower gegen Benachteiligungen ausdrücklich aus einem Rechtsanspruch, der normiert ist, vorgehen kann. Und wir meinen, wir sollten auch einen Tatbestand schaffen, wenn Whistleblower benachteiligt werden, dass dann auch von staatlicher Seite eingegriffen werden kann. Das heißt, dass es dann eine staatliche Sanktion in Form eines Bußgeldes gibt. Das sind unsere Vorstellungen. Leider sind wir zumindest derzeit bei den Parlamentsmehrheiten nicht in der Lage, sie umzusetzen. Das wird sich natürlich ganz bald ändern. Das ist auch gut so, weil ich glaube, dass es wirklich überfällig ist, dass Whistleblower in Deutschland besser geschützt werden.

Was tut sich auf europäischer Ebene? Sie wissen, dass es dort eine Richtlinie gibt, die Mitte November 2018 im entsprechenden Ausschuss eine Mehrheit bekommen hat. Das Europäische Parlament soll noch in diesem Jahr darüber abstimmen. Dann wird man sehen, ob es der EU-Kommission gelingt, noch im ersten Halbjahr 2019 die Richtlinie auf den Weg zu bringen. Da sind wir selber gespannt.

Kurz zum Inhalt: Die Richtlinie wird nur Hinweisgeber schützen, die in Bezug auf EU-Recht Informationen geben. Das wäre aus unserer Sicht ein Stück zu wenig. Wenn es um die nationale Umsetzung geht, sollten wir hier einen Schritt weitergehen. Es gibt einen persönlichen Anwendungsbereich, der sehr weit gefasst ist. Arbeitnehmer, Mitglieder von Leitungsorganen, Praktikanten, Freiwillige, auch Beamte sollten vom Schutzbereich erfasst werden. Und es gibt ein System verschiedener Meldewege für die Hinweise. Die EU-Kommission stellt sich also vor, dass zunächst eine interne Meldung erfolgen soll, danach, wenn sich hier nichts tut, eine externe Meldung. Das Offenlegen der Information gegenüber der Öffentlichkeit soll dann erst erfolgen, wenn eine drohende Gefahr für öffentliche Interessen besteht, also etwa im Lebensmittelbereich die Gesundheitsvorsorge der Bevölkerung, und wenn ansonsten keine anderen Möglichkeiten, diesen Missstand zu beseitigen, gegeben sind. Also eine vergleichsweise enge Regelung, die die EU-Kommission sich hier vorstellt. Aber aus meiner Sicht ist es auf jeden Fall ein Schritt in die richtige Richtung.

Ich hatte Ihnen schon geschildert, was die SPD-Fraktion sich vorstellt. Wir werden hier weiter im Gespräch bleiben. Bedauerlicherweise wird so etwas aber nicht möglich sein. Ich glaube aber, über kurz oder lang brauchen wir eine solche Regelung. Es war einfach zu oft der Fall, dass Hinweisgeber nur in Sondersituationen an die Öffentlichkeit gegangen sind. Viele haben sich das nicht getraut und das müssen wir ändern. Mit diesen einführenden Worten möchte ich es belassen und stehe Ihnen gerne für Rückfragen zur Verfügung.



## IMPULSVORTRAG

### Was es bedeutet, ein Whistleblower zu sein

Annegret Falter  
Vorsitzende, Whistleblower-Netzwerk e.V.

Herzlichen Dank für die Einladung und die Möglichkeit, hier die typischen Probleme vortragen zu können, mit denen Whistleblower konfrontiert sind.

Im Titel meines Vortrags steht ‚Erfahrungsbericht‘. Einen Erfahrungsbericht kann ich nicht liefern, weil ich selber kein Whistleblower bin. Ich habe vielmehr versucht, die Erfahrung von vielen Fällen zusammenzufassen. Dafür schlüpfte ich jetzt in die Identität einer fiktiven Altenpflegerin, der Pflegeassistentin Violetta. Violetta war knapp zwei Jahre festangestellte Pflegeassistentin in einem sogenannten Seniorenheim.

---

„Bei uns war es eigentlich ganz in Ordnung: Keine Verwahrlosung, Dekubitus oder Schläge oder was man bisweilen so hört aus Altenheimen. Es wurde viel mit den alten Leuten unternommen. Die waren auch im Großen und Ganzen ganz zufrieden. Aber trotzdem gab es häufig Beobachtungen, die mich beunruhigt haben. Viele Patienten wurden erst am späten Vormittag versorgt, das heißt erst dann die Windeln gewechselt, oder sie wurden gar nicht aus dem Bett genommen. Das ist nämlich eine unglaubliche Arbeit, eine große körperliche Belastung fürs Pflegepersonal. Es wurden Blasenkatheter ohne zwingende Indikation gelegt. Wissen Sie, Männer klingeln sonst häufig, besonders nachts, wenn sie raus müssen. Wir stellen die Klingel darum oft ab. Magensonden auch ohne Indikation. Spart das mühsame Füttern. Heimärzte kooperieren häufig mit dem Pflegepersonal. Wie sollten sie auch anders? Sie können ja gar nicht beurteilen, ob Patienten regulär schlucken können oder nicht. Das alles dient der Zeitersparnis. Wir haben einfach die Arbeit nicht geschafft. Und für das Heim ist das auch ganz gut, weil alte Leute mit Magensonden oder Blasenkathetern schnell in eine höhere Pflegestufe kommen.“

Die Hauptursache dieser Maßnahmen ist, sagte ich schon, dass wir zu wenig Personal haben, zu wenig Stammpersonal, Leiharbeitskräfte, jede Menge Pflegeschüler. Die können natürlich nicht das leisten, was ausgebildete Kräfte leisten müssen. Und nachts, insbesondere nachts hatten wir nur zwei Pflegerinnen für 120 Leute auf sechs Etagen. Da konnte auf Klingeln nicht sofort reagiert werden. Da wurde oft lange auf Klingeln nicht reagiert. Das habe ich bei unseren Montagsbesprechungen im Heim auch öfter angesprochen. Der Chef sagte, das läge am Personalschlüssel. Er kann an dem Personalschlüssel nichts ändern. Wir sollten aber trotzdem die Kürzel setzen. Wenigstens für Lagerung und Flüssigkeitszufuhr. Wir wollten ja vor dem Medizinischen Dienst der Krankenkassen (MDK) nicht schlecht dastehen.

Der Anlass zum Entschluss, mich doch irgendwie bemerkbar zu machen – das Wort Whistleblowing kannte ich damals noch gar nicht –, war folgender: Wir haben ein Bezugspflegesystem im Haus, die alten Leute haben einen bestimmten Ansprechpartner unter den Pflegerinnen. Einer „meiner“ Patienten lag morgens tot im Bett. Er hatte einen Herzinfarkt. Später hieß es im Flurfunk: Die Nachtschicht hätte sehr lange nicht auf sein Klingeln reagiert. Da habe ich gedacht: Das geht nicht. Irgendwie muss ich diese Zustände ändern. Ich wollte das natürlich im Heim klären, habe mich nur gefragt: Bei wem?“

80 bis 90 Prozent der Whistleblower versuchen von sich aus, Missstände intern zu klären – ohne jeden gesetzlichen Zwang. Das scheint eine ganz natürliche Reaktion von Arbeitnehmern zu sein.

„Also, bei wem melde ich mich? Bei der Fach-Pflegefachkraft unserer Station? Bei der Pflegedienstleitung in der Verwaltung? Beim Geschäftsführer? Die wussten das doch

alle schon. Die haben doch sogar die Anweisungen gegeben: „Kürzel setzen“, auch wenn irgendetwas gar nicht gemacht wurde. Also, ich war nicht sicher. Wer weiß Bescheid? Wer weiß nicht Bescheid? Ich fragte ein bisschen herum. Warum protestiert sonst niemand, habe ich mich auch gefragt. Ich verstehe das nicht. Manche Kolleginnen schauten mich schon merkwürdig an, tuschelten hinter meinem Rücken. Eine von denen hat mich später auch denunziert, habe ich erfahren.

Wenn aber alle im Heim mitgemacht haben, an wen soll ich mich dann wenden? Ich brauchte also dringend Rat. In der Mittagspause habe ich ein bisschen gegoogelt, fand den Fall der Altenpflegerin Brigitte Heinisch und habe bei der Gelegenheit dann das Wort Whistleblowing zum ersten Mal gehört. Ich bin auch auf Transparency International Deutschland gestoßen, habe da angerufen. Sie behandeln keine konkreten Fälle. Aber die haben mich an das Whistleblower-Netzwerk verwiesen. Ich sage Ihnen: Eine Katastrophe! Eine Praktikantin am Telefon. Kein Geld. Kein Personal. Wie bei uns. Am Anfang dachte ich: Bei denen melde ich mich nie wieder. Dann haben sie mich auch noch gebeten, den Sachverhalt kurz schriftlich zu schildern. Das ist ja eine Zumutung. Eine Seite, ohne Namensnennung. Haben auch noch Fragen vorgegeben, die ich beantworten soll. Wollte ich erst nicht machen. Die Reaktion von denen kam aber dann schnell. Das Ganze sei sehr ernst. Ich soll zum Anwalt gehen. Das Whistleblower-Netzwerk finanziert Erstberatung beim Anwalt, möglicherweise auch bis zur ersten Instanz. Der Anwalt hat mir schließlich die Rechtslage erklärt.“

Die Rechtslage sieht so aus: Ein Whistleblower muss einen Missstand zwingend zuerst dem Arbeitgeber melden. Nur unter bestimmten Ausnahmbedingungen oder wenn keine Abhilfe geschaffen wird, kann sie oder er danach zu den „zuständigen Stellen“ gehen, zu den Strafverfolgungsbehörden oder zu den Aufsichtsbehörden. Zu den Ausnahmen gehört, wenn eine unmittelbare Verstrickung des Vorgesetzten in die Straftat anzunehmen ist. Das muss er oder sie aber im Zweifelsfall später beweisen können. Er braucht also plausible, konkrete Anhaltspunkte, etwa im Fall einer Kündigungsschutzklage oder einer Klage des Arbeitgebers auf Schadensersatz. Verstrickung von Vorgesetzten in die Straftat oder eine unmittelbare Gefahr in Verzug oder, dass eine Abhilfe aufgrund vorhergegangener Erfahrungen nicht erwartet werden kann – das sind zur Zeit die Voraussetzungen dafür, dass ein Whistleblower mit der Meldung zur Staatsanwaltschaft gehen kann.

Das ist aber kein „öffentliches“ Whistleblowing. Öffentliches Whistleblowing gegenüber den Medien ist nur als allerletztes Mittel zulässig, als sogenannte Flucht an die Öffentlichkeit. Eine Strafverfolgungsbehörde muss die Sache erstmal prüfen und v.a. vertraulich behandeln. Es heißt ja immer und das stimmt so nicht: Durch eine Anzeige werden Arbeitsplätze gefährdet. Da kommt es zu Hausdurchsuchungen usw. Mir ist kein Fall bekannt, wo durch einen Whistleblower ein Unternehmen zu Unrecht in den Ruin getrieben worden wäre. Mit einer Art Clearingstelle das Informationsmonopol von

---

den Organisationen und von den Unternehmen wegzunehmen, erscheint mir ganz vernünftig. Es ist empirisch nachgewiesen, dass Whistleblower, die sich, wie es die Rechtslage in Deutschland verlangt, zuerst organisationsintern melden, trotzdem gemobbt und/oder binnen eines Jahres gekündigt werden. Häufig mit vorgeschobenen Kündigungsgründen. Irgendwie sind sie binnen eines Jahres raus. Es ist also absolut nicht ungefährlich, sich intern kritisch zu Wort zu melden.

