
Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlich- keit von Unternehmen und sonstigen Verbänden

31. Januar 2014

BDI - Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.

EU-Transparenzregisternr.
1771817758-48

BDA | Bundesvereinigung der
Deutschen Arbeitgeberverbände

EU-Transparenzregisternr.
7749519702-29

Mitglieder von
BUSINESSEUROPE

Breite Straße 29 | 10178 Berlin

I. Zusammenfassung

BDI und BDA lehnen die Schaffung eines gesonderten Unternehmensstrafrechts, wie es der Gesetzesentwurf des Landes Nordrhein-Westfalen zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden vorsieht, ab.

Selbstverständlich müssen kriminelle Handlungen, die aus Unternehmen heraus begangen werden, wirksam geahndet werden. Hierfür ist jedoch kein gesondertes, neues Unternehmensstrafrecht notwendig. Das bestehende Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht bietet bereits hinreichende Möglichkeiten, um Verstöße gegen Strafvorschriften scharf zu sanktionieren. Eine Regelungslücke besteht daher nicht. Betrachtet man die Rechtspraxis der letzten Jahre, so können schon jetzt Sanktionen im dreistelligen Millionenbereich gegen Unternehmen verhängt werden. Ein Verbandsstrafgesetz hätte neben den bestehenden Vorschriften keine zusätzliche Funktion. Soweit ersichtlich, wird auch seitens der Strafverfolgungspraxis kein Bedarf für ein neues strafrechtliches Instrumentarium gesehen.

Auch aus rechtsdogmatischer Sicht ist der Entwurf des Landes Nordrhein-Westfalen problematisch. So ist insbesondere ein Verstoß gegen das im Grundgesetz verankerte Schuldprinzip zu kritisieren. In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird ein Unternehmensstrafrecht unter anderem aus diesem Grund abgelehnt. Es ist auch nicht ersichtlich, dass Deutschland im internationalen Vergleich Nachholbedarf hätte – im Gegenteil: Eine europäische oder internationale Vorgabe, ein Unternehmensstrafrecht einzuführen, existiert nicht.

Zudem können auch die einzelnen Vorschriften des Gesetzesvorschlags nicht überzeugen. Vor allem solche Regelungen, die durch unbestimmte Rechtsbegriffe große Rechtsunsicherheit auf Unternehmensseite schaffen, sind kritisch zu bewerten. Auch würde das Gesetz in der Anwendung erhebliche Fragen nach dem Verhältnis zu anderen Gesetzen (Arbeitsrecht, Datenschutzrecht, Ordnungswidrigkeitenrecht) aufwerfen. Besonders schwerwiegende Bedenken bestehen gegen die Vorschrift, die eine Unternehmensauflösung als Sanktion erlaubt.

II. Allgemeine Anmerkungen

Der Gesetzesentwurf zur Einführung eines Verbandsstrafgesetzbuches begegnet bereits grundlegenden Bedenken.

1. Bestehende Regelungen sind ausreichend

BDI und BDA erachten die bestehenden gesetzlichen Vorschriften für ausreichend.

Die derzeitige Rechtslage bietet sowohl im Ordnungswidrigkeitenrecht als auch im Strafrecht sowie in weiteren Vorschriften verschiedenste Möglichkeiten, um Zuwiderhandlungen, die aus Unternehmen heraus begangen werden, zu ahnden.



Stellungnahme zum Entwurf
eines Gesetzes zur Einführung
der strafrechtlichen Verantwort-
lichkeit von Unternehmen und
sonstigen Verbänden

31. Januar 2014

a) Regelungen im Ordnungswidrigkeitenrecht

Insbesondere das Ordnungswidrigkeitenrecht gewährt ausreichende Handlungsspielräume, um Verstöße zu sanktionieren. So können bereits heute bei Verfehlungen von Personen, die für die Leitung des Betriebs oder Unternehmens verantwortlich sind (also z. B. Vorstandsmitglieder, vertretungsberechtigte Gesellschafter oder sonstige Personen in leitender Stellung), Geldbußen gegen die juristische Person, also das Unternehmen selbst, verhängt werden. Die Verhängung des Bußgeldes ist gemäß § 30 Abs. 2 S. 1 OWiG sowohl bei vorsätzlich wie auch bei fahrlässig begangenen Verstößen möglich. Ebenso können vorsätzlich oder fahrlässig unterlassene Aufsichtsmaßnahmen mit einer Unternehmensgeldbuße in der genannten Höhe geahndet werden, vgl. §§ 30 Abs. 2 S. 3, 130 Abs. 3 S. 2 OWiG.

