



Unternehmensrecht

Keine Vergleiche im Strafrecht – ***Die aufgeschobene Anklageerhebung für Unternehmen***

10. März 2020

Auf einen Blick

Im Rahmen der Revision der Strafprozessordnung hatte die Bundesanwaltschaft eine aufgeschobene Anklageerhebung für Unternehmen nach amerikanischem Vorbild gefordert. Ein solches Instrument führt unweigerlich zu einer erheblichen Stärkung der ohnehin starken Position der Strafverfolgungsbehörden. Ein Ausbau ohne gleichzeitigen Ausbau von Kontrollmechanismen der Strafverfolgungsbehörden auf Ebene der Gewaltenteilung ist aus Sicht der Wirtschaft nicht angezeigt. Der Bundesrat teilte diese Einschätzung und nahm das Anliegen nicht in die Parlamentsvorlage auf. Das dossierpolitik beleuchtet die Vor- und Nachteile eines solchen Rechtsinstituts und nimmt eine Einordnung der aufgeschobenen Anklageerhebung im schweizerischen Strafprozessrecht vor.



Sandrine Rudolf von Rohr

Stv. Leiterin Wettbewerb & Regulatorisches

Das Wichtigste in Kürze

Bei einem Deferred Prosecution Agreement (DPA), auf Deutsch «aufgeschobene Anklageerhebung für Unternehmen», handelt es sich um eine aussergerichtliche Einigung im Strafprozess. Dabei verzichtet die Staatsanwaltschaft einstweilen auf eine Anklageerhebung, solange das Unternehmen «vereinbarte» Verpflichtungen wie zum Beispiel die Zahlung eines Bussgeldes erfüllt. Der Bundesrat lehnte die Aufnahme der aufgeschobenen Anklageerhebung für Unternehmen in die Strafprozessordnung im August 2019 ab, da die ohnehin schon starke Stellung der Staatsanwaltschaft dadurch noch weiter ausgebaut würde. Zudem seien zu diesem neuen Instrument keine entsprechenden Gegengewichte oder Kontrollmechanismen vorgesehen. Damit leistete der Bundesrat dem Vorschlag der Bundesanwaltschaft keine Folge, die sich dafür ausgesprochen hatte, dieses in der Schweiz unbekannte Rechtsinstitut einzuführen. Bei ihrem Formulierungsvorschlag hatte sich die Bundesanwaltschaft an das bekannte amerikanische Instrument DPA angelehnt. Das Dossierpolitik beleuchtet die Vor- und Nachteile eines solchen Rechtsinstituts und nimmt eine Einordnung der aufgeschobenen Anklageerhebung im schweizerischen Strafprozessrecht vor.

Position *economiesuisse*

- Ein Instrument, wie es die aufgeschobene Anklageerhebung für Unternehmen («schweizerisches Deferred Prosecution Agreement») darstellt, führt zu einer erheblichen Stärkung der in der Schweiz ohnehin starken Position der Strafverfolgungsbehörden. Ein Ausbau ohne gleichzeitigen Ausbau von Kontrollmechanismen der Strafverfolgungsbehörden auf Ebene der Gewaltenteilung ist daher nicht wünschenswert.
- Eine eingehende Prüfung der Vereinbarkeit mit in unserem Strafrecht vorgesehenen rechtsstaatlichen Prinzipien wäre bei der Einführung von entsprechenden neuen Instrumenten zwingend; eine leichtfertige punktuelle Einführung übersieht die möglichen negativen Effekte.
- Die im Ausland gemachten Erfahrungen mit diesem Institut rechtfertigen eine grundsätzlich kritische Haltung diesem gegenüber.

- Sinn und Unsinn von (bestehenden und neuen) Sanktionen im schweizerischen Rechtssystem sind aus Sicht der Wirtschaft stets in einem grösseren Kontext und unter Berücksichtigung des feinen Zusammenspiels von straf- und verwaltungsrechtlichen Sanktionen zu sehen. Strafrecht soll dabei stets Ultima Ratio bleiben.



1. Schweizerisches Unternehmensstrafrecht – *Quo vadis?*

1.1. Einordnung in die aktuelle Diskussion

Die Bundesanwaltschaft hatte im Rahmen der Revision der Strafprozessordnung die Einführung einer aufgeschobenen Anklageerhebung für Unternehmen (AAU) gefordert. Bei der AAU handle es sich um eine aussergerichtliche Einigung, nach welcher die Staatsanwaltschaft einstweilen auf eine Anklageerhebung verzichte, solange das Unternehmen die «vereinbarten» Verpflichtungen erfülle. Bei der Formulierung von Art. 318bis StPO lehnte sich die Bundesanwaltschaft an das amerikanische Instrument Deferred Prosecution Agreement (DPA) an. Begründet wurde dieser Vorschlag mit der Wahrung der Interessen der schweizerischen Unternehmen. Der Bundesrat lehnte die Aufnahme der AAU in die Strafprozessordnung ab, da die ohnehin schon starke Stellung der Staatsanwaltschaft noch weiter ausgebaut würde und keine entsprechenden Gegengewichte oder Kontrollmechanismen vorgesehen seien.

a) Forderung der Bundesanwaltschaft: Aufgeschobene Anklageerhebung für Unternehmen

Revision der Strafprozessordnung Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerats beauftragte im Jahr 2014 den Bundesrat, die seit 2011 in Kraft stehende

eidgenössische Strafprozessordnung auf ihre Praxistauglichkeit zu prüfen (Motion 14.3383). Entsprechend sandte der Bundesrat am 1. Dezember 2017 die Änderung der Strafprozessordnung (StPO) in die Vernehmlassung.

Stellungnahme der Bundesanwaltschaft Die Bundesanwaltschaft liess sich in ihrer Stellungnahme vom 20. März 2018 zur Revision der Strafprozessordnung vernehmen und stellte fest, dass die Tendenz bestehe, den Strafprozess analog einem Zivilprozess auszugestalten, obwohl der Staatsanwalt gestützt auf einen übergeordneten Auftrag primär der Suche nach der materiellen Wahrheit verpflichtet sei. Gleichzeitig stellte die Bundesanwaltschaft den Antrag, neu einen 5. Abschnitt mit einem Art. 318bis StPO einzufügen und damit die Möglichkeit einer aufgeschobenen Anklageerhebung bei Strafverfahren gegen Unternehmen (AAU) zu schaffen. Es bestehe in der Strafverfolgungspraxis das Bedürfnis, in Anlehnung an das aus dem angelsächsischen Recht bekannte Institut des DPA, die Möglichkeit einer aufgeschobenen Anklageerhebung für Unternehmen zu schaffen. Dabei handle es sich um eine aussergerichtliche Einigung, nach welcher die Staatsanwaltschaft einstweilen auf eine Anklageerhebung verzichte, solange das Unternehmen die «vereinbarten» Verpflichtungen erfülle.

b. das Unternehmen mit der Staatsanwaltschaft eine Vereinbarung gemäss Absatz 2 abschliesst.