Externe Meldungen an eine zuständige Stelle sind zulässig unter den Ausnahmeregelungen, die ich genannt habe. Aber trotzdem: So, wie die Rechtslage ist, kann man gekündigt werden. Man hat nur bessere Karten, sich wieder einzuklagen mit einer Kündigungsschutzklage. Aber in so einem Kündigungsschutzprozess muss er oder sie konkrete Anhaltspunkte liefern dafür, dass eine Straftat begangen worden ist oder ein Missstand so gravierend war, dass der Gang zur Staatsanwaltschaft oder zur Kontrollbehörde gerechtfertigt war. Wissen Sie genau, was für eine Straftat das Legen einer Magensonde ist? Ohne Indikation ist es eine Straftat. Nur: Finden Sie doch mal den Arzt, der zugibt, dass keine zwingende medizinische Indikation vorlag. Oder: Wie will ein Whistleblower vor Gericht hinterher konkrete Anhaltspunkte dafür nennen, dass der Arbeitgeber in die Straftaten verstrickt war?

Was wir brauchen, ist eine klare gesetzliche Regelung. Wir brauchen Rechtssicherheit und diese ist mit der Intern-/extern-Regelung absolut nicht zu erreichen.

„Ich habe nach dieser Aufklärung durch den Anwalt gedacht: Ich mache einen neuen Anlauf zur internen Klärung. Ich habe gemerkt, wie gefährlich das alles ist, auf welchem dünnem Eis ich mich bewege. Ich habe mir überlegt: Das Heim hat ja einen Träger – einen Riesenkonzern im Gesundheitssektor. Es gibt eine Geschäftsführung und einen Aufsichtsrat. Gelten Geschäftsführung und Aufsichtsrat noch als intern? Vielleicht kommen Vorgaben von ganz oben, zum Beispiel finanzielle Vorgaben. Der viel zu niedrige Personalschlüssel. Wer handelt den aus? Das handelt doch die Geschäftsführung des Trägers aus, nicht mein Pflegeheim. Sind die dann nicht eigentlich für die Straftaten zumindest mitverantwortlich? Diese Fragen konnte ich mir nicht beantworten.

Dann habe ich auf der Website des Trägers noch gefunden: Es gibt eine Ombudsmann-Stelle. Die soll insbesondere dann kontaktiert werden, wenn andere Möglichkeiten nicht genutzt werden können, solche Hinweise weiterzugeben. Alle Meldungen seien möglich. Aber bitte zunächst die Vorgesetzten informieren. Zusicherung absoluter Anonymität. Aber der Ombudsmann leitet Meldungen in allgemeiner Form an die Geschäftsführung weiter. Erfahren das also mein Chef, die Kollegen im Heim direkt oder indirekt? Kann man nicht aus den konkreten geschilderten Umständen erraten, wer der Whistleblower ist? Das ist alles unsicher.

Also habe ich gedacht: Vielleicht doch Anzeige bei der Staatsanwaltschaft? Wollte ich nicht, ich hatte einfach Angst. Wer geht schon gerne zur Staatsanwaltschaft? Die Gefahr, unschuldige Kollegen zu belasten, mich selber zu belasten, war mir zu groß. Wenn die Staatsanwaltschaft ermittelt, kommt mein Name sowieso irgendwann raus.

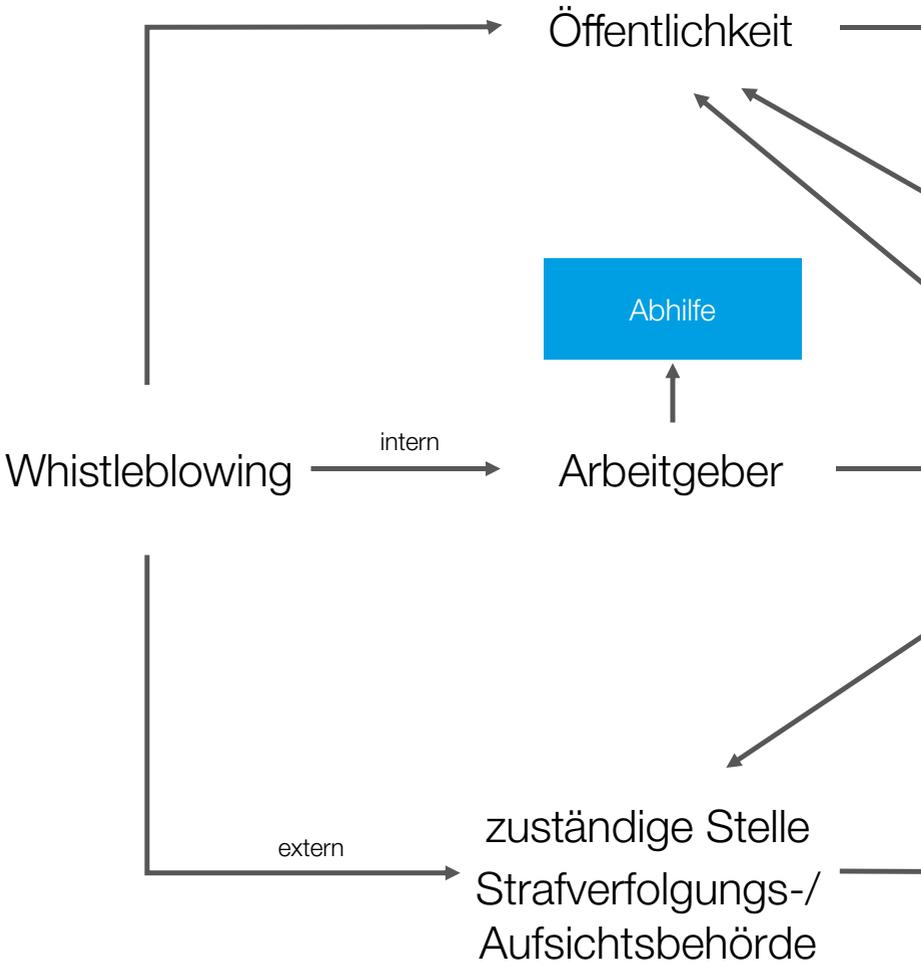
Was wären andere zuständige externe Stellen? Es gibt eine Beschwerdestelle Pflege, Anlaufstellen in Berlin, Heimaufsicht beim Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin, Ombudsstelle der Patientenbeauftragten, Beschwerdestelle beim Gesundheits-senat, Beschwerdestelle des MDK. MDK sagte mir etwas. Der MDK ist ja bei uns auch immer mal wieder aufgeschlagen. Nach Voranmeldung. Die haben sich dann die von uns abgezeichneten („Kürzel“) Lagerungspläne und Flüssigkeitszufuhr-Dokumentationen angeguckt. Da habe ich also angerufen. Beim MDK hieß es: Ja, wir nehmen das schon entgegen, aber helfen können wir Ihnen nicht. Wir handeln nur im Auftrag des Krankenkassenverbandes. Von uns aus können wir nicht tätig werden. Sie müssen sich an den Krankenkassenverband oder an Ihre Krankenkasse wenden.

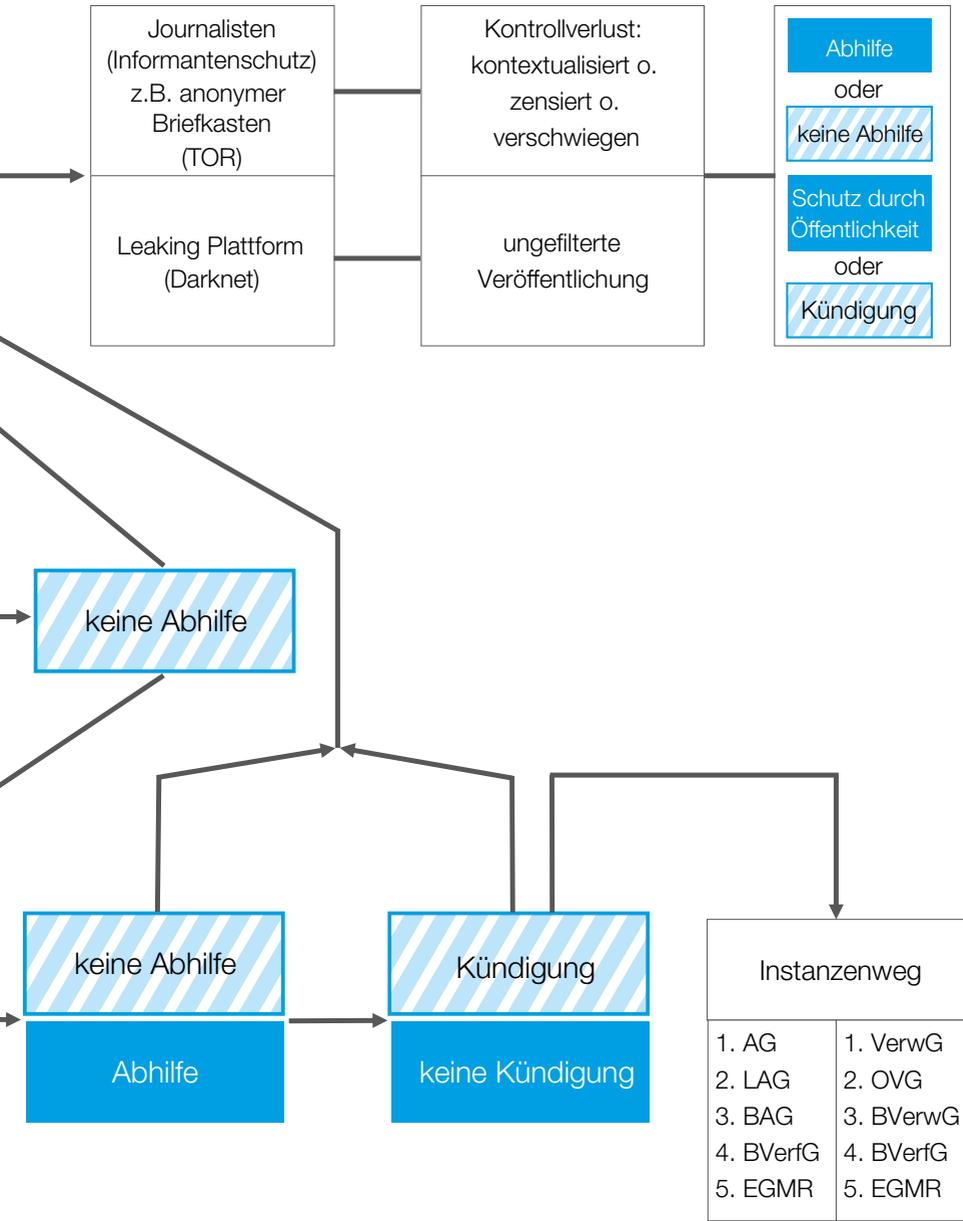
Aber auch bei Meldungen an diese Stellen besteht das Risiko der Kündigung, und zwar unmittelbar, wenn das herauskommt. Dann kommt eventuell noch die Unterstellung unlauterer Motive hinzu, wegen meiner früheren kritischen Haltung gegenüber der Heimleitung im Gespräch mit den Kollegen. Es könnte ja sein, dass ich nur der Heimleitung eins auswischen wollte. Dann habe ich sowieso verloren.

Schließlich habe ich die sogenannte „Flucht an die Öffentlichkeit“ angetreten. Ich bin zu einer Zeitung gegangen. Dort haben die Journalistinnen und Journalisten ein Recht auf Informantenschutz. Die Zeitungen beschreiben genau, wie man sich verhalten und was man tun soll. Auf die Art, dachte ich mir, erfahren die Kollegen und der Chef meinen Namen nicht. Es gab dann auch Presseberichte, die haben für großes Aufsehen gesorgt. Anschließend war das Fernsehen da und sie machten ein Interview mit mir – mit Kapuze und nachgesprochener Stimme.