Des Weiteren muss berücksichtigt werden, dass gerade im Rahmen der 8. GWB-Novelle vom 26. Juni 2013 (BGBl. 2013, Teil I Nr. 32, S. 1738) umfassende Verschärfungen der relevanten OWiG-Vorschriften erfolgt sind. Einschneidend geändert – nämlich verzehnfacht – wurde vor allem das Bußgeldhöchstmaß. Demnach können nach geltender Rechtslage Bußgelder in Höhe von 10 Millionen Euro (vormals 1 Million Euro) für vorsätzliche Verstöße verantwortlicher Personen und bei fahrlässigen Verstößen Bußgelder in Höhe von 5 Millionen Euro (vormals 500.000 Euro) verhängt werden. Diese Entwicklung ist im Gesetzesentwurf nicht hinreichend berücksichtigt worden.

Nach der Gesetzesänderung erlaubt der neu eingefügte § 30 Abs. 2a OWiG nun auch die Verhängung einer Unternehmensgeldbuße gegen den Rechtsnachfolger des Unternehmens im Falle einer Gesamtrechtsnachfolge oder einer partiellen Nachfolge durch Aufspaltung. Auch vor diesem Hintergrund ist die Forderung nach schärferen Sanktionen nicht nachzuvollziehen.

Überdies ist auch das Argument, das Risiko sei für die Unternehmen aufgrund der zu geringen Geldbußen kalkulierbar, verfehlt. Denn das OWiG selbst hält eine Lösung für solche Fälle bereit: Grundsätzlich soll die Höhe der Geldbuße dem Vorteil, den der Betroffene aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, nicht nur entsprechen, sondern ihn übersteigen. In Fällen, in denen das gesetzliche Höchstmaß hierfür objektiv nicht ausreicht, kann dieses gemäß § 17 Abs. 4 OWiG überschritten werden. Diese Vorschrift verhindert so bereits, dass sich der Verstoß für das Unternehmen in finanzieller Hinsicht „lohnt“.¹ Der festgelegte Höchstbetrag soll kein Hindernis sein, um den gezogenen Gewinn auch nur teilweise beim Unternehmen zu belassen. Auf diesem Wege werden in der Praxis bereits heute hohe dreistellige Millionensanktionen gegen Unternehmen verhängt. Anstelle einer Geldbuße kommt ferner das Instrument des Verfalls in Betracht, mit dem das gesamte aus der Tat Erlangte abgeschöpft werden kann (§ 29 a OWiG).

Festzuhalten bleibt, dass die bestehenden Instrumente des Ordnungswidrigkeitenrechts hinreichende Möglichkeiten bieten, gegen Unternehmen vorzugehen und jegliche Zuwiderhandlungen zu ahnden. Insbesondere

¹ Vgl. hierzu Mitsch, in: Karlsruher Kommentar zum OWiG, 3. Aufl. 2006, § 17 Rn. 112 (m.w.N.).

muss aufgrund der vielfältigen Bußgeldmöglichkeiten der Vorwurf einer „organisierten Unverantwortlichkeit“ in den Unternehmen ausdrücklich zurückgewiesen werden.