2 Die Vereinbarung über den Aufschub der Anklageerhebung enthält insbesondere folgende Angaben:

- a. den Sachverhalt, der dem Unternehmen zur Last gelegt und von diesem anerkannt wird;
- b. die Höhe der vom Unternehmen zu bezahlenden Busse;
- c. die Bezeichnung beschlagnahmter Gegenstände und Vermögenswerte, die freigegeben oder eingezogen werden;
- d. die Höhe der Entschädigung aus zivilrechtlichen Ansprüchen zugunsten der Privatklägerschaft;
- e. die vom Unternehmen zu treffenden Vorkehren zur Behebung des Organisationsmangels und zur Verhinderung künftiger Straftaten;
- f. die Einsetzung eines unabhängigen Prüfbeauftragten zur periodischen Kontrolle der vom Unternehmen getroffenen Vorkehren gemäss Buchstabe e;
- g. die Periodizität der Berichterstattung des Prüfbeauftragten an die Staatsanwaltschaft;
- h. die Bestimmung einer Probezeit von zwei bis fünf Jahren und die Bezeichnung der Folgen einer Nichtbewährung (Anklageerhebung);
- i. die Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Begründung der Bundesanwaltschaft zur Einführung einer AAU Die Bundesanwaltschaft bezweckte mit ihrer Forderung nach Einführung einer AAU, schweizweit diesbezüglich eine Diskussion in Gang zu bringen. Zudem sollte damit die Möglichkeit geschaffen werden, «**zum Schutz der Interessen von Schweizer Unternehmen**» eine Anklageerhebung aufzuschieben und bei Einhaltung der vereinbarten Nebenfolgen auf eine Anklage nach Ablauf der Probezeit zu verzichten. Würden bestimmte rechtsstaatliche Ziele erfüllt, entfalle das staatliche Bedürfnis nach einem zusätzlichen, formellen Urteilsspruch gegen Unternehmen. **Voraussetzungen für den Abschluss einer Vereinbarung zwischen Strafverfolgungsbehörden und Unternehmen** Als zentral für den Abschluss einer Vereinbarung über eine AAU werden gemäss Vorschlag der Bundesanwaltschaft eine Selbstanzeige des Unternehmens oder die rasche Einlassung auf die Strafuntersuchung sowie die volle Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden angesehen. Das Unternehmen werde verpflichtet, den strafrelevanten Sachverhalt und allfällige Zivilansprüche anzuerkennen und die interne Compliance zwecks Verhinderung künftiger Straftaten sicherzustellen. Es liege im **alleinigen Ermessen der Strafverfolgungsbehörde** zu entscheiden,

- ob eine Vereinbarung zwischen Unternehmen und Strafverfolgungsbehörden zustande komme;
- welches der auf Kosten des Unternehmens einzusetzende unabhängige Prüfbeauftragte («Compliance Monitor») hinsichtlich der zu ergreifenden Compliance-Massnahmen sei;

- ob das Unternehmen die während der Probezeit im Vertrag aufgestellten Bedingungen und Auflagen erfüllt habe und
- ob sich das Unternehmen bewährt habe und das Verfahren einzustellen sei (Art. 319 Abs. 1 lit. d StPO) oder ob Anklage erhoben werde (Art. 324 ff. StPO).

Im Falle einer - trotz abgeschlossener Vereinbarung zwischen Unternehmen und Strafverfolgungsbehörden - späteren Anklageerhebung gegen das Unternehmen

- bleibe die Anerkennung des Sachverhalts in der Vereinbarung im Hauptverfahren verwertbar;
- könne das Gericht hinsichtlich Bussen und Einziehungen bei abweichender Würdigung einen neuen Entscheid fällen und
- würden vom Unternehmen bereits geleistete Entschädigungszahlungen an die Privatklägerschaft als erledigt gelten und das Gericht habe sich nicht mehr damit zu befassen, wodurch es entlastet werde.

Unterstützung durch den SAV Der Schweizerische Anwaltsverband (SAV) begrüßte die Idee der Einführung einer AAU, da in Verfahren gegen international tätige Unternehmen eine Verurteilung zu tief greifenden Kollateralschäden führen könne. Allerdings wies der SAV darauf hin, dass nicht einzusehen sei, weshalb die AAU nur juristischen Personen gemäss Art. 102 Abs. 4 StGB zur Verfügung stehen solle, da auch natürlichen Personen im Falle einer strafrechtlichen Verurteilung existenzbedrohende Nachteile erwachsen können. Die Einführung der von der Bundesanwaltschaft geforderten AAU sei zum Schutz der Interessen von schweizerischen Unternehmen jedoch vordringlich. Rechtsstaatliche Bedenken seien nicht ersichtlich.

b) Keine Aufnahme der AAU durch Bundesrat in die StPO

Der Bundesrat lehnte es im August 2019 ab, die aufgeschobene Anklageerhebung für Unternehmen in die revidierte Strafprozessordnung aufzunehmen. Begründet wurde dies damit, dass die ohnehin schon starke Stellung der Staatsanwaltschaft nicht noch weiter ausgebaut werden soll, ohne dass

Gegengewichte oder auch nur Kontrollmechanismen (zum Beispiel Erfordernis gerichtlicher Genehmigung, Rechtsmittelmöglichkeiten) vorgesehen wären.- Das System des Strafrechts basiere darauf, dass sich Personen gerade deshalb regelkonform verhalten, weil ihnen das Strafrecht im Falle eines Regelverstosses Sanktionen androhe. Dieses System würde einen Einbruch erleiden, wenn im Falle eines Regelverstosses von einer Strafverfolgung abgesehen werden könnte und die beschuldigte Person dies durch Leistung einer Busse und das Versprechen künftigen Wohlverhaltens «erkaufen» könnte.

1.2. Schweizerisches Unternehmensstrafrecht

Während langer Zeit galt der Grundsatz, dass sich nur natürliche Personen strafbar machen können («societas delinquere non potest»). Seit einigen Jahren scheint dieses Prinzip auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene überholt oder zumindest aufgeweicht worden zu sein. In der Schweiz können bereits seit dem Jahr 2003 auch Unternehmen strafrechtlich belangt werden. Weil einem Unternehmen die Straftat nicht im klassischen Sinne als individuelle Verfehlung vorgeworfen werden kann, wird das dem schweizerischen Strafrecht zugrunde liegende Schuldprinzip im Bereich des Unternehmensstrafrechts umgedeutet und stattdessen dem Unternehmen **man-
gelhafte Organisation** vorgeworfen (**Schuldvorwurf «sui generis»**). In zwei unterschiedlichen Fällen werden Unternehmen mit Busse sanktioniert: Im ersten Fall wird das Unternehmen bestraft, weil es verschuldet hat, dass der natürliche Täter nicht eruiert werden kann (Art. 102 Abs. 1 StGB). Im zweiten Fall wird dem Unternehmen eine Mitschuld am begangenen Delikt angelastet (Art. 102 Abs. 2 StGB). Wie das Bundesgericht unlängst bestätigte, handelt es sich bei der originären Unternehmensverantwortlichkeit nach Art. 102 Abs. 2 StGB nicht um eine reine Kausalhaftung: Die objektiven und subjektiven Tatbestandsvoraussetzungen bei der für das Unternehmen handelnden natürlichen Person müssen erfüllt sein, damit eine Strafbarkeit des Unternehmens bejaht werden könne. Diese höchstrichterliche Klarstellung wurde unter **Verweis auf die Rechtssicherheit und die Ultima Ratio des Strafrechts** begrüsst. Zudem erwähnenswert ist, dass nicht alle Länder ohne Weiteres ein Unternehmensstrafrecht kennen. In Deutschland beispielsweise sind Unternehmen als solche nicht schuldfähig, sondern haften lediglich als Konsequenz aus der von Unternehmensmitarbeitenden begangenen Straftaten.