Aber danach, im Heim, wurden alle zu Einzelgesprächen einbestellt, denn der Arbeitnehmer ist dem Arbeitgeber ja zur wahrheitsgemäßen Auskunft verpflichtet. Ehemalige Kollegen haben nicht zu mir gehalten. Schließlich wollte der Chef eine eidesstattliche Erklärung von allen haben, dass sie keine Informationen an die Zeitung gegeben hätten. Da hatten sie mich dann. Ich bin sofort rausgeflogen.

Mein Anwalt schilderte mir das Beispiel Brigitte Heinisch, einer Hinweisgeberin, die gegen ihre Kündigung vorgegangen war, aber erst vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) Recht bekam. Er fragte mich sehr direkt, ob ich das durchhalten würde. Die Ochsentour wollte ich mir nicht zumuten. Das kann einen physisch und psychisch krank machen, verbittert und misstrauisch. Es gibt Krach in der Familie und kostet ein Vermögen. Ich habe mir lieber eine neue, private Pflegestelle gesucht,





---

weil für die Heime war ich gestorben. Ist nicht so toll. Trotzdem frage ich mich hin und wieder: Hätte ich denn eine Alternative gehabt? Hätte ich weiter wegschauen können?

Was hat das nun alles gebracht? Die wenigen Kolleginnen und Kollegen, die noch mit mir sprechen, sagen, dass es im Heim nach dem öffentlichen Theater viel besser geworden ist. Es gebe nun einen besseren Personalschlüssel, Klingeln dürfe man nicht mehr abstellen. Die Zustände in der Altenpflege waren eine Zeitlang in allen Medien. Es gab heftige politische Diskussionen. Auch die Privatisierung der Daseinsvorsorge wurde ein öffentliches Thema und heftig kritisiert. Das konkrete Ergebnis damals: Es wurden Bewertungen von Pflegeheimen eingeführt, Vergleichsportale und ein „Pflege-TÜV“ wurden eingerichtet. Das alles war nicht optimal, aber immerhin ein Anfang.“

Meine Damen und Herren, erlauben Sie mir eine letzte Bemerkung. Whistleblower können punktuell zur Aufdeckung von Missständen beitragen. Sie erhellen die Räume „unterschlagerer Wirklichkeit“ (Oskar Negt) wie mit einer Taschenlampe. Das ist oft nur ein schwacher Lichtstrahl, gerichtet auf ein kleines Segment. Manchmal aber führt das dazu, dass diese Räume in der Folge vom Scheinwerferlicht öffentlicher medialer Aufmerksamkeit grell ausgeleuchtet werden und fortan keine erschreckenden Geheimnisse mehr bergen. Manchmal geben Whistleblower damit auch den Anstoß zu mehr oder weniger weitreichenden, notwendigen strukturellen Änderungen. Darum muss es uns mindestens ebenso gehen wie um den Einzelfall. Eine lebendige demokratische Streitkultur braucht informierte Bürgerinnen und Bürger. Wie anders könnten diese sonst am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess teilnehmen? Aufgrund welcher Kenntnisse auch nur ihr Wahlrecht ausüben? Die Bürgerinnen und Bürger haben ein Recht auf alle Informationen, die sie in Stand setzen, am gesellschaftlichen Diskurs teilzunehmen, wenn es um die Richtung und Geschwindigkeit und die humane Qualität der gesellschaftlichen Entwicklung geht. So will es die Theorie der Demokratie.

Dankeschön.



# AUSZUG AUS DER PODIUMSDISKUSSION

## Zum Hinweisgeberschutz

Dr. Manuela Rottmann  
MdB (Bündnis 90/Die Grünen), Mitglied im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Dr. Bernhard Böhm  
Abteilungsleiter, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Thomas Hechtfischer  
Geschäftsführer, Deutsche Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz e.V.

Dr. Mario Eylert  
Vorsitzender Richter am Bundesarbeitsgericht a. D.

Moderation: Alfred Eichhorn

---

**Alfred Eichhorn:** Neben mir sitzt Dr. Mario Eylert, Vorsitzender Richter am Bundesarbeitsgericht a.D. Herr Dr. Eylert, welchen Schutz hat nun der Whistleblower in diesem Lande?

**Dr. Mario Eylert:** Ich mache es einmal an der Kündigung fest. Es gibt insbesondere den normalen Kündigungsschutz und die normalen Kündigungsgründe. Wir können aber auch andere Situationen betrachten: Beförderung, Einstellung oder Auslaufen der Befristung. Bleiben wir bei der Kündigung. Das sind die Fälle, die vor allem in der Rechtsprechung eine Rolle gespielt haben.

Ja, es ist richtig, dass ein Whistleblower das Risiko eingeht, dass eine verhaltensbedingte Kündigung ausgesprochen wird, zumeist als ordentliche Kündigung und zwar mit dem Vorwurf, er hätte die arbeitsvertraglichen Nebenpflichten verletzt, die unter anderem durch § 241 Absatz 2 BGB konkretisiert sind und unter anderem besagen, dass ich als Arbeitnehmer Rücksicht auf die Interessen meines Arbeitgebers bzw. meines Vertragspartners zu nehmen habe. Das ist der Ansatz.

Dann fängt man an, den Einzelfall zu betrachten. Denn: Jeder Fall ist anders, es lässt sich nicht zwingend alles über einen Kamm scheren. Ich kann Ihnen die Obersätze unserer Rechtsprechung gerne im Einzelnen darstellen, die sind relativ klar und eindeutig. Aber bei der Anwendung und Subsumtion im Einzelfall kommen dann die Anwendungsunterschiede und da klaffen dann die konkreten Fälle durchaus deutlich auseinander.

Ein paar Punkte sind ja schon vorher angesprochen worden. Wie ist das eigentlich? Hat der Whistleblower nur hehre Motive? Ist er oder sie ein „Robin Hood“? Bei Frau Falters Fall kommt das klar zum Ausdruck. Da würde man auf den ersten Blick sagen: Die Motive sind alle einleuchtend und vernünftig. Einen Missstand so aufzuzeigen, das macht Sinn, hier darf nicht noch zusätzlich mit dem Verlust des Arbeitsplatzes gedroht werden. Aber so ist die Realität leider oft nicht.

Hinzu kommt, dass sich für die Gerichte die Kündigung oft nicht als eine (direkte) Reaktion seitens des Arbeitgebers auf eine Rüge des Arbeitnehmers darstellt. Sagen wir die Kündigung kommt ein Dreivierteljahr – mit einem ganz anderen Kündigungsgrund – später. Ist sie dann noch eine Reaktion auf den Akt des Hinweisgebens oder gibt es einen neuen Anlass zur Kündigung? Das lässt sich hinter dem Richtertisch wirklich schwierig beurteilen.

Und wie ist der Fall zu beurteilen, wenn der Arbeitnehmer keine hehren Motive hat? Es gibt auch Leute, die aus ganz profanen Gründen ein Riesenfeuer entfachen.

Diese Fälle zu trennen und bei den Reaktionen zu unterscheiden, erscheint mir durchaus sinnvoll. Ich habe einmal die Fälle durchgemustert, die wir im Bundesarbeitsgericht in Erfurt in den letzten Jahren entschieden haben, bei denen es weitestgehend um Whistleblowing ging. Ich will ein paar Beispiele nennen: In einem Fall gab es im Zusammenhang mit der Betriebsratswahl Äußerungen des Wahlkandidaten. Es gab aber auch Behinderungen durch den Arbeitgeber. Dann ist der Wahlkandidat an die Presse gegangen. Der Fall ist aus meiner Sicht völlig klar. Da gibt es keine rechtswidrige Pflichtverletzung, die eine Kündigung rechtfertigen könnte.



Dr. Mario Eylert

Es gibt aber andere Fälle. Einen der ersten Fälle zum Whistleblowing hatte das BAG 2002 zu entscheiden. Es war eine Situation, in der ein Arbeitnehmer von dem unmittelbaren Vorgesetzten angesprochen und gerügt worden war, seine Arbeitszeit einzuhalten. Der Streit eskalierte und endete zunächst mit einer Abmahnung. In diesem ganzen Zusammenhang ging der Arbeitnehmer an die Presse und berichtete von Unregelmäßigkeiten in diesem Jugendheim. Hier stellt sich schon schnell die Frage: Warum ist er nicht den internen Beschwerdeweg gegangen und hat nicht wenigstens versucht, das intern und über die Vorstandsebene, die nächste Ebene, zu klären?

Ich meine jedenfalls, dass man tendenziell erst einmal einen internen Klärungsweg versuchen muss – es sei denn, das ist völlig aussichtslos, bspw. wenn Sie die Anweisung vom Geschäftsführer „Schütte mal das Phosphat in den Main“ selbst bekommen haben. Dann muss der Arbeitnehmer nicht noch mal zum Arbeitgeber gehen und sagen: Das darfst du nicht! Das ist eine andere Situation. Wenn die Geschäftsführung aber von den Verstößen im Betrieb oder Unternehmen nichts weiß und es nicht wissen kann, meine ich schon, dass man das intern klären können muss. Es erscheint sinnvoll, eine Abhilfe innerhalb des Unternehmens zu schaffen.

Hinzu kommt oft das Problem, dass der Arbeitnehmer eben keine lauterer Motive hat. Ein Beispiel aus der Rechtsprechung mag das verdeutlichen, in dem es um eine Evaluation an einer Universität ging. Die Betroffene hat sich über die Evaluation geärgert und hat die Universität angezeigt, weil sie (vielleicht) gegen das Bundesdatenschutzgesetz verstoßen hat.

**Alfred Eichhorn:** Wagen Sie, ein Verhältnis herzustellen zwischen jenen, die nur Feuer machen und jenen, die ehrbare Motive haben?

---

**Dr. Mario Eylert:** Es steht mir nicht an, das zu beurteilen. Zu uns kommen nur die „pathologische Fälle“. Sie können diese Fälle in diesem Stadium letztendlich nicht mehr vernünftig lösen, Sie müssen im Endeffekt eine Entscheidung treffen. Sie müssen schauen und beurteilen: Ist das eine so erhebliche Pflichtverletzung? Bei dieser Beurteilung spielen dann auch immer die Grundrechte von Arbeitnehmer und Arbeitgeber eine entscheidende Rolle. Ist das in der Abwägung der Grundrechtsrahmenbedingungen noch vertretbar, zumutbar usw.?

Ein weiterer Punkt ist mir in diesem Zusammenhang ganz wichtig, und das ist das Einzige, was ich zu Frau Falters Darstellung ein bisschen kritisch anmerken möchte. Die Darstellung der Darlegungs- und Beweislast ist nicht ganz richtig. Die Darlegungs- und Beweislast ist im Kündigungsschutzprozess grundsätzlich abgestuft. Sie brauchen eine Pflichtverletzung. Die muss erheblich sein. Sie muss auch rechtswidrig und schuldhaft sein. Anders als im normalen Zivilrecht, wenn es also um Geld geht und Sie als Kläger auch die Rechtswidrigkeit beweisen müssen, müssen Sie die Rechtswidrigkeit hier nicht beweisen. Wir stufen feinsinnig ab. Sie müssen uns als Arbeitnehmer nur einen Sachverhalt präsentieren, der, wenn er vorliegen würde, die Pflichtverletzung rechtfertigen könnte. Mit anderen Worten: Der Arbeitgeber muss einen möglichen Rechtfertigungsgrund, den der Arbeitnehmer allerdings konkretisieren, d.h. näher beschreiben (substanziieren) muss, ausräumen. Um bei dem Beispiel von Frau Falter zu bleiben: Wenn die Altenpflegerin vorbringt, dass Ihr Patient nachts gestorben sei und sie Anhaltspunkte hat – die sie im Einzelnen benennt, konkretisiert –, dass hier einiges nicht korrekt lief, dann muss der Arbeitgeber vortragen, warum dies nicht richtig sei. Damit soll zum einen verhindert werden, dass der Arbeitnehmer etwas „ins Blaue hinein“ sagt, bspw. es sei hier alles nur Mobbing, er muss schon einen konkretisierten Sachverhalt vortragen. Trägt er ihn vor, geht die Darlegungs- und Beweislast auf den Arbeitgeber über. Der muss dann – mit konkreten Tatsachen – ausräumen, dass es alles anders ist.

**Alfred Eichhorn:** Vielen Dank. Dr. Bernhard Böhm, Sie haben mir geschrieben, dass Sie im Moment beschäftigt sind mit dem, was von der Europäischen Kommission kommt und dass Sie zuständig sind für die Verhandlungen mit Brüssel. Immer werden die Verhandlungslinien zwischen Ihrem Haus und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales abgestimmt. Wo sind Sie denn inzwischen angekommen?

**Dr. Bernhard Böhm:** Dank einer sehr engagierten Präsidentschaft und einer sehr engagierten Kommission, die tatsächlich das Ganze noch in dieser Legislaturperiode von Kommission und Europäischem Parlament zu Ende bringen wollen, sind wir bei den Verhandlungen über die Richtlinie mehr oder weniger auf der Zielgeraden. Wir haben, das ist insofern wahrscheinlich gar nicht überraschend in diesem Zusammenhang, viele Dinge diskutiert, die auch hier zur Sprache gekommen sind. Für uns wird es natürlich noch spannend, wenn es um die Umsetzung in nationales Recht geht. Im

Gegensatz zu Frau Rottmann bin ich nicht Mitglied eines Gesetzgebungsorgans, aber wir können Ratschläge an das Gesetzgebungsorgan geben. Unser Ratschlag wäre wahrscheinlich, dass wir diese Richtlinienumsetzung dazu nutzen, ein umfassendes Gesetz zu machen. Denn sonst bekämen wir große Verständnisprobleme bei dem, was wir vorschlagen.

Herr Fechner hat es angedeutet: Die Richtlinie erfasst im Moment große Bereiche, die hier auch schon benannt sind: Lebensmittelproduktsicherheit, Teile des Umweltschutzes, Transportgesetze. Da wird es schon ein bisschen kurios – aber nicht für diejenigen, die wissen: Etwas Anderes kann die EU nicht machen, für mehr hat sie nämlich auf diesem Gebiet nicht die Kompetenzen.

Es gibt zwei Anhänge mit Vorschriften aus dem Unionsrecht, die sicherlich die Kommission schon sorgfältig geprüft hat. Innerhalb der Bundesregierung sind wir auch dabei, zu prüfen, ob die Vorschriften, die in diesen Anhängen aufgelistet sind, tatsächlich die betroffenen Felder abdecken. Man kann sich vorstellen, vor welcher Entscheidung und mit welchem persönlichen Risiko ein Whistleblower vor der Frage steht: Ist das jetzt noch von der Ratsrichtlinie I/15 aus dem Jahr 2007 gedeckt? Was sagt Artikel Sowieso dieser Ratsrichtlinie dazu? Das wäre kein sinnvoller Zustand.

**Alfred Eichhorn:** Sie haben die jetzigen Akteure nun schon gelobt. Wer sind denn in den letzten Jahren die Bremser gewesen? Auf wen konnten Sie bauen?

**Dr. Bernhard Böhm:** Natürlich gibt es das Interesse an der Wahrnehmung öffentlicher Interessen wie zum Beispiel Produktsicherheit. Viele Beispiele sind heute schon diskutiert worden. Auf der anderen Seite sind immer, wenn es um die Frage geht, ob Dinge enthüllt werden dürfen, die eigentlich in einem bestimmten Vertraulichkeitsverhältnis bleiben sollten, auch die Rechte anderer zu berücksichtigen. Wenn ich zum Rechtsanwalt gehe, möchte ich auch nicht unbedingt, dass die Rechtsanwaltsfachangestellte anhand meiner Daten belegt, dass irgendwo etwas in der Kanzlei schief läuft. Da hätte ich gerne auch meine eigenen Interessen an der Wahrung meiner Daten und der Vertraulichkeit im Verhältnis zum Anwalt gewahrt.

Derartige Interessen sind, Herr Eylert hat es auch angesprochen, natürlich in vielen Verhältnissen zu berücksichtigen. Sich da entlang zu hangeln, ist anstrengend, es macht zum Teil aber auch Spaß zu sehen, wie andere damit umgehen. Insofern haben wir einiges von den Verhandlungen gelernt.

**Alfred Eichhorn:** Es werden derzeit im Rahmen der zuständigen Ratsarbeitsgruppen viele Dinge geprüft. Ist es für uns interessant zu wissen, was geprüft wird?

**Dr. Bernhard Böhm:** Verhandlungen sind grundsätzlich vertraulich, das wollen wir auch nicht brechen. Aber nach allem, was man so hört und liest, scheint sich abzuzeichnen, dass zum Beispiel bei der Frage der Repressalien, also irgendwelcher Maßnahmen im Betrieb, die sich letztlich nachteilig auf den Whistleblower auswirken, der Gedanke der Beweislastumkehr tatsächlich viele Freunde zu haben scheint. Es würde mich nicht überraschen, wenn das nachher in der Richtlinie auch drinsteht. Das ist ein Beispiel.



Dr. Bernhard Böhm

Ein anderes Thema ist die Frage nach dem internen Meldeweg. Muss man sich zunächst im Betrieb selbst um den Missstand kümmern und anzeigen, dass es den gibt? Da gibt es auch schon relativ konkrete Vorstellungen, dass der interne Meldeweg jedenfalls so ausgestaltet ist, dass nur für die konkrete Meldestelle die hinweisgebende Person erkennbar wird. Das wäre tatsächlich auch unser Vorzug. Ich sehe das gar nicht aus der feinzisierten Brille des Arbeits- und Zivilrechts, sondern schlicht und einfach als Strafrechtler. Wenn ich einen Missstand benennen kann, der eine Straftat verwirklicht, dann

steht auf der anderen Seite immer ein verletztes Rechtsgut. Ich würde als Strafrechtler darauf verzichten, dass ich irgendjemanden strafrechtlich dafür am Schlafittchen packen kann, wenn das intern bereinigt wird. Aber das muss man abwägen dagegen, dass das Rechtsgut – Schutz der Umwelt, der Gewässer, der Luft – effektiver dadurch geschützt werden kann, wenn dieser Missstand so schnell wie möglich beseitigt wird. Das scheint mir intern am ehesten der Fall zu sein. Deswegen präferieren wir zunächst den internen Meldeweg. Steht der nicht zur Verfügung oder gibt es vernünftige Gründe für den Whistleblower zu sagen „Wenn ich diesen Missstand melde, muss niemand mehr meinen Namen wissen, das kann nur ich gewesen sein“, dann muss natürlich gleich der Weg nach außen offen stehen.

**Alfred Eichhorn:** Thomas Hechtfisher ist seit 2011 Geschäftsführer der Deutschen Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz. Er hat mir vorher versichert, dass er das Ganze aus dem Blickwinkel der Aktionäre sieht. Was sehen Sie denn?

**Thomas Hechtfisher:** Wir kommen aus der Welt der börsennotierten Unternehmen: DSW, Deutsche Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz. Wir besuchen sehr viele Hauptversammlungen und kennen die Compliance- und Kartellprobleme. Daher auch in erster Linie die großen Fälle, die börsennotierte Aktiengesellschaften betref-

fen. Ich habe zufällig hier einen Anwalt getroffen, den ich von Hauptversammlungen kenne. Wir haben zusammen die spannende Frage entworfen, welche der letzten ganz großen Compliance-Fälle in der Welt der börsennotierten Unternehmen durch ein funktionierendes Hinweisgebersystem, wenn nicht verhindert, so doch vielleicht früher aufgeklärt worden wären. Wir sind die Fälle durchgegangen, und es ist uns relativ viel eingefallen, zum Beispiel die Deutsche Bank mit einer Vielzahl von sehr seltsamen Fällen, wo man doch auf den Gedanken hätte kommen können: Da gibt es etliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die von diesen Geschäften und Besonderheiten Kenntnis haben und Hinweise hätten geben können.

Der große Fall Volkswagen, nicht nur Volkswagen, aber insbesondere Volkswagen. Der ist, das haben wir heute gehört, aufgeklärt worden durch eine Behörde in den USA, die festgestellt hat: Da stimmt das eine oder andere nicht. Auch da muss man sich fragen: Gab es VW-intern nicht Personen, die geeignet gewesen wären, hier Hinweise zu geben?

Oder nehmen Sie Kartellverfahren: Daimler, das Lkw-Kartell, ThyssenKrupp. Da besuche ich seit Jahr und Tag die Hauptversammlungen. Da gibt es etliche Fälle von Kartellverstößen. Da hat jetzt in der Tat Herr Hiesinger als ehemaliger Vorstand einigermaßen aufgeräumt und Systeme installiert, von denen man hoffen kann, dass sie jetzt funktionieren. Die ThyssenKrupp AG ist eine der ganz wenigen Gesellschaften, die einen Compliance-Vorstand haben.



Thomas Hechtfisher

Das sind alles Fälle, da hätte man eigentlich darauf setzen können, dass es im Unternehmen jemanden gibt, der Hinweise gibt. Gab es aber nicht. Von daher ist natürlich die Frage zu stellen, die wir nicht beantworten können: Hätte ein funktionierendes Hinweisgebersystem das verhindert? Ich befürchte nein. Denn es muss auch die Unternehmenskultur passen, die so etwas ermöglicht. Die haben wir aktuell nicht in allen Fällen.

Ich nehme einen ganz alten Fall hinzu: der Siemens-Korruptionsskandal. Im Kern ging es darum, dass es zu diesen Zeiten üblich war, nach dem Motto vorzugehen: Es gibt Länder, da kommen wir ohne Bestechungsgelder nicht aus. Andere machen das, also machen wir das auch. Wir haben schwarze Kassen, das läuft wunderbar. Das können wir machen, ohne dass es groß auffällt.

---

Wir haben hier auch keine einfachen Lösungen. Mir persönlich hat der Ansatz von Herrn Hiesinger gut gefallen, der bei ThyssenKrupp auch die Unternehmenskultur umgewälzt hat.

Wir haben jetzt den Entwurf einer Richtlinie der EU. Da gibt es Stimmen wie die Bundesrechtsanwaltskammer, die den Regelungsbedarf nicht sehen und darauf verweisen, dass schon Vieles arbeitsrechtlich geregelt ist.

Ich gehöre nicht unbedingt dazu, obwohl wir gute Erfahrungen mit dem Corporate-Governance-Kodex gemacht haben, wo auf freiwilliger Basis das eine oder andere geregelt ist und was auch gut in der Praxis funktioniert. Der Kodex enthält auch Anregungen und Empfehlungen zu diesem Thema. Er enthält die Anregung, dass börsennotierte Unternehmen ein Hinweissystem für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterhalten sollen, und enthält die Empfehlung, ein solches auch für externe Personen zu unterhalten. Beides kann ich nur unterstreichen. Beides wollen wir. Beide Personengruppen sind schützenswert. Schützenswert ist allerdings auch die andere Seite, nämlich die Unternehmensseite. Die Unternehmensseite sollte nicht ganz außer Acht gelassen werden. Das kommt aus unserer Sicht im Entwurf zu kurz.

Ein letzter Hinweis: Ich greife wieder eine Spezialität der börsennotierten Unternehmen auf und komme zurück auf das, was Herr Eylert gesagt hat. Die hehren Motive eines Hinweisgebers kann man gerade wenn es um Hinweise zu börsennotierten Unternehmen geht, noch einmal mehr in Frage stellen. Das System ist recht einfach: Ich verbreite schlechte Nachrichten, die das Unternehmen betreffen und setze vorher auf fallende Kurse. Das ist jetzt keine Whistleblower, aber es geht ein bisschen in die Richtung. Ich will damit nur sagen: Man muss hier speziell aufpassen, wer hier welche Hinweise gibt und welche Motive sie oder er hat, insbesondere beim Thema Hinweise in Richtung börsennotierte Unternehmen.