1.3. Grundsätze des geltenden schweizerischen Strafprozesses

Im Jahr 2011 wurden die verschiedenen kantonalen Strafprozessordnungen zur heute geltenden Schweizerischen Strafprozessordnung vereinheitlicht. Die verschiedenen angewendeten Verfahrensprinzipien in strafrechtlichen Verfahren garantieren die Rechtsstaatlichkeit (zum Beispiel Pflicht des Staates zur Wahrheitssuche, Gewaltmonopol des Staates, Selbstbelastungsverbot, Unschuldsvermutung, Grundsatz des fairen Verfahrens, Legalitätsprinzip, Strafrecht als Ultima Ratio). Abweichungen und Ausnahmen von diesen – für die beschuldigte Person bzw. das beschuldigte Unternehmen äusserst wesentlichen Prinzipien – sind auf nachvollziehbare Art und Weise zu begründen, um den Eindruck von Willkür zu vermeiden. Der Schweizerische Anwaltsverband ging in seiner Stellungnahme vom 13. März 2018 davon aus, dass bei der Einführung des Instituts AAU keine rechtsstaatlichen Prinzipien tangiert würden. In ihrer Stellungnahme vom 20. März 2018 ging die Bundesanwaltschaft noch weiter und begründete die vorgeschlagene Einführung der AAU mit der Wahrnehmung und Verfolgung rechtsstaatlicher Ziele.

1.4. Bestehende Instrumente

Abweichungen von den bekannten, obgenannten Grundsätzen im Strafverfahren bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Bei vielen dieser Regelungen spielt ein weitgehendes Ermessen der Strafverfolgungsbehörden eine grosse Rolle, wodurch die genannten Grundsätze relativiert werden bzw. letztendlich die Rechtssicherheit tendenziell abgeschwächt wird. Bereits heute ist es in der Schweiz unter bestimmten Voraussetzungen möglich, ein Verfahren abgekürzt zu erledigen (Art. 358–362 StPO) oder ein Verfahren bei fehlendem Strafbedürfnis (Art. 52 StGB) bzw. durch Wiedergutmachung einzustellen (Art. 53 StGB i.V.m. Art. 316, 319 StPO). Ohne auf die jeweiligen Normen einzugehen, wird in der Lehre zu Recht darauf hingewiesen, dass bei diesen **besonderen Verfahrensarten zwingend ein stärkerer Schutz des Beschuldigten ermöglicht werden** soll. Insbesondere sind den Strafverfolgungsbehörden bei Ausübung ihres Ermessensspielraums Leitlinien zur Verfügung zu stellen, um einen willkürfreien Verfahrensablauf zu garantieren. Ebenso wird darauf hingewiesen, dass die «konsensuale Erledigung» von Strafverfahren (vgl. Art. 316 Abs. 2 StPO) aufgrund unseres kontinentaleuropäischen Verständniss-

es eines im Sinne eines Officialverfahren ausgestalteten Strafverfahrens als «ungewohnt» bezeichnet werden müsse. Entsprechend wird eine Absprache zwischen Strafverfolgungsbehörden und Beschuldigtem in unseren Breiten graden regelmässig auch als «Deal», «Handel», «Handel mit Gerechtigkeit», «Handel über ein Schuldgeständnis» oder auch als «(unzulässiger) Kuhhandel» bezeichnet. Regelmässig wird daher die **Strafbefreiung nach Art. 53 StGB auch deshalb kritisiert, weil in gewisser Weise ein Freikauf von strafrechtlicher Schuld** ermöglicht werde. Bestrebungen, diese Bestimmung aus diesen Gründen abzuschaffen, wurden vom Nationalrat im Jahr 2012 abgelehnt. Dennoch haben die eidgenössischen Räte die Voraussetzungen der Bestimmungen kürzlich eingeschränkt, indem die Wiedergutmachung ein Schuldeingeständnis der Täterin oder des Täters voraussetzt und nur noch möglich ist, wenn keine Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr in Betracht kommt. Die Einführung einer umfassenden «justice restaurative», wie von einzelnen Vernehmlassungsteilnehmern zur Änderung der Strafprozessordnung gefordert, stünde denn auch zu dieser jüngsten Entwicklung in einem Spannungsverhältnis.- Das abgekürzte Verfahren wird deswegen angestrebt, um Personen oder Unternehmen nicht einer öffentlichen Verhandlung aussetzen zu müssen. Aber auch dieses Verfahren ist nicht unumstritten. Die **Reduktion der Öffentlichkeit verstärke aber das Misstrauen in die Justiz und auch in die Strafverfolgung**. Gerade wenn grosse Unternehmen in halböffentlichen Verfahren «Deals» mit der Strafverfolgung abschliessen würden, sei eine mediale Aufsicht nötig. Es wird noch durch die Politik zu klären sein, ob nicht – auch aus Gründen der Verhältnismässigkeit – allenfalls bereits heute bestehende Rechtsbestimmungen (bspw. Art. 53 StGB) modifiziert werden können, anstatt ein unserem Rechtssystem atypisches und nicht erprobtes Rechtsinstitut einzuführen.

1.5. Strafverfahren gegen Unternehmen in der jüngeren Vergangenheit

In nicht abschliessender Weise wird nachfolgend auf zwei exemplarische Strafverfahren gegen Unternehmen in der Schweiz eingegangen.

a) Strafverfahren gegen Alstom

Im Fall Alstom hat die schweizerische Bundesanwaltschaft die Anwendbarkeit von Art. 102 StGB nicht nur für die ausländische Konzernmutter Alstom SA mit

Sitz in Frankreich, sondern darüber hinaus auch für die Konzerntochter Alstom Network (Schweiz) AG mit Sitz in Baden bejaht und gegen beide Unternehmen gestützt auf Art. 102 Abs. 2 StGB eine Strafuntersuchung eröffnet. Diese Strafuntersuchungen wurden später gestützt auf Art. 319 Abs. 1 lit. a StPO i.V.m. Art. 53 StGB (Alstom SA) bzw. mittels Strafbefehl (Alstom Network (Schweiz) AG) abgeschlossen. Der Umstand, dass das Verfahren mit einer bedeutenden Busse und Einziehungssumme gegen die Unternehmen abgeschlossen wurde, galt auf internationaler Ebene als Beweis, dass unser Unternehmensstrafrecht nicht bloss toter Buchstabe sei. Zudem wurde der ehemalige Compliance Manager der Alstom Network in Untersuchungshaft genommen, was damals europaweit als präzedenzlos qualifiziert wurde.