**Alfred Eichhorn:** Frau Dr. Rottmann, Sie sitzen im Deutschen Bundestag. Dort sind Sie die Obfrau im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz. Es gibt im Deutschen Bundestag eine Drucksache, 19/4558: Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Transparenz und zum Diskriminierungsschutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern: Whistleblower-Schutzgesetz. Was hat Sie veranlasst, das einzubringen? Darüber haben wir heute noch gar nicht gesprochen.

**Dr. Manuela Rottmann:** Vielen Dank für die Einladung. In der Tat hat meine Fraktion, der ich erst seit September angehöre, einen eigenen Gesetzentwurf zum Hinweisgeberschutz schon in der letzten Legislaturperiode eingebracht. Das ist also kein ganz neues Thema. Für uns ist das ein Baustein, der mit den Unternehmenssanktionen zum kollektiven Rechtsschutz passt. Das sind unterschiedliche Elemente, die sich alle darum drehen: Wie kann ich der Ausnutzung wirtschaftlicher Macht zur Begehung von

Straftaten oder für schwere Verstöße gegen rechtliche Regelungen etwas entgegenzusetzen?

Dass es einen Handlungsbedarf gibt, zeigt die Gegenwart noch deutlicher, als damals als wir diesen Gesetzentwurf zuerst eingebracht haben. Gerade wenn man bedenkt, wie lange wir schon über Corporate Governance diskutieren, wenn man bedenkt, welche großen Skandale die deutsche Wirtschaft schon erschüttert haben in den letzten Jahren, staunt man ja doch, dass es immer passiert. Die Haftungsregelungen von Vorstand und Aufsichtsräten sind mittlerweile schärfer, trotzdem funktioniert es nicht so richtig, auch deswegen brauchen wir ein Gesetz.



Dr. Manuela Rottmann

Jetzt sehen wir uns natürlich auch diese Richtlinie an. Ich finde es wirklich sehr erfreulich, wenn vieles, was wir für wichtig halten, wohl auch in der Richtlinie zu finden sein wird. Das ist wichtig, weil das eine Dynamik auslöst. Wir gucken uns unseren Entwurf natürlich auch noch einmal an, wie er dazu passt. Überzeugt uns das, was die Parlamentarier jetzt als letzten Kompromiss untereinander besprochen haben? Aber dass es einen Bedarf danach gibt, davon bin ich überzeugt.

**Alfred Eichhorn:** Gab es Reaktionen, die Sie überrascht haben? Sind Sie im Gespräch über diese Drucksache?

**Dr. Manuela Rottmann:** Wir sind im Gespräch, es sind vor allem auch Gespräche mit unserer Europa-Fraktion, die in manchen Punkten eine andere Sicht auf die Dinge hat als wir – zum Beispiel in Hinblick auf das Rangverhältnis des internen und externen Meldewegs. Das war schon immer eine heiße, intensive Debatte. Wir haben uns für den Vorschlag, den wir gemacht haben, bewusst entschieden. Aber jetzt sind wir in einer anderen Phase. Irgendwann werden wir dazu kommen, dass es ein konsistentes System geben muss, das für die Betroffenen, für diejenigen, die Hinweise geben wollen, auch verständlich ist. Da ist dann irgendwann auch der Punkt, wo man auf die eine oder andere dogmatische Orchidee, an der man einen Narren gefressen hat, verzichten muss zu Gunsten der Klarheit, der Einheitlichkeit. Ich bin sehr gespannt, wie Straßburg die Meinungsbildung zu Ende bringt. Dann werden wir uns unseren Entwurf sicher auch noch einmal ansehen.

---

Lassen Sie mich kurz bei einem Punkt bleiben, der mich sehr quält: diese Motivforschung, die auch im Arbeitsrecht durchaus eine wichtige Rolle spielt. Ich versuche immer, einen Schritt zurück zu machen und mich zu fragen: Warum verlangen wir eigentlich ein hehres Motiv? Ich finde diesen Punkt wichtig, weil er in vielen rechtspolitischen Debatten, die wir gerade führen, eine große Rolle spielt. Wir kippen sehr in eine Richtung Missbrauch von Rechten. Wenn ich kein hehres Motiv habe, dann darf ich nicht. Wir haben es auch beim kollektiven Rechtsschutz: Klagebefugt sind eigentlich nur noch karitative Einrichtungen.

Ich stelle mir diese Frage und will es einmal zuspitzen. Die meisten deutschen Finanzbehörden haben mittlerweile kein Problem mehr damit, Steuer-CDs zu kaufen, also Hinweise auf Steuerstraftaten zu verwerten, die ja tatsächlich in den Markt gebracht werden, wo das ökonomische Interesse nicht zu bestreiten ist. Das tun wir. Auf der anderen Seite verstehe ich auch diesen Aspekt: Besteht das Risiko, dass Hinweise zu geben, ein unlauteres Mittel im Wettbewerb wird?

Das sind die Pole, zwischen denen wir uns bewegen. Momentan überzeugt mich diese starke Bedeutung, die man dem Motiv gibt, nicht. Ich glaube auch, wir versuchen die Realität, die oft grau ist, zu sehr in ein Schema zu pressen. Wenn Whistleblower auch im öffentlichen Interesse handeln, dann ist das Motiv eigentlich egal. Es kommt auf das Ergebnis an.

**Alfred Eichhorn:** Wie ist der Mensch?

**Dr. Mario Eylert:** Ich unterstreiche voll, dass wir nur ganz selten schwarze und weiße Fälle haben, sondern es vielmehr eine riesengroße Grauzone gibt. Das macht die Anwendung ja so schwierig. Deshalb spielen vielleicht manchmal auch die Motive eine Rolle, weil wir so versuchen, dem Einzelfall gerecht zu betrachten.

Ich meine schon, dass es einen Unterschied macht, ob wir den Fall Violetta nehmen oder ob es jemand ist, der sagt: Wenn du mir nicht mehr Freizeit gibst, auf die ich keinen Anspruch habe, dann wirst du schon sehen, was du davon hast.

Ferner sollten sie auch bedenken – und diese Frage finde ich ganz spannend: Wir reden ständig über den Datenschutz, die Datenschutzgrundverordnung usw., aber der Whistleblower soll ohne Weiteres Daten sammeln und sie dann veröffentlichen können?

Hinzu kommt: Bei unseren Entscheidungen spielen europäische Rahmenbedingungen eine zunehmend größere Rolle. Wir haben eine klare Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die einerseits ausdrücklich auf Öffentlichkeitsaspekte abstellt und andererseits selbst ausdrücklich sagt: Es müssen hehre

Motive gegeben sein. Das Bundesverfassungsgericht hat das in zwei Entscheidungen auch gemacht.

Und schließlich: Werden wir dem Problem immer gerecht? Ich will das an einem Beispiel verdeutlichen: Wenn der Arbeitgeber klug ist, reagiert er gar nicht auf einen ersten Vorfall, sondern er wartet ein halbes Jahr oder ein Jahr. Ist dann immer noch die Verbindung da, wenn sie ihn möglicherweise als Whistleblower schützen wollen? Wie lange soll das gehen? Beim Betriebsrat ist es einfach. Der hat eine Wahlperiode von drei oder vier Jahren. Hat er noch drei Jahre, ist er so lange geschützt. In einem nächsten Schritt kommt noch der nachwirkende Kündigungsschutz. Aber wie ist das bei den „Nichtfunktionsträgern“? Wie wollen sie die in einer solchen Konstellation schützen? Dazu lese ich in den Entwürfen gar nichts.

**Dr. Bernhard Böhm:** Das Problem Motivationslage beschäftigt uns natürlich auch im Rahmen der Verhandlungen zum Richtlinienentwurf. Bei unseren internen Diskussionen stoßen wir immer auf diesen Punkt. Man muss sich immer wieder im Klaren sein – das betrifft auch die Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer: Wir reden hier im Prinzip über einen Systembruch. Wir reden jetzt über Einführung der Elemente des skandinavischen Transparenzgedankens in unser System, das geprägt ist vom Grundsatz der Amtsverschwiegenheit beziehungsweise der Loyalität im Arbeitsrecht.

Ich bin gar nicht bereit, das kampflos aufzugeben, sondern – Stichwort Datenschutz – es gibt Gründe dafür, dass wir von unseren Amtsträgern in Deutschland zum Beispiel erwarten, dass sie verschwiegen sind, weil Ihnen Bürgerinnen und Bürger unter Umständen Dinge sagen müssen, von denen sie nicht wollen, dass diese weiterverbreitet werden.

Wenn man sich dieses Grundkonflikts einmal bewusst ist, muss man sagen: Die Motivlage eines Whistleblowers mag zu einem Generalverdacht passen, den wir unter dem Grundsatz der Verschwiegenheit, der Loyalität haben. Wenn es um den Transparenzgedanken geht und effektiven Schutz öffentlicher Güter, dann darf es eigentlich gar keine Rolle spielen.

**Alfred Eichhorn:** Wir haben heute in der Diskussion mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern gehört, wie schwierig es ist Whistleblower arbeitsrechtlich zu schützen. Es wurde auch vorgeschlagen, einen Fonds einzurichten, der diese Personen unterstützt. Was halten Sie davon?

**Dr. Manuela Rottmann:** Tatsächlich denke ich darüber sehr stark nach. Im Richtlinienvorschlag gibt es ja den Vorschlag, einen solchen Unterstützungsfonds zu gründen. Ich bin noch nicht am Ende meiner Überlegungen, weil ich eigentlich denke, dass es letztlich ein Fall von Schadenersatz ist. Letztlich gibt es ja jemanden, der verantwort-

---

lich ist. Da arbeitet es noch in mir: Wo ist die Rolle der öffentlichen Hand oder die Solidarität der öffentlichen Hand? Wo muss ich den Verursacher drankriegen? Dann kommen wir zu einem Problem, das wir in vielen anderen Bereichen auch haben, über das ich auch viel nachdenke: Opfer von Presserechtsverletzungen. Das hat auch oft drastische Folgen, was Ruf und Einkommen angeht. Da sind wir wieder bei dem Problem: Wer kann überhaupt klagen? Wer steht einen solchen Prozess durch? Wer kann die Beweise beibringen?

Ich sehe dieses Problem. Man kommt entweder zu dem Resultat, dass man sagt: Das ist im öffentlichen Interesse. Aber wer hat von diesem Hinweis profitiert? Das können in manchen Fällen vielleicht die Aktionäre sein. Oder man sagt: Es ist generell öffentliches Interesse, dass solche Extremfälle abgefedert werden, wie wir das bei Opferchutzregelungen oder anderen Themen auch haben. Ich bin noch nicht am Ende meiner Überlegungen. Aber ich nehme das sehr mit und habe mich damit auch vorher schon herumgequält. Wenn man die Leute ermutigen will, dann brauchen sie irgendwann auch ein Netz, in das sie fallen können.

**Dr. Bernhard Böhm:** Im Prinzip beschäftigt mich genau das gleiche. Die Richtlinie und ihre Umsetzung werden ohnehin Anlass geben, darüber nachzudenken, wie wir uns diesem Thema nähern können. Das werden wir alle noch miteinander diskutieren müssen.

**Alfred Eichhorn:** Vielen Dank.

Am Vortag der öffentlichen Diskussion fand am 26. November 2018 der erste, nicht-öffentliche Teil der Konferenz statt, der den Staatsanwaltschaften und Ermittlungsbehörden zum Austausch dient. Es fanden insbesondere Vorträge zu ersten staatsanwaltschaftlichen Erfahrungen bei der Anwendung neuer Gesetzeslagen wie beispielsweise der Vermögensabschöpfung oder der Korruption im Gesundheitswesen statt. Dies ermöglichte eine Diskussion zu einzelnen Korruptionsverfahren und den täglichen Hürden und Herausforderungen.

Unter dem Titel „Korruptionsprävention – das ungeliebte Kind“ hielt Oberstaatsanwältin Hildegard Wolff einen Auftaktvortrag zur Einrichtung einer Compliance-Behörde für den öffentlichen Dienst.

## IMPULSVORTRAG aus dem nicht-öffentlichen Teil der Tagung

### Korruptionsprävention – das ungeliebte Kind! Über die Einrichtung einer Compliance-Behörde für den öffentlichen Dienst

Hildegard Wolff  
Oberstaatsanwältin, Staatsanwaltschaft Braunschweig

Guten Tag zusammen! Ich trage Ihnen heute ein Thema vor, das ich betitelt habe mit: „Korruptionsprävention – das ungeliebte Kind!“. Es ist kein Fragezeichen angefügt, weil ich festgestellt habe, dass Prävention häufig als lästig oder überflüssig wahrgenommen wird, auch wenn diese zwingend erforderlich ist.

---

Wie bin ich auf dieses Thema gekommen?

Wenn man im Bereich der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr ermittelt, dann kommt man irgendwann an den Punkt, wo man fragt: Was hat die Firma bzw. die Compliance-Abteilung oder der Compliance-Officer denn bislang präventiv unternommen? Spätestens dann, wenn es um die Bemessung der Unternehmensgeldbuße geht, wird das interessant. Nun droht Behörden zwar keine Unternehmensgeldbuße, aber bei dem Punkt „Imageschaden“ reagieren Behörden ebenso sensibel wie Wirtschaftsunternehmen. Schließlich geht es darum, das Vertrauen der Bürger in die öffentliche Verwaltung und deren Integrität zu schützen und zu erhalten. Jeder Korruptionsfall im öffentlichen Dienst schädigt nicht nur die Staatskasse, sondern insbesondere auch das Ansehen der öffentlichen Verwaltung nachhaltig. Dann ist nicht der einzelne Mitarbeiter korrupt gewesen, sondern dann sind in der Presse schnell alle Staatsdiener korrupt.

Dieses Problem haben inzwischen die meisten Behörden erkannt und versuchen mittels Korruptionspräventionsschulungen gegenzusteuern. Sie wollen ihre Mitarbeiter zu dem Thema fortbilden und für die Gefahren des Berufsalltags sensibilisieren. Denn der Tatbestand der Vorteilsannahme löst bei den meisten Mitarbeitern großes Erstaunen aus, wenn ihnen vorgetragen wird, dass sie schon dann strafbar sein können, wenn sie nur ein Geschenk angenommen haben und sich ansonsten völlig korrekt verhalten haben.

Ich habe im Laufe der vielen Jahre, in denen ich mittlerweile in der Korruptionsbekämpfung tätig bin, zahlreiche Anfragen zur Abhaltung von Präventionsvorträgen oder zur Beratung zu diesem Thema erhalten. Die Zahl der Anfragen ist jedoch inzwischen so groß geworden, dass es meine Möglichkeiten bei weitem übersteigt. Schließlich bin ich in erster Linie Strafverfolgerin und nicht Präventionsbeauftragte. Daher habe ich mich gefragt, welche Institution kann ich eigentlich mit gutem Gewissen jenen empfehlen, die sich mit der Frage nach einer Schulung oder Beratungsbedarf zum Thema Korruptionsprävention an mich wenden. Dabei musste ich feststellen, dass es speziell für den öffentlichen Dienst kein Angebot gibt, das über ein ehrenamtliches Engagement (bei Justiz und Polizei) hinausgeht. Während in Wirtschaftsunternehmen Compliance-Abteilungen eingerichtet worden sind, die sich professionell um die Sensibilisierung und Schulung ihrer Mitarbeiter zum Thema Korruptionsprävention und Verhaltensrichtlinien in den Unternehmen kümmern, gibt es vergleichbares nicht für den öffentlichen Dienst.

Es drängt sich daher die Erkenntnis auf, dass wir unsere eigenen Kolleginnen und Kollegen im öffentlichen Dienst nicht „im Regen“ stehen lassen dürfen, weil wir kein Angebot für die Prävention vorhalten. Das ist der Auslöser für diesen Vortrag gewesen.

Ich habe Ihnen mal die Beschäftigungszahlen für Niedersachsen mitgebracht und denke, dass sich Niedersachsen auf jedes andere Bundesland übertragen lässt. Deswegen steht Niedersachsen hier nur exemplarisch für jedes beliebige Bundesland. In Niedersachsen arbeiten über 400.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im öffentlichen Dienst. Sie teilen sich wie folgt auf: Es gibt über 213.000 Landesbedienstete, ca. 138.000 Kommunalbedienstete, ca. 32.000 Personen arbeiten bei den Sozialversicherungen unter der Aufsicht des Landes und schließlich gibt es noch knapp 33.000 Beschäftigte bei Einrichtungen der Bundesverwaltung. Das sind über 400.000 Beschäftigte im öffentlichen Dienst nur in Niedersachsen! Wie unterstützen wir diese eigentlich? Was stellen wir denen als Hilfsangebot zur Verfügung?

Vergleichen wir die Zahl der in Niedersachsen im öffentlichen Dienst Beschäftigten einmal mit ein paar Zahlen aus der Privatwirtschaft: Die Volkswagen AG beschäftigt 117.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland. Bei der Siemens AG sind es 115.000 in Deutschland. BASF hat weltweit 115.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Bayer AG hat knapp 100.000 Beschäftigte weltweit. Diese Unternehmen zeichnet alle eine professionelle Compliance-Abteilung aus, wo Prävention sehr ernst genommen wird, teilweise nach extrem leidvoller Erfahrung, weil man nämlich in der Vergangenheit festgestellt hat, wie teuer es sein kann, wenn man nicht in Prävention investiert und der Ruf arg ramponiert wurde.

Wenn wir einmal die Volkswagen AG als mitarbeiterstärkstes Unternehmen mit 117.000 Beschäftigten bundesweit zum Vergleich heranziehen, so stellen wir fest: Dort gibt es eine Compliance-Abteilung mit zurzeit 54 Vollzeitstellen, die in 2019 noch aufgestockt werden soll. Was meinen Sie, wie viele Personen hat das Land Niedersachsen mit seinen über 213.000 Landesbediensteten für die Korruptionsprävention in seinen Behörden eingesetzt? Nun, man stellt fest: es gibt keine Arbeitsstelle, die sich hauptamtlich damit beschäftigt. Es gibt sicherlich das besondere Engagement einzelner Bediensteter, die zusätzlich zu den ihnen übertragenen Aufgaben auch mal eine Schulung zu dem Thema abhalten. Aber das ist nur möglich, soweit das Alltagsgeschäft dies überhaupt zulässt und der/die Mitarbeiter/in dazu bereit ist. Damit ist aber der große Bedarf an solchen Fortbildungen nicht zu decken!

Insofern ist der Artikel vom 16. August 2016 aus der Haufe-Online Redaktion unter der Überschrift „Deutsche Behörden hinken hinterher“ immer noch aktuell, in dem steht: „In der öffentlichen Verwaltung ist das Thema Compliance noch wenig bekannt. Die Umsetzung von Compliance ist entsprechend mangelhaft. Das geht soweit, dass selbst aufgedeckte Verstöße nicht sanktioniert werden.“

Ich stelle Ihnen nun vor, wie Korruptionsprävention in Niedersachsen ausgestaltet ist. In Niedersachsen gibt es eine Antikorruptionsrichtlinie und einen Runderlass zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken, der insbesondere in der

---

Vorweihnachtszeit aktuell wird. Ich vermute, so etwas Ähnliches werden Sie in jedem einzelnen Bundesland auch haben.

In der niedersächsischen Antikorruptionsrichtlinie gibt es eine Präambel, in der steht: „Ziel der Landesregierung ist es, (...) mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption rechtzeitig entgegenzuwirken (...) Diese [Antikorruptionsrichtlinie] dient dem Schutz und der Sicherheit der Beschäftigten im Umgang mit den Korruptionsgefahren sowie der Sensibilisierung der Beschäftigten hinsichtlich der Korruptionsgefahren.“ Das ist also Ziel der niedersächsischen Landesregierung.

Welche Maßnahmen werden ergriffen, um dieses Ziel zu erreichen?

Die Antikorruptionsrichtlinie sieht dafür zwei Instrumente vor: Das sind erstens die Ansprechpartner/innen für Korruptionsbekämpfung und zweitens der interministerielle Arbeitskreis Korruptionsbekämpfung. Diese werden ergänzt durch ein Fortbildungsangebot des Studieninstituts Niedersachsen.

Aber zunächst zur Antikorruptionsrichtlinie, die vorsieht, dass die Behörden jeweils Ansprechpartner/innen für Korruptionsbekämpfung benennen. Diese können manchmal auch für mehrere Behörden zuständig sein. Der/die Ansprechpartner/in für Korruptionsbekämpfung darf außerdem nicht aus der Personalverwaltung kommen und auch keine/r sein, die/der administrativ mit der Korruptionsbekämpfung zu tun hat.

Die Antikorruptionsrichtlinie hat nun diesen Ansprechpartnern/innen für Korruptionsbekämpfung eine breite Palette von Aufgaben zugeordnet:

Sie sollen nicht nur Ansprechpartner/innen für die Bürgerinnen und Bürger sein, sondern auch als Ansprechpartner/innen für die eigenen Behördenangehörigen fungieren. Sie sollen insbesondere innerhalb ihrer Behörde die Sensibilität der Beschäftigten durch Beratung und Aufklärung fördern. Bei aufkommendem Korruptionsverdacht sollen sie der Behördenleitung Vorschläge zu internen Ermittlungen, zu Maßnahmen gegen Verschleierung und zur Unterrichtung der Staatsanwaltschaft unterbreiten. Ferner sollen sie die Behörde bei der Entgegennahme von Sponsoring-Leistungen beraten und bei der Öffentlichkeitsarbeit unterstützen. Sie sollen den Kontakt zu Aufsichtsbehörden halten und den Informationsaustausch mit diesen pflegen. Und schließlich sollen sie mit den Strafverfolgungsbehörden in allgemeinen Fragen der Korruptionsbekämpfung zusammenarbeiten. Sie sehen: Das ist ein bunter Blumenstrauß, den unsere Ansprechpartner/innen für Korruptionsbekämpfung haben.

Daneben gibt es noch den interministeriellen Arbeitskreis für Korruptionsbekämpfung, auch „IMA-Kor“ genannt. Er setzt sich zusammen aus den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern für Korruptionsbekämpfung der Ressorts. Die sollen eine zentrale

Anlaufstelle für die Bürgerinnen und Bürger sein und bei Vorliegen von Verdachtsmomenten Prüfungen in den einzelnen Behörden empfehlen. Das Innenministerium nimmt laut Richtlinie dabei die Funktion einer zentralen Ansprechstelle des Arbeitskreises wahr.

In Ergänzung hierzu gibt es noch das Studieninstitut Niedersachsen mit Sitz in Bad Münder, welches Fortbildungen im Bereich der Korruptionsprävention anbietet.

So sieht die theoretische Ausgestaltung der Korruptionsprävention in Niedersachsen aus. Aber wie steht es damit in der Praxis?

Die Ansprechpartner/innen für Korruptionsbekämpfung werden in der Regel von der Behördenleitung ernannt, ohne für den bereits dargestellten Aufgabenkatalog ein Zeitbudget zu erhalten. Das heißt, die Benannten sind weiterhin mit anderen Aufgaben betraut und bekommen die Aufgaben eines Ansprechpartners für Korruptionsbekämpfung noch zusätzlich zugeteilt. Da die Mitarbeiter/innen auch ohne diese neue Aufgabenzuteilung schon ausgelastet waren, fließt kein besonderes Engagement in die neue Aufgabe.