b) Strafverfahren gegen die Post

Ab dem Konto einer Anlagefirma, deren Verantwortlichen im Verdacht des gewerbmässigen Betrugs standen, erfolgte ein Bargeldbezug bei der schweizerischen Post. Bei den betreffenden Geldern soll es sich um veruntreute Kundengelder gehandelt haben. Das Bundesgericht sprach die Post der Geldwäscherei frei (vgl. BGE 142 IV 333). Dieses hielt fest, dass die strafrechtliche Haftung von Unternehmen in jedem Fall ein Delikt voraussetzte, womit ein Mitarbeiter in Ausübung seiner Tätigkeit sich tatsächlich strafbar gemacht haben müsse. Zwar hätten sich die Kassiererin und der Compliance-Mitarbeiter der Post in objektiver Hinsicht wohl tatsächlich der Geldwäscherei schuldig gemacht. Doch da ihnen die kriminelle Herkunft des Geldes nicht bekannt gewesen sei, habe es am subjektiven Erfordernis gefehlt, weshalb kein Delikt innerhalb des Unternehmens vorgelegen habe, welches eine Strafbarkeit der Post hätte begründen können. Damit stellte das Bundesgericht fest, dass die Unternehmenshaftung keine reine Kausalhaftung darstelle.- Selbst wenn ein Mitarbeiter eine Straftat begangen habe, reiche dies allein noch nicht aus, um der Firma eine Pflichtverletzung vorzuwerfen. Vielmehr brauche es den Nachweis, dass die Gesellschaft nicht alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehren getroffen habe, um das Delikt zu verhindern.

c) Fazit

Das schweizerische Unternehmensstrafrecht wird auf internationaler Ebene nicht als toter Buchstabe betrachtet. Zudem hat das Bundesgericht unlängst eine strafrechtliche Kausalhaftung des Unternehmens verneint. Damit steht zweierlei fest:

1. Auf internationaler Ebene können aufgrund der aktuell bestehenden Instrumente durchaus Erfolge in strafverfolgungsrechtlicher Hinsicht festgestellt werden.
2. Es kann sich für Unternehmen lohnen, vor Gericht für ihr Recht bzw. einen Freispruch zu kämpfen und sich nicht vorschnell auf sie in ungerechtfertigterweise bedrängende Vereinbarungen einzulassen.

Vor diesem Hintergrund ist der Nutzen des durch die Bundesanwaltschaft vorgeschlagenen Deferred Prosecution Agreement (DPA) für Unternehmen in der Schweiz genauer unter die Lupe zu nehmen.



2. Deferred Prosecution Agreement (DPA) *als Pate*

2.1. Geschichte und Bedeutung von DPA in den USA

Vereinbarungen der Strafverfolgungsbehörden mit Tatverdächtigen über den Aufschub der Anklageerhebung als Gegenleistung für die Erfüllung zahlreicher Auflagen sind in den USA als «Deferred Prosecution Agreement» bekannt. Dort stehen sie seit der Jahrtausendwende bei der Strafverfolgung von Wirtschaftsunternehmen hoch im Kurs und sind zu einer Standardmassnahme avanciert. DPA und NPA (Non-Prosecution Agreement) sind nur möglich, wenn das Opportunitätsprinzip gilt und die Strafverfolgung im Ermessen der strafuntersuchenden Behörde liegt, was in den USA auf Bundesebene der Fall ist. US-amerikanische Strafverfolgungsbehörden haben ein weites Anklageermessen (prosecutorial discretion) und können entscheiden, ob sie Anklage erheben oder das Verfahren einstellen wollen, welche Delikte sie anklagen wollen oder ob sie eine Prozessabsprache mit dem Beschuldigten treffen wollen. Das Legalitätsprinzip ist ihnen fremd und selbst wenn ausreichend Beweise

vorliegen, sind US-amerikanische Staatsanwälte nicht verpflichtet, Anklage zu erheben. Dies wird damit begründet, dass sich in einem **Strafprozess nach amerikanischem Recht der Angeklagte und die den Staat vertretende Anklagebehörde als Parteien gegenüberstehen**. Dieses den Staatsanwälten ohnehin zustehende grosse Ermessen wird zusätzlich noch dadurch verstärkt, dass diese in den meisten Bundesstaaten zudem ein politisches Amt innehaben. Das staatsanwaltliche Ermessen wird durch das Handbuch für Staatsanwälte (United States Attorney's Manual, USAM) geregelt. Seit den Bilanzfälschungsskandalen der US-Firma Enron Corporation im Jahr 2001 gehört die Bekämpfung von Unternehmenskriminalität zu den wichtigsten Aufgaben des amerikanischen Departement of Justice (DOJ). Für die Zunahme von DPA in den USA werden folgende Gründe genannt:

- Existenzbedrohung eines Unternehmens durch Anklageerhebung und allfälliges Strafverfahren (Rufschaden, Ausschluss von Ausschreibungsverfahren, Lizenzverlust usw.).
- Verhinderung des Stigmas eines Strafverfahrens.
- Hohe Geldbussen bzw. Kompensationszahlungen an allfällige Opfer ermöglicht.
- Massive Einwirkung auf Verbesserung des Compliance-Frameworks eines Unternehmens.

Ob dem Unternehmen ein DPA angeboten wird, beurteilt sich nach Schwere des Rechtsverstosses, der Verantwortlichkeit des Unternehmens, seiner Bereitschaft zur Kooperation sowie der Folgen einer Verurteilung. Eine Verurteilung eines Unternehmens und auch entsprechende Kollateralfolgen wie der Ausschluss von öffentlichen Aufträgen können für ein Unternehmen existenzbedrohlich sein. **Allerdings zeigt die Geschichte, dass bereits die Anklageerhebung als solche für ein Unternehmen fatal sein kann.**

«A conviction often means destruction of the company. After Arthur Andersen, the government became gun shy. DOJ was rightly embarrassed by the outcome of that case: Andersen was not convicted but destroyed.»

Im amerikanischen Recht existieren zahlreiche Institute und Begriffe, die der Beschleunigung der Strafverfahren dienlich sein sollen. Ein wesentliches Element zur beschleunigten Verfahrenserledigung bilden dabei Verfahrensabsprachen und aussergerichtliche Verfahrenserledigungen (DPA sowie NPA). **Kritisiert wird an der Praxis der Vereinbarungen die meist unzureichende oder teils fehlende gerichtliche Kontrolle sowie die geringen Anforderungen an Transparenz und Öffentlichkeit.** Im Rahmen eines **DPA** erhebt das DOJ Anklage gegen das Unternehmen, wobei es gleichzeitig die Aussetzung des gerichtlichen Verfahrens verlangt. Im Gegenzug muss das Unternehmen eine Geldstrafe bezahlen, auf den Verjährungseintritt verzichten sowie in ausgedehntem Umfang mit den Behörden kooperieren. Zudem muss das betroffene Unternehmen die wesentlichen Fakten des Tathergangs einräumen sowie umfassende Compliance-Massnahmen ergreifen. Häufig wird zwecks Überwachung der Verbesserungen auch die Einsetzung eines «Compliance Monitors» verlangt, welcher die Umsetzung der Compliance-Verbesserungen begleiten, fördern und kontrollieren soll. Die schriftliche Vereinbarung zwischen Unternehmen und Strafverfolgungsbehörde wird bei Gericht hinterlegt und in der Regel auf der Homepage des DOJ veröffentlicht. Sofern das Unternehmen die Bedingungen des DPA innerhalb des vereinbarten Zeitraumes (meist zwei bis drei Jahre) erfüllt, zieht das DOJ die Anklage zurück und das Unternehmen gilt als strafrechtlich nicht verurteilt.

Eine weitere Form der aussergerichtlichen Absprache zwischen Unternehmen und Strafverfolgungsbehörde stellt das **NPA** dar. Das DOJ erhebt keine Anklage, aber das Ermittlungsverfahren gegen das Unternehmen wird erst eingestellt, nachdem das Unternehmen bestimmte Auflagen (dieselben Auflagen, die Gegenstand eines DPA sein können) erfüllt hat. Nach US-amerikanischem Recht kann schon die Tat eines einzelnen Mitarbeitenden die Unternehmensstrafbarkeit begründen. Aufgrund des grossen Ermessens der Strafverfolgungsbehörden liegt bei strafbarem Verhalten eines Mitarbeitenden das weitere Schicksal des Unternehmens in den Händen der Staatsanwaltschaft. **Den Unternehmen bleibt kaum eine tatsächliche Alternative zur Kooperation** mit den Strafverfolgungsbehörden. Steht der Verdacht einer Unternehmensstraftat im Raum, so verlangen die Strafbehörden von den Unternehmen zunächst eine interne Aufklärung. Dies wird regelmässig von namhaften Anwaltskanzleien durchgeführt und ist meist enorm kostenintensiv. **Die Strafverfolgungsbehörden sparen auf diese Weise erhebliche Ressourcen, weil sie auf eigene Ermittlungen in dieser Phase verzichten können. Dadurch**

muss der mutmassliche Täter, das Damoklesschwert der Anklage über sich wissend, gegen sich selbst ermitteln und die meist erheblichen Kosten für die Aufdeckung eigenen Fehlverhaltens tragen. Diese starke Machtposition des Staatsanwalts und das «Outsourcing seiner Untersuchungstätigkeit an den Beschuldigten» im Unternehmensstrafrecht ist mit dem schweizerischen Strafverfahrensverständnis schwer vereinbar. Strafverfolgungsbehörden würde damit erlaubt, Ermittlungen an Private zu delegieren, befragten Mitarbeitenden des betroffenen Unternehmens keine Verfahrensrechte (vor allem Schweigerechte) zu gewähren und damit deren Verfahrens- und Verteidigungsrechte zu umgehen.

Bemerkenswert ist, dass es kaum je zu einem Strafgerichtsverfahren gegen ein Unternehmen in den USA kommt. Sollte in ganz ausserordentlichen Fällen dennoch einmal Anklage gegen ein Unternehmen erhoben werden, kommt es in aller Regel zu einem «guilty plea». Ansonsten werden DPA abgeschlossen (Verzicht auf Hauptverhandlung, Beschuldigter unterwirft sich ohne Verurteilung einer Sanktion). Werden Unternehmen durch die Strafverfolgungsbehörden DPA angeboten, so gehen diese regelmässig darauf ein, da kaum effektive Verteidigungsmittel für die betroffenen Unternehmen zur Verfügung stehen. Die «Vergleichsbereitschaft» wird auch durch das berühmte-berüchtigte «US jury trial-System» gefördert, welches oft zu sehr harten Strafen für Unternehmen führen kann. Aus Sicht der Geschworenen würden Strafen gegen angeklagte Unternehmen kaum je hoch genug ausfallen können.

Der **Druck auf die Unternehmen**, welche ein DPA abgeschlossen haben, wird zusätzlich dadurch erhöht, dass diese die Auflagen im DPA während der zwei-bis fünfjährigen Probezeit vollumfänglich umsetzen müssen. Sofern sie dem nicht nachkommen, kann die Staatsanwaltschaft die in dieser Zeit **offengelegten Informationen für eine allfällige Anklage nutzen**. Die im Rahmen eines DPA eingesetzten **Compliance-Monitore generieren zudem meist hohe Kosten**. Die Compliance-Monitore rapportieren auch regelmässig an die Staatsanwaltschaft, welche die betreffenden Informationen ebenfalls nutzen kann. Der Einsatz von Monitoren stellt aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden einen grossen Vorteil dar, weil die fehlende Fachexpertise und oft auch die ungenügenden Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden auf Kosten des Unternehmens wettgemacht werden können. Aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden kommt ein DPA einem eigentlichen Geniestreich gleich. Diese werden

bei einem DPA mit dem Unternehmen, von ihrer Pflicht zur Erbingung des Tatnachweises entbunden. **Durch die internen Ermittlungen und das Damoklesschwert der drohenden Anklage wird das Unternehmen auch ohne belastende Beweise zu einem DPA gedrängt.**

«The downside of a DPA is that it is non-adversarial, based on the facts that do not provide evidence strong enough for conviction. If there was not the possibility of a DPA, there would be fewer cases against companies. Because if companies were pushed to go to trial, they would fight, and some might be successful.»

Dem US-amerikanischen Recht ist das Prinzip der Selbstbelastungsfreiheit für Unternehmen fremd («nemo tenetur»). Die Berufung auf die Selbstbelastungsfreiheit wäre für das Unternehmen mit kaum tragbaren Sanktionsrisiken verbunden. Hinzu kommt, dass es der Staatsanwaltschaft mit «Belohnungen» gelingt, einen Keil zwischen Unternehmen und Mitarbeitende zu treiben. Unternehmen wie auch Mitarbeitenden kann es zugutekommen, Informationen den Strafverfolgungsbehörden weiterzugeben. Zeitgleich wird das Schweigerecht des Anwalts im Unternehmensstrafrecht quasi ausgehebelt. Das amerikanische Unternehmensstrafrecht ist massgeblich von einer Kooperationsbereitschaft des Unternehmens und der umfassenden Kontrolle durch den Staatsanwalt geprägt. **Die Verteidigung des Unternehmens scheint wegen der hohen Risiken kaum denkbar.** Diese Aussagen unterstützende Zahlen zu DPA werden nachfolgend aufgelistet.

2.2. Zahlen und Fakten

Aufschlussreiches Zahlenmaterial zu strafrechtlichen Vereinbarungen zur Beilegung von mutmasslich unternehmensbezogenen Straftaten können einer informativen **Publikation des Law & Economics Center (LEC) der George Mason University School of Law aus dem Jahr 2015** entnommen werden. Die Studie untersucht statistisches Zahlenmaterial zu «NPA», «DPA» und «plea agreements» und lässt nicht unerwähnt, dass auch namhafte US-Wissenschaftler diesen Instrumenten aufgrund der fehlenden Gewaltenteilung kritisch gegenüberstehen. Zuweilen bestreiten sie auch deren Praxiswirk-

samkeit. Ein kleiner Auszug aus dem analysierten Zahlenmaterial lässt folgende Schlüsse zu: **Trends**

- Die Vereinbarungen mit börsenkotierten Unternehmen zur Beilegung von Strafvorwürfen sind in den Jahren 1997 bis 2011 erheblich gestiegen.
- Im Jahr 1997 wurden nur elf Strafverfahren gegen börsenkotierte Unternehmen einvernehmlich beigelegt, aber die starke Zunahme seither ist frappant. Im Zeitraum 2005 bis 2011 erfolgte eine Vervierfachung..

Eigenschaften der Beschuldigten

- Die Mehrheit der DPA und NPA (52 bzw. 76 Prozent) betrifft Muttergesellschaften.
- 32 Prozent der Vergleiche betrafen mutmassliche Straftaten, von denen die Regierung betroffen war. Von den Vergleichen, an denen die Regierung als Geschädigte beteiligt war, machten 43 Prozent NPA und DPA aus, während nur 30 Prozent der Vergleiche, bei denen die Regierung nicht Geschädigte war, mittels NPA oder DPA abgeschlossen wurden.