Darüber hinaus handelt es sich bei den Ansprechpartnern/innen für Korruptionsbekämpfung nur in seltenen Fällen um Juristen. Das bedeutet, dass diese in der Regel fachlich nicht in der Lage sind, die Straftatbestände der Amtsdelikte gem. §§ 331ff StGB in juristisch zutreffender Weise ihren Kollegen/innen zu vermitteln, um diese für die Korruptionsgefahren zu sensibilisieren. Selbst die wenigen Juristen, die die Aufgabe übertragen bekommen haben, verfügen über keine praktischen Erfahrungen in der Bearbeitung von Ermittlungsverfahren wegen Korruptionsdelikten. Sie können sich das juristische Fachwissen und die Fallbeispiele lediglich aus allgemein zugänglichen Quellen anlesen. Die Gestaltung eines eingängigen, mit plastischen Beispielen angereicherten Präventionsvortrags ist vor diesem Hintergrund nicht möglich.

Die Versendung einer E-Mail mit dem Hinweis auf die Antikorruptionsrichtlinie und den Erlass zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken in der Vorweihnachtszeit reicht sicherlich nicht aus, um die Mitarbeiter der Behörden für Korruptionsgefahren zu sensibilisieren. Diese sind weder optisch noch sprachlich so gestaltet, dass sie von der Mehrzahl der Beschäftigten gelesen werden.

Die Verantwortlichen suchen daher händeringend nach Referenten/innen, die bereit sind, In-House-Schulungen in den Behörden abzuhalten, also zu diesen hinzufahren und vor Ort die Fortbildungsveranstaltung zu geben. Das hat für die Behörden nicht nur den Vorteil, dass keine weiteren Reisekosten für die Teilnehmer der Schulung anfallen, sondern es bedeutet zugleich eine Arbeitszeiterparnis für die Mitarbeiter/innen, die nur die unmittelbare Zeit des Vortrags „investieren“ müssen, aber keine weitere

---

Reisezeit. Bei Wegstrecken von 250 bis 300 km, die z.B. allein für die Hinfahrt von Wilhelmshafen nach Bad M黱der oder Norden nach Bad M黱der anfallen, ist das ein beachtenswerter Faktor. Niedersachsen ist schlie遝lich ein Fl鋍henland. Bei ublichen Gruppengrößen von 20 bis 30 Personen pro Fortbildung ergeben dies zahlreiche Arbeitsstunden, die nur auf der Stra遝e zum Reiseziel Bad M黱der verbracht werden.

Eine Stelle, welche die gesuchten Referenten f黵 In-House-Korruptionspr鋒ventionsvortr鋑e speziell f黵 den 鰂fentlichen Dienst vorh鋖t, gibt es derzeit nicht.

Beim Studieninstitut Niedersachsen wird zwar in 2018 eine eint鋑ige Fortbildungsveranstaltung zum Thema Korruptionspr鋒vention zu einem Preis von 155,- Euro pro Person angeboten. Neben dem bereits angesprochenen Zeitaufwand f黵 die Reise zum Studieninstitut nach Bad M黱der ist dies jedoch ein Preis, der das Budget von Beh鰂rden 黚ersteigt. Denn wenn der Korruptionsgef鋒rdungsatlas f黵 eine Beh鰂rde erstellt und analysiert worden ist, wer auf einem besonders korruptionsgef鋒rdeten Arbeitsplatz sitzt, dann ist das nicht nur eine Person, sondern sind das gleich mehrere Mitarbeiter/innen einer Beh鰂rde. Bei den schon angesprochenen Gruppengrößen von 20 bis 30 Personen pro Fortbildung fallen zus鋞zlich zu den Reisekosten noch Kosten von 3.100 € bis 4.650 € an, die an das Studieninstitut gezahlt werden m黶sen. Das 黚ersteigt in Summe das zu zahlende Referentenhonorar erheblich.

Dementsprechend ern黱chternd sehen auch die Anmeldungen beim Studieninstitut Niedersachsen zum Thema Korruptionspr鋒vention aus. 2016 gab es f黵 die angebotene Fortbildung genau sieben Teilnehmer, 2017 gab es gar kein Angebot. 2018 sollte im Dezember eine Veranstaltung durchgef黨rt werden, die aber abgesagt wurde, weil es nur drei Anmeldungen gab.

Jetzt k鰄nte man sagen: Es gibt kein Bed黵fnis f黵 derartige Fortbildungen. Korruptionspr鋒vention scheint nicht nachgefragt zu werden. Das deckt sich allerdings nicht mit meinen pers鰄nlichen Erfahrungen. Bei mir gehen eine Vielzahl von Anfragen ein. Dar黚er hinaus hat eine Umfrage bei den nieders鋅sischen St鋄tten im Herbst 2018 ergeben, dass aktuell ein Schulungsbedarf bei ca. 600 Kommunalbediensteten besteht, f黵 die eine In-House-Schulung gew黱scht wird. Dabei haben sich nicht mal alle St鋄tten an der Abfrage beteiligt. Die Landkreise und Gemeinden wurden dabei nicht einmal abgefragt. Eine entsprechende Erhebung bei den Landeseinrichtungen gibt es erst gar nicht.

Beh鰂rdenvertretern, die auf der Suche nach einem Referenten f黵 eine In-House-Schulung sind, bleibt nichts Anderes 黚rig, als nach einem Dozenten zu „googlen“. Es gibt zahlreiche Anw鋖te, die etwas anbieten. Die gro遝n Kanzleien mit entsprechender Erfahrung in der Bearbeitung von Korruptionsf鋖len sind jedoch zu kostenintensiv, als dass sich eine Beh鰂rde derartig spezialisierte Anw鋖te leisten k鰄nte. Die aus Beh鰂r-

densicht „finanzierbaren“ jungen Anwälte verfügen hingegen nicht über die erforderliche Expertise in diesem Fachbereich. Aus eigener Erfahrung kann ich berichten, dass die Vorträge teilweise fachfremd von Psychologen gehalten werden, in deren Skript selbst 15 Jahre nach Überführung des § 12 UWG a.F. in das Strafgesetzbuch (§ 299 StGB) immer noch die längst überholte Vorschrift aus dem UWG auftauchte. Spezialisiert auf den öffentlichen Dienst und die hier interessierenden Vorschriften der §§ 331ff StGB ist dabei ohnehin keiner.

Der interministerielle Arbeitskreis Korruptionsbekämpfung tagt nur viermal im Jahr. Das bedeutet, dass er für aktuelle Fragen von Ratsuchenden, z.B. Bürgermeistern oder Landesbeamten, zu Einladungen und Geschenken, nicht zur Verfügung steht. Eine fachkompetente Antwort kann hier nur zeitverzögert gegeben werden, was den Anrufern aber zu lange dauert.

In 2016 hat der Niedersächsische Landesrechnungshof die Antikorruptionsrichtlinie einer Prüfung unterzogen. Er ist zu folgendem Ergebnis gekommen: Korruptionsprävention erfordert eine intensive Interaktion zwischen der Behörde und den Mitarbeitern, die jedenfalls über das Versenden einer E-Mail in der Vorweihnachtszeit hinausgeht. Die Sensibilisierung der Mitarbeiter/innen erfordert eine persönliche Ansprache.

Eine solche persönliche Ansprache im Rahmen einer Schulung könnte m.E. noch ergänzt werden durch ein E-Learning-Programm. Ein alleiniges E-Learning ist sicher nicht zielführend, sondern bedarf stets einer persönlichen Auftaktveranstaltung, um für das Thema begeistern zu können. Als Ergänzungsangebot wird es durchaus schon von einzelnen Bundesbehörden eingesetzt.

Der Niedersächsische Landesrechnungshof ist ferner zu der Feststellung gelangt, dass es keine Fortbildungskonzepte gibt, um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu sensibilisieren und zu schulen. Ich kann aus eigener Erfahrung berichten, dass die Schulungsteilnehmer sehr viele Fragen haben. Deshalb halte ich auch kleine Gruppenstärken von 20-30 Teilnehmern für unverzichtbar. Denn je größer die Gruppe, desto weniger trauen sich, ihre Erfahrungen zu schildern und Fragen zu stellen.

Auch der Niedersächsische Landesrechnungshof hat festgestellt: Schwerpunktmäßig gehen die Ansprechpartner/innen für Korruptionsbekämpfung anderen Aufgaben nach und haben kein zusätzliches Zeitbudget, um Präventionsarbeit zu leisten. So hält Niedersachsen seit 2002 ein anonymes Hinweisgebersystem vor, das praktisch unbekannt ist.

Der Niedersächsische Landesrechnungshof kommt zu dem Ergebnis, dass die von den Behörden in den eigenen Reihen ausgemachte Korruptionsgefährdung häufig nicht der tatsächlichen Gefährdung entspricht. Das hängt aus meiner Sicht vielfach

---

damit zusammen, dass die Personen, die als Ansprechpartner/innen für Korruptionsbekämpfung einen Gefährdungsatlas erstellt haben, häufig nicht (mehr) den Außenblick auf die eigene Behörde haben, um Fehlstrukturen erkennen zu können. Da kann ein etwas distanzierterer Blick auf die Behörde manchmal hilfreich sein.

Auch die Rotationsempfehlung, die in der Antikorruptionsrichtlinie als wesentliches Instrument der Korruptionsprävention vorgesehen ist, wird in der Praxis nicht umgesetzt, was vom Landesrechnungshof beanstandet wurde.

Das Fazit lautet also: Das Ziel der Niedersächsischen Landesregierung, die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor den Korruptionsgefahren zu schützen und zu sensibilisieren, wird nicht erreicht.

Was könnte man tun? Welche Hilfsangebote könnte man den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im öffentlichen Dienst machen? Ich denke, die Lösung könnte eine Compliance-Stelle für Niedersachsen sein. Man könnte sie auch als Integritätsstelle bezeichnen. Den Begriff der Korruptionsprävention habe ich bewusst vermieden, da der Wortbestandteil „Korruption“ oftmals schon eine ablehnende Haltung erzeugt.

Wie sähe das Anforderungsprofil für diese Compliance-Stelle aus?

Besonders wichtig ist es, eine solche Stelle unabhängig von den Einzelressorts zu installieren. In Niedersachsen gehört das Thema Korruption eigentlich zu den Ressorts des Innen- und Justizministeriums. Das wird vermutlich in den meisten anderen Bundesländern auch so sein. Nun unterliegen Polizeibeamte und Staatsanwälte dem Legalitätsprinzip. Würde man daher Mitarbeiter dieser Ressorts mit der Wahrnehmung der Aufgaben einer Compliance-Stelle betrauen, so wären diese gezwungen, bei konkreten Fragestellungen oder Beratungen, die einen Hinweis auf eine Straftat enthalten, ein Ermittlungsverfahren einzuleiten. Das würde jedoch dem Ansehen dieser Stelle als Beratungsstelle und Serviceangebot für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes schaden. Daher ist eine Abkopplung vom Legalitätsprinzip erforderlich, was nach außen sichtbar durch die Herauslösung der Compliance-Stelle aus dem Justiz- und Innenressort dokumentiert werden könnte.

Ferner werden Fachexperten benötigt, die über mehrjährige praktische Erfahrungen in der Korruptionsbekämpfung verfügen. Wer das Thema nur aus der Literatur kennt, wird nicht glaubwürdig wahrgenommen. Daher sind Personen gefragt, die ursprünglich aus der Praxis von Justiz und Polizei kommen.

Deren Aufgabe wäre es, zum einen Behörden bei der Überprüfung ihrer Organisationsstrukturen zu beraten. Zum anderen müssten sie Fortbildungsveranstaltungen im

Rahmen von In-House-Schulungen anbieten und möglichst ein ergänzendes E-Learning dazu entwickeln.