Delikte

- Nach Deliktkategorien gegliedert betrifft die grösste Anzahl der aussergerichtlichen Vergleiche den Bereich Kartellrecht (119), gefolgt von Delikten gegen Umwelt und Sicherheit (91), Auslandsbestechung / FCPA (86) und Delikten im Gesundheitswesen/FDA (59).

Neuere Zahlen für das Jahr 2018 lassen sich einer am 10. Januar 2019 veröffentlichten Studie der amerikanischen Anwaltskanzlei Gibson Dunn entnehmen.

- Im Jahr 2018 schloss das Departement of Justice (DOJ) mindestens 24 aussergerichtliche Vereinbarungen (13 NPA, 11 DPA), welche alle am Schluss der Publikation aufgeführt werden.
- 14 der insgesamt 24 Vereinbarungen betrafen Finanzinstitute und 7 der 24 Vereinbarungen waren auf Vorwürfe gestützt auf den Foreign Corrupt Practice Act (FCPA) zurückzuführen.

- In zwei Diagrammen werden für den Zeitraum 2000 bis 2018 die Entwicklung der Anzahl abgeschlossener aussergerichtlicher Vereinbarungen in Form von NPA und DPA sowie die daraus resultierenden monetären Einnahmen dargestellt.
- Bei der Entwicklung der «Anzahl abgeschlossener Vereinbarungen» sticht das Jahr 2015 mit 102 abgeschlossenen Vereinbarungen heraus (im Vergleich: 30 Vereinbarungen im Jahr 2014 und 39 Vereinbarungen im Jahr 2016); **der Ausreisser im Jahr 2015 wird damit begründet, dass die «Swiss Bank Program Category 2 Agreements» in diesem Jahr geschlossen worden seien.**
- Aus der Tabelle «Total Monetary Recoveries Related to Corporate NPA and DPA, 2000-2018» wird klar, dass seit dem Jahr 2008 den USA jährlich mehrere Milliarden aus den aussergerichtlichen Vergleichen zugeflossen sind.
- Detailliert beschrieben werden die in der zweiten Hälfte des Jahres 2018 abgeschlossenen Vergleiche mit den einzelnen Unternehmen. Prominent aufgeführt wird unter anderem das NPA der Bank Lombard Odier & Co Ltd. (NPA addendum), das DPA mit der Basler Kantonalbank, das NPA mit der Neuen Privat Bank AG und das DPA mit der Zürcher Kantonalbank.
- Erwähnt wird, dass auf internationaler Ebene ein Trend bestehe, Institute nach dem Vorbild des DPA in die nationalen Rechtsordnungen zu übernehmen. Grossbritannien und Frankreich hätten ein solches bereits eingeführt, andere Länder wie Kanada und Singapur hätten unreife DPA-Programme, welche sich erst noch bewähren müssen, und **Länder wie die Schweiz, Australien und Polen würden die Einführung entsprechender Programme in Betracht ziehen.**

Noch neuere Zahlen sowie internationale Tendenzen für das Jahr 2019 gibt die am 8. Januar 2020 veröffentlichte Studie von Gibson Dunn wieder. Aufschlussreich darin sind auch die Ausführungen von Senatorin Elisabeth Warren vom April 2019 zur DPA-Praxis in den USA. Demnach würden DPA bedauerlicherweise häufig dazu benutzt, unternehmerisches Fehlverhalten reinzuwaschen.

2.3. Blick auf andere Rechtsordnungen

Mit Inkrafttreten des Crime and Courts Act im Jahr 2014 und der Veröffentlichung des Deferred Prosecution Agreements Code of Practice mit ausführlichen Erläuterungen und Leitlinien wurden DPA auch ins Rechtssystem von **Grossbritannien** eingeführt. Die britischen Strafverfolgungsbehörden haben damit die Möglichkeit, Verfahren gegen Unternehmen bei bestimmten Delikten mittels DPA zu vergleichen. Im Gegensatz zum US-System werden die Gerichte stärker einbezogen und auch das Ermessen der Strafverfolgungsbehörde wird stärker eingeschränkt. Hinzu kommt, dass kein überwiegend öffentliches Interesse an einer Verurteilung des Unternehmens bestehen darf. In **Singapur** wurde erst im März 2018 ein Gesetz zur Regelung von DPA erlassen und in **Australien** kam das DPA-Modell im Frühling 2018 vor das Parlament und eine entsprechende Einführung wird aktuell noch geprüft. **Deutschland** kennt – im Unterschied zur Schweiz – kein Unternehmensstrafrecht und es ist stark umstritten, ob ein solches in Deutschland überhaupt umsetzbar wäre. Es wird in diesem Kontext gar darüber debattiert, ob die Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen wegen der drakonischen Strafen gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip im deutschen Grundgesetz verstossen würde. Zudem wird kritisiert, dass das verfassungsrechtliche Schuldprinzip aufgegeben und eine quasi Verpflichtung zur Erschaffung von Compliance-Strukturen in sämtlichen Unternehmensformen bewirkt würde. Lediglich Bussgelder gemäss Ordnungswidrigkeitengesetz (§ 30 OWiG) können gemäss geltendem Recht ausgesprochen werden. Allerdings wird bemerkt, dass die geplante Reform des Sanktionsrechts für Unternehmen erhebliche Auswirkungen auf die Unternehmens- und Verfolgungspraxis haben werde. Ähnlich der Denkweise in vielen angelsächsischen Rechtskreisen, sollen Unternehmen künftig wohl zu «good corporate citizen» erzogen werden. Der Fokus liege dabei weniger darauf, vergangenes Unrecht zu sanktionieren, als auf der Verhinderung künftiger Verfehlungen. Hervorgehoben wird, dass auch bei der Prüfung allfälliger flexibler Verfahrensbeendigungsmodellen, den Unternehmen faktisch keinesfalls die Möglichkeit genommen werden dürfe, sich gegen die Vorwürfe zu verteidigen. Vor diesem Hintergrund erscheint es wenig wahrscheinlich, dass in Deutschland in absehbarer Zeit ein DPA-ähnliches Institut eingeführt werden soll. Seit 2016 erlaubt **Frankreich** den Staatsanwälten, die «convention judiciaire d'intérêt public» («CJIP») mit Unternehmen abzuschliessen, wodurch diesen Bussen von bis zu 30 Prozent des Umsatzes auferlegt werden können. Die Regelung fusst auch auf Empfehlungen von Transparency International Frankreich. Bezweckt wurde die Beschleunigung

der manchmal mehr als zehn Jahre dauernden Ermittlungsverfahren gegen Unternehmen im Kampf gegen die Korruption, wobei ein Bruch mit der inquisitorischen Tradition des französischen Strafverfahrens in Kauf genommen wurde. Unlängst in die Schlagzeilen geraten ist der Fall der UBS in Frankreich, welche zu einem Abschluss einer «convention judiciaire d'intérêt public» zu den von der Staatsanwaltschaft diktierten Konditionen keine Hand geboten hatte. Es scheint, als wolle der französische Staat nun mit dem kürzlich ergangenen Urteil ein Exempel statuieren, um Unternehmen künftig zum Abschluss einer «convention judiciaire d'intérêt public» mit der Staatsanwaltschaft bewegen zu können.



3. Lösung **oder Scheinlösung AAU?**

3.1. Risiken sind marktwirtschaftsimmanent

Ein marktwirtschaftliches System beruht definitionsgemäss auf Chancen und auch Risiken. Fortschritt ist nur möglich, wenn gewisse Risiken eingegangen werden.

«While a company may die a quick death if it does not manage its critical risks, it will certainly die a slow death, if it does not take enough risks».

Daher ist wichtig, zwischen einer Einleitung eines Strafverfahrens und einer allfälligen Verurteilung eines Unternehmens in einem Strafverfahren sowie der Sanktionierung von unerwünschten Handlungen von Unternehmen mittels zivil- oder verwaltungsrechtlicher Verfahren zu differenzieren. Oft existiert auf nationaler Ebene ein feines Zusammenspiel zwischen Straf- und Aufsichtsrecht,

welches nicht ohne Not aus den Fugen geraten darf. Bezüglich amerikanischer Lösungen lassen sich für die Schweiz nur bedingt Schlüsse ziehen, da die Stellung der Staatsanwaltschaft oder das Verhältnis zwischen straf- und zivilrechtlicher Verantwortlichkeit in den beiden Rechtsordnungen sehr unterschiedlich sind.

3.2. Chancen oder Gefahren für Unternehmen durch Einführung der AAU?

Das Institut der AAU wirft rechtsstaatliche Fragen auf. Den Staatsanwälten kommt bei Einführung von DPA-ähnlichen Modellen eine grosse Macht zuzulasten der Unternehmen und ihrer Aktionäre zu. Bei den abgeschlossenen Vereinbarungen handelt es sich nicht um Verträge zwischen ebenbürtigen Parteien, da die Unternehmen de facto oftmals zu einem Vergleich mit den von den Strafverfolgungsbehörden diktierten Bedingungen gezwungen werden. Dies führt auch dazu, dass DPA (und NPA) auch in Fällen benutzt würden, in denen früher keine Strafuntersuchung eingeleitet worden wäre (zum Beispiel wegen bloss geringfügigen Fehlverhaltens, wegen fehlenden Tatverdachts oder schlicht aus Mangel an Beweisen). **Dies legt den Verdacht nahe, dass Staatsanwälte auch in denjenigen Fällen zu DPA greifen, die in der Vergangenheit nicht aufgegriffen worden bzw. eingestellt worden wären.** Dies ist bezüglich der Gewaltenteilung kritisch, da es kein systemisches Mittel gegen übereifrige Staatsanwälte gibt. Die Staatsanwälte können aufgrund eigenem Ermessen Unternehmen mittels DPA grosse strukturelle Reformen aufzwingen, ohne einer eigentlichen richterlichen Kontrolle zu unterliegen. Die meisten DPA beinhalten eine Klausel, wonach es in der alleinigen Verantwortung des Staatsanwalts liege, zu entscheiden, ob die vereinbarten Auflagen eingehalten worden seien. Befürworter von DPA (und NPA) unterstreichen die kosteneffektiven Ahndungsmöglichkeiten (vermeintliche oder effektive) betreffend Wirtschaftskriminalität. Zudem würden dadurch Kollateralschäden verhindert. Gegner dieses Systems stehen teilweise sowohl der Unternehmensstrafbarkeit wie auch der prozessualen Ausgestaltung von DPA (und NPA) kritisch gegenüber. Zunächst kommt **den Strafverfolgungsbehörden eine missbräuchliche Machtfülle zu, welche die Rechte der beschuldigten Unternehmen stark einschränkt oder gar ganz aufhebt.** Zudem würde dieses System auch die verpönten «revolving doors» fördern, wonach Staatsanwälte nach einiger Zeit die Seite wechseln und in lukrativen Positionen in der Privatwirtschaft die ehemals potenziell

beschuldigten Unternehmen beraten. Des Weiteren wird die gänzlich fehlende oder nur minimal existierende gerichtliche Inhaltskontrolle beklagt, obwohl der Staatsanwalt final über die Sanktionierung eines Unternehmens entscheidet. **Ebenso kritisiert wird die Mutation des Strafrechts zu Regulierungsmassnahmen und die damit einhergehende fachliche Überforderung der verantwortlichen Staatsanwälte.** Hinzu kommt, dass die **Strafverfolger Unternehmen aufgrund von DPA zu Massnahmen bewegen können, welche ehemals mangels ausreichender Beweise hätten eingestellt werden müssen. Gleichzeitig wird die Angst der beschuldigten Unternehmen vor dem Verfahrensausgang benutzt, um Ermittlungskosten zu sparen und auf schnelle Weise eine zusätzliche Einnahmequelle für den Staat zu generieren.** Auch das schweizerische Bundesgericht hatte bereits Gelegenheit, sich zur berechtigten Angst eines Unternehmens vor einer Anklageerhebung in den USA zu äussern:

«Wäre in den USA tatsächlich Anklage erhoben worden, hätte dies mit hoher Wahrscheinlichkeit für die UBS existenzbedrohende Folgen mit den dargelegten Auswirkungen gehabt: Es ist – wie die FINMA zu Recht geltend macht – hinlänglich bekannt, dass eine Anklageerhebung in den USA unabhängig von ihrem Ausgang für das betroffene Unternehmen zu einem nicht wiedergutzumachenden Reputations- und einem Vermögensverlust führt, der im Bankenbereich verheerende Folgen hat und rasch zu einer Überschuldung führt. Seit 1989 wurden in den USA sechs Finanzinstitute angeklagt, nur eines davon hat dies überlebt. Selbst die Einleitung eines Anklageerhebungsverfahrens, das sich letztlich als Drohgebärde oder als ungerechtfertigt erweist, gefährdet wegen des damit verbundenen Vertrauensverlustes die Existenz des betroffenen Instituts.»

Gleichzeitig werden Stimmen laut, welche DPA als zu wenig abschreckend betrachten und auch als ungerecht, weil vor allem grosse Unternehmen in den «Genuss» eines DPA kommen würden («too big to fail, too big to jail»). Mit Einführung von DPA werden mindestens teilweise die tradierten klaren Vorstellungen des Strafrechts geopfert (Schuld vs. Unschuld, Strafe vs. Freispruch) und «eingetauscht gegen Konzepte aus dem Reich des Ungefähren». Die Grundlage der vereinbarten Zahlungen und Compliance-Zugeständnisse fassen nicht auf gerichtlicher Feststellung und bei den europäischen, den amerikanischen DPA nachgebildeten Instrumenten, auch nicht auf Geständnissen des be-

troffenen Unternehmens. Der Staat setzt sein Strafrecht zwecks Abschöpfung von potenziell illegalem Gewinn als Erpressungsmittel ein, ohne im Geringsten die Unschuldsvermutung widerlegen zu müssen. Ob sich ein derartiger Verlust an Rechtsstaatlichkeit und auch Voraussehbarkeit und das leichtfertige Aufgeben von langjährig bewährten Rechtsinstituten- und systemen für einen Wirtschaftsstandort mit einem international anerkannten Rechts- und Justizsystem als zukunftssträftig erweisen kann, ist äusserst fraglich. DPA stehen an der Schnittstelle von zwei unterschiedlichen strafrechtlichen Paradigmen:

- Idee der Strafjustiz als Überwachungs, Risk Management und Kontrollinstanz im Zusammenhang mit «Verdächtigen»
- Strafjustiz als Untersuchungs- und Bestrafungsinstanz von Straftätern.