Diese Compliance-Stelle wäre natürlich auch das entscheidende Verbindungsglied zu den Ansprechpartnern/innen für Korruptionsbekämpfung in den einzelnen Behörden, deren Fortbildung und Vernetzung ein besonders wichtiges Anliegen wäre.

Darüber hinaus könnte erstmals eine Art „Hotline“ für all jene angeboten werden, die eine aktuelle Fragestellung haben und diese möglichst schnell geklärt haben wollen – ohne sich den Gefahren des Legalitätsprinzips ausgesetzt zu sehen.

In einem zweiten Schritt wäre zu überlegen, ob man nicht nur die niedersächsischen Landes- und Kommunalbediensteten schult und berät, sondern diese Leistung auch Dritten anbietet, z.B. in Niedersachsen ansässigen Bundesbehörden oder etwa mittelständischen Unternehmen, die mit der öffentlichen Hand zusammenarbeiten und sich keinen Compliance-Officer leisten können.

Eine sehr entscheidende Frage wird lauten: Was kostet diese Compliance-Stelle?

Ich schlage eine Pilotphase vor, in der jeweils ein/e Staatsanwalt/in und ein/e Polizeibeamter/in die Kerngruppierung bilden. Die entstehenden Kosten hierfür sind also überschaubar. Diese beiden könnten anfangs im Rahmen einer Abordnung die Aufgaben der Compliance-Stelle übernehmen. Der Abzug jeweils einer Person pro Ressort wird die Kernaufgaben der Justiz und der Polizei sicher nicht gefährden. Gibt es Refinanzierungsmöglichkeiten?

Zunächst einmal finanziert jeder Korruptionsfall, der durch die Präventionsarbeit vermieden werden kann, schon diese Stelle. Denn erfahrungsgemäß bekommen sehr viele Mitarbeiter während der gelebten Korruptionsbeziehung etwas mit, wissen aber nicht, wie sie sich verhalten sollen und was sie erforderlichenfalls machen können, ohne sich selber bzw. ihren Arbeitsplatz zu gefährden. In diesen Fällen ist die Compliance-Stelle aufgrund ihrer Unabhängigkeit der ideale Ansprechpartner.

Auf der anderen Seite werden jene Kosten eingespart, die bislang für externe Referenten ausgegeben werden. Ich habe das einmal anhand einer Kommune abgefragt, welche derartige Fortbildungsveranstaltungen zum Thema Korruptionsprävention im Rahmen einer Ausschreibung vergibt, sodass die auf diese Weise ermittelten Kosten bereits die untere Grenze darstellen. Eine derartige Ausschreibung ist nach meiner Erfahrung die Ausnahme, sodass die gezahlten Honorare oftmals höher ausfallen dürften. Der per Ausschreibung ermittelte Preis für eine eintägige In-House-Veranstaltung lag bei 1.350 €. Diese Kosten würden daher gegengerechnet werden müssen und zur Finanzierung der Compliance-Stelle beitragen.

---

Es bestünde natürlich auch die Möglichkeit, jede Beratungs- und Schulungsleistung den anfordernden Behörden in Rechnung zu stellen. Genauso wie dies bei Fortbildungen für Externe, zum Beispiel Bundesbehörden, der Fall wäre. Das wird vielleicht nicht zu einer vollständigen Refinanzierung der Compliance-Stelle führen, aber zumindest einen großen Teil dazu beitragen können.

Wo soll eine solche Stelle institutionell angesiedelt werden?

Wir haben zwei Möglichkeiten: Präferenz Nummer eins wäre eine Stelle, die ähnlich wie der niedersächsische Landesbeauftragte für Datenschutz Eigenständigkeit besitzt und keinem Ressort zugehörig ist. Das würde einerseits die Unabhängigkeit der Stelle dokumentieren und andererseits auch ein Signal setzen, dass es sich aus Sicht der Landesregierung um eine bedeutsame Einrichtung handelt.

Alternativ wäre auch eine Angliederung an den Niedersächsischen Landesrechnungshof denkbar. Dieser genießt große Eigenständigkeit und Unabhängigkeit und wird von der Mehrheit der Bevölkerung positiv wahrgenommen, sodass man das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in diese Institution noch stärken würde.

Mein Fazit lautet daher: Über 350.000 niedersächsische Landes- und Kommunalbedienstete sind es einfach wert, dass sie fachkompetent durch eine Compliance-Stelle für das Thema Korruptionsbekämpfung geschult und sensibilisiert werden. Sie sollten mit ihren Fragen nicht „im Regen stehen gelassen“ werden.

Ich gehe davon aus, dass es in Ihren Bundesländern ähnlich aussieht. Daher freue ich mich auf Ihre Fragen und Ihr Feedback. Vielen Dank!



---

# KORRUPTION BEKÄMPFEN. INTEGRITÄT LEBEN. ZIVILCOURAGE ZEIGEN.

Transparency International Deutschland e.V. wurde 1993 gegründet. Die gemeinnützige und politisch unabhängige Organisation widmet sich der Bekämpfung der Korruption in Deutschland und trägt maßgeblich dazu bei, das öffentliche Bewusstsein für die negativen Folgen von Korruption zu schärfen.

Transparency Deutschland ist das nationale Chapter der ebenfalls 1993 gegründeten Nichtregierungsorganisation Transparency International, die mittlerweile in über 100 Ländern aktiv ist. Die Organisation versteht Korruption als Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil.

Unsere Grundprinzipien sind Integrität, Verantwortlichkeit, Transparenz und Partizipation der Zivilgesellschaft. Als »Koalition gegen Korruption« sind Partnerschaften mit Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft ein zentrales Element unserer Arbeit.

Ob Bestechung und Bestechlichkeit im nationalen oder internationalen Geschäftsverkehr, ob Käuflichkeit in der Politik oder der Versuch, bei Vergabeverfahren unlautere Vorteile zu erlangen: Alle gesellschaftlichen Bereiche können strukturelle Einfallstore bieten, die Korruption befördern. Dabei zeigt sich:

## KORRUPTION VERURSACHT NICHT NUR MATERIELLE SCHÄDEN, SONDERN UNTERGRÄBT DAS FUNDAMENT EINER DEMOKARTISCHEN GESELLSCHAFT.

Auch in Deutschland wurde das Problem der Korruption lange ignoriert. Noch zu Beginn der 1990er Jahre konnten Bestechungsgelder im internationalen Handel in Deutschland als „nützliche Aufwendungen“ von der Steuerschuld abgesetzt werden. Zahlreiche Skandale, auch in jüngster Zeit, machen deutlich, dass weltweite Korruptionsbekämpfung heute noch im eigenen Land anfängt.

.....

»KORRUPTION UNTERGRÄBT DIE LEGITIMITÄT EINER JEDEN GESELLSCHAFT. SIE GEFÄHRDET DIE RECHTSSTAATLICHKEIT, ZERSTÖRT DAS GRUNDVERTRAUEN DER BEVÖLKERUNG IN DIE SOZIALE ORDNUNG UND VERHINDERT DEN FREIEN UND FAIREN WETTBEWERB. AUS DIESEM GRUND IST DIE PRÄVENTION UND BEKÄMPFUNG VON KORRUPTION SO ENTSCHEIDEND.«



Dr. Anna-Maija Mertens  
Geschäftsführerin

.....

Vorangetrieben durch internationale Vereinbarungen wie die UN Konvention gegen Korruption, die OECD Konvention gegen Auslandsbestechung und das zunehmend hilfreiche EU-Recht steht die deutsche Antikorruptionspolitik nicht mehr am Anfang. Die Forderung nach mehr Transparenz ist fast zum politischen Allgemeinplatz geworden. Dennoch gibt es noch viel zu tun.

Hierfür brauchen wir nicht nur das andauernde Engagement unserer Mitglieder, sondern auch Ihre Unterstützung – ob als Spenderin und Spender, Förderin und Förderer oder als neue Mitstreiterinnen und Mitstreiter in unserem Verein. Auch zugewiesene Geldauflagen stellen eine wichtige Einnahmequelle für unsere Organisation dar.

---

# UNTERSTÜTZUNG

Transparency Deutschland bekämpft Korruption in Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft.

Um unabhängig und wirkungsvoll arbeiten zu können, ist Transparency Deutschland auf Ihre Unterstützung angewiesen.

So können Sie aktiv werden:

## **Spenden**

Schon mit Ihrer einmaligen Spende unterstützen Sie unsere Arbeit wirkungsvoll.

## **Fördern**

Als Fördererin bzw. Förderer tragen Sie durch eine regelmäßige monatliche oder jährliche Spende kontinuierlich zur Bekämpfung von Korruption bei. Wir informieren Sie dafür regelmäßig über unsere Aktivitäten und Veranstaltungen.

## **Mitglied werden**

Als Mitglied bringen Sie sich aktiv ein – zum Beispiel vor Ort in einer unserer Regionalgruppen oder themenspezifisch in einer unserer Arbeitsgruppen zu Schwerpunktthemen wie Wirtschaft, Finanzwesen, Politik, Sport und Gesundheitswesen.

Wir sind vom Finanzamt als gemeinnützig anerkannt. Spenden und Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar.

Bei Spenden und Förderbeiträgen ab 1.000 Euro pro Jahr veröffentlicht Transparency Deutschland die Namen der Spenderinnen und Spender im Jahresbericht und auf der Webseite.

## **Spendenkonto:**

GLS Bank · Konto: 11 46 00 37 00 · BLZ: 430 609 67  
IBAN: DE07 4306 0967 1146 0037 00 · BIC: GENO DE M 1 GLS

## **Geldauflagenkonto:**

GLS Bank · Konto: 11 46 00 37 01 · BLZ: 430 609 67  
IBAN: DE77 4306 0967 1146 0037 01 · BIC: GENO DE M 1 GLS

---

# IMPRESSUM

8. Konferenz zur Strafverfolgung der Korruption:  
Unternehmenssanktionierung und Hinweisgeberschutz

Dokumentation einer Tagung von Transparency International Deutschland e.V. und der Friedrich-Ebert-Stiftung am 26. und 27. November 2018 in Berlin

Die Konferenz wurde gefördert mit Mitteln der Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin.

Veranstaltungsleitung:

Felix Eikenberg, Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin  
Moritz Boltz, Transparency International Deutschland e.V.  
Dr. Martin Schellenberg, Transparency International Deutschland e.V.

Redaktionsschluss: Mai 2019

Redaktion: Moritz Boltz, Anna Bündgens & Adrian Nennich,  
Transparency International Deutschland e.V.

Transparency International Deutschland e.V.

Geschäftsstelle

Alte Schönhauser Straße 44

10119 Berlin

Telefon: 030 – 54 98 98 – 0

Telefax: 030 – 54 98 98 – 22

office@transparency.de

www.transparency.de

Gestaltung: Julia Bartsch, Berlin

Druck und Bindung: Die Umweltdruckerei, Hannover

Fotos: Jens Schicke, Berlin

ISBN: 978-3-944827-30-8

Gedruckt auf 100% Recycling-Papier, ausgezeichnet mit dem Umweltsiegel „Blauer Engel“



Die von Transparency Deutschland genutzte Lizenz CC BY-NC-ND 4.0 legt fest, dass die Vervielfältigung und Verbreitung nur dann erlaubt wird, wenn der Name der Autorin/des Autors genannt wird, wenn die Verwendung nicht für kommerzielle Zwecke erfolgt und wenn keine Bearbeitung, Abwandlung oder Veränderung erfolgt.



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
Deutschland e.V.

Transparency International Deutschland e.V.

Alte Schönhauser Straße 44

10119 Berlin

Telefon: +49 30 54 98 98-0

Telefax: +49 30 54 98 98-22

office@transparency.de

www.transparency.de



@transparency\_de

**Hinweis für Richter und Staatsanwälte**

Zugewiesene Geldauflagen stellen eine wichtige Einnahmequelle von Transparency Deutschland dar. Bei Fragen wenden Sie sich bitte an die Geschäftsstelle.