Die angewandten Standards divergieren je nach Paradigma. Die Differenzierung zwischen Zivil- und Strafverfahren wird ausgereizt, was als gefährliche Tendenz gesehen werden kann, bestehende und bewährte Gerichts- und Justizverfahren und auch aufsichtsrechtliche nationale Konzepte auszuhebeln. Mit Aufnahme von DPA in das Rechtssystem werden neue Überwachungs- und Risk Managementsysteme eingeführt, um der Unternehmenskriminalität Herr zu werden. Entsprechend sollten sehr fundierte Abklärungen getroffen werden, bevor leichtfertig neue Rechtsinstitute von solch grosser Tragweite ins Rechtssystem eingeführt werden.

3.3. Schweiz im internationalen Kampf gegen Wirtschaftskriminalität – Internationaler Druck als Veränderungsmotor

Festzustellen ist, dass die Schweiz bereits vor 15 Jahren ein Unternehmensstrafrecht eingeführt hat. Im internationalen Kampf gegen die Wirtschaftskriminalität sollten nicht leichtfertig rechtsstaatlich bedenkliche Institute eingeführt werden, welche potenziell gegen zahlreiche Grundsätze unseres Strafprozesssystems verstossen. Vielmehr sind anlässlich der vorgeschlagenen Evaluation eines allfälligen Handlungsbedarfs zur Revision des schweizerischen Unternehmensstrafrechts auch internationale Vorgaben zu analysieren. In neuster Vergangenheit wurden international sehr hohen Bussen gegen ausländische Unternehmen ausgesprochen (zum Beispiel UBS in Frankreich; UBS, CS und andere Banken in den USA). Gerade die Bunde-

sanwaltschaft hat ihren Vorschlag nach Einführung der AAU damit begründet, es brauche Lösungen, um Konzerne in der Schweiz zu bestrafen, weil man auf internationalem Parkett über die Schweiz rede und bemängle, die Bussen seien zu tief, es dauere alles viel zu lange und die Strafen würden zu spät kommen. Ob dies zutrifft und ein allfälliges Untätigbleiben auf dem internationalen Strafparkett der schweizerischen Wirtschaft abträglich wäre oder ob es sich dabei vielmehr um einen «Wettbewerb der Staaten um einen möglichst attraktiven Wirtschaftsstandort» handelt, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Jedenfalls wäre interessant zu analysieren, in welchem Umfang den DPA- bzw. NPA-anwendenden Staaten Gelder aufgrund von Bussen von nationalen und vergleichsweise international ansässigen Unternehmen zugeflossen sind. Aufhorchen lässt jedenfalls eine aktuelle Studie einer amerikanischen Kanzlei, welche den zahlenmässigen Ausreisser von aussergerichtlichen Vereinbarungen der USA im Jahr 2015 mit dem «Swiss Bank Program Category 2 Agreements» begründet. Die Einführung von DPA ist auch in internationalem Kontext zu sehen. Staaten setzen DPA, wenn auch nicht ausschliesslich, so doch zunehmend ein, um gegen ausländische Unternehmen vorzugehen. Nennenswert ist, dass die USA aus dem bereits mehrfach erwähnten und wegweisenden Fall «Arthur Anderson» ihre Lektion gelernt zu haben scheinen. Diesbezüglich sei auch auf den Fall des US-amerikanischen Postunternehmens FedEx im Jahr 2016 verwiesen, wo der Vorwurf erhoben wurde, es seien Medikamente aus illegalen Onlineverschreibungen zu den Kunden transportiert worden. FedEx lehnte ein vorgeschlagenes «guilty plea» ab und bestand auf einer gerichtlichen Hauptverhandlung. Da die Strafverfolgungsbehörde offensichtlich Zweifel bekam, dass der subjektive Tatbestand beweisbar sein würde, beantragte sie kurz vor Beginn der Hauptverhandlung selbst die Einstellung des Verfahrens. DPA sind aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden kosteneffiziente Mittel im Kampf gegen mutmassliche Wirtschaftskriminalität. Nach der Finanzkrise im Jahr 2008 vertrat man immer häufiger die Auffassung, dass mittels DPA gravierende Schäden auf nationalen und internationalen Märkten verhindert werden konnten, als wenn Strafuntersuchungen gegen Unternehmen hätten eingeleitet werden müssen. DPA seien als regulatorische Antwort für multinationale Unternehmen, welche als «too big to fail and too big to jail» angesehen würden, zu sehen. Gleichzeitig werden Stimmen laut, welche bemerken, dass Unternehmensunrecht dadurch nicht verhindert werden könne («Justice should neither be bought nor sold»).

3.4. Ressourcenengpass der Bundesanwaltschaft

Die Bundesanwaltschaft machte deutlich, dass sie national eine Diskussion zu diesem Thema anstossen wolle. Dies ist ihr mit ihrem Vorstoss zur Einführung der aufgeschobenen Anklageerhebung für Unternehmen aufgrund der Publikation dieses Papiers geglückt. Wiederholt wurde in den Raum gestellt, dass den Strafverfolgungsbehörden und insbesondere der Bundesanwaltschaft zu wenig Ressourcen zur Verfügung stehen würden und auch die Fachkompetenz zur Beurteilung von komplexen Wirtschaftsstraffällen fehlen würde. Ob in dieser Hinsicht Handlungsbedarf besteht oder nicht, kann hier nicht beurteilt werden. Wenn der Bundesanwaltschaft Ressourcen fehlen sollten, dann ist dies aber genauso zu adressieren und nicht mittels «Abkürzung» über Vorschläge nach (systemfremden) Instituten wie die AAU zu lösen.



4. Wie **weiter**?

Es ist für den Wirtschaftsstandort Schweiz von grossem Interesse, dass bestehende Probleme stufengerecht adressiert und zur Sprache gebracht werden. Hierfür ist aber das Kind beim Namen zu nennen, zum Beispiel eine allfällige Ressourcenknappheit bei der Bundesanwaltschaft. Zudem sind in einem grösseren Kontext Sinn und Unsinn von Sanktionen im schweizerischen Rechtssystem zu reflektieren. Zu klären ist auch, ob aus Sicht der Wirtschaft Handlungsbedarf hinsichtlich des seit mehr als 15 Jahren geltenden schweizerischen Unternehmensstrafrechts besteht oder nicht. Wesentlich ist, dass aus Sicht der Wirtschaft klar wird, was effektiv auf internationaler Ebene mit Nachdruck verlangt wird und wo man sich mit vorschneller Umsetzung auf nationaler Ebene – wie bei der Einführung von DPA – selbst ein Bein stellt. Es ist an dieser Stelle in Erinnerung zu rufen, dass unser Nachbarland Deutschland noch nicht einmal ein Unternehmensstrafrecht kennt. Die Wirtschaft sollte sich aktuell selbst ein Bild davon machen, wo auf internationaler Ebene der Druck aktuell gross ist und wo Raum für nationale Lösungen besteht. In einem Land existiert meist ein feines Zusammenspiel zwischen Straf- und Aufsichtsrecht,

welches nicht ohne Not aus den Fugen geraten darf. Es ist wenig sinnvoll, lediglich das strafrechtliche Instrumentarium zu prüfen, ohne gleichzeitig die im betreffenden Land anwendbaren aufsichtsrechtlichen Bestimmungen mit einzubeziehen. Daher sind künftige Sanktionen zwingend im weiteren Sinn zu verstehen. Das Zusammenspiel von straf- wie auch verwaltungsrechtlichen Sanktionen ist umfassend zu prüfen.