b) Regelungen im StGB

Im Strafgesetzbuch existieren bereits heute Vorschriften, die ein Vorgehen gegen Unternehmen ermöglichen. Ausdrücklich zu nennen ist hierbei der Verfall gemäß § 73 StGB. Dieser kann dann angeordnet werden, wenn eine rechtswidrige Tat begangen wurde und dem Unternehmen dadurch ein Vermögensvorteil erwachsen ist. Ebenso ist die Anordnung des sogenannten erweiterten Verfalls gemäß § 73 d Abs. 1 S. 1 StGB möglich. Demgemäß sind auch die Fälle erfasst, in denen der Nachweis einer strafbaren Handlung durch einen Verantwortlichen eines Unternehmens nicht geführt werden kann.

c) Weitere Vorschriften

Weitere relevante Vorschriften finden sich auch in anderen Gesetzen, nämlich im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb. Gemäß § 34 GWB können wirtschaftliche Vorteile, die ein Unternehmen durch Verstöße gegen Vorschriften des GWB oder des AEUV erlangt hat, abgeschöpft werden, in dem das jeweilige Unternehmen einen bestimmten Geldbetrag an den Bundeshaushalt zahlt. Außerdem können Unternehmen gemäß § 10 UWG auf Herausgabe des erlangten Gewinns in Anspruch genommen werden, wenn dieser durch eine unzulässige geschäftliche Handlung erlangt wurde. Weitere verwaltungsrechtliche Vorschriften zur Sanktionierung rechtswidrigen unternehmerischen Handelns existieren z. B. in § 35 GewO, §§ 20, 21 BImSchG, §§ 35 ff. KWG.

Es besteht folglich längst ein ausdifferenziertes Sanktionssystem, das keine Notwendigkeit einer Verschärfung erkennen lässt.

2. Fehlende Vereinbarkeit mit dem Schuldprinzip

Auch aus rechtsdogmatischen Gründen lehnen BDI und BDA die Einführung eines Verbandsstrafgesetzbuches in der Form des vorgelegten Gesetzesentwurfs ab. Der Entwurf sieht vor, dass auch die juristische Person selbst, also der jeweilige Verband, strafrechtlich belangt werden soll. Ein solches Vorhaben widerspricht jedoch dem in Deutschland im Grundgesetz in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Schuldprinzip „nulla poena sine culpa“. Dieser Grundsatz besagt, dass eine Strafe nur für schuldhaft vorwerfbares Verhalten erfolgen kann. Schuld im deutschen Strafrecht setzt eine persönliche Vorwerfbarkeit voraus. Eben diese persönliche Vorwerfbarkeit ist im Falle von juristischen Personen ausgeschlossen, es gilt der Grundsatz „societas delinquere non potest“. Lediglich die natürlichen Personen, die für die juristische Person tätig werden, können sich eines vorwerfbaren Verhaltens schuldig machen. Der Entwurf würde demnach auch die Abkehr von diesem Prinzip bedeuten.



Stellungnahme zum Entwurf
eines Gesetzes zur Einführung
der strafrechtlichen Verantwort-
lichkeit von Unternehmen und
sonstigen Verbänden

31. Januar 2014

Dessen ungeachtet können auf der Rechtsfolgenseite auch die Unternehmen selbst für Straftaten zur Verantwortung gezogen werden, wie die zuvor dargestellten Regelungen des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts zeigen. Etwaige Strafbarkeitslücken werden durch die vorhandenen Zurechnungsregeln geschlossen. Sowohl im StGB (§ 14) wie auch im OWiG (§ 9) existieren Vorschriften zur Organ- und Vertreterhaftung, die es ermöglichen, besondere Merkmale des Unternehmens, die die Möglichkeit der Ahndung begründen, der handelnden Person zuzurechnen.

3. Keine internationale Verpflichtung

Es besteht außerdem keine internationale Verpflichtung zur Einführung eines Unternehmensstrafrechts. Die im Gesetzesentwurf genannten europäischen und internationalen Vorschriften enthalten keine entsprechenden Vorgaben. Daher sind auch in dieser Hinsicht die bestehenden gesetzlichen Regelungen ausreichend.

Im Vergleich mit anderen Rechtsordnungen sind die in Deutschland bestehenden Vorschriften auch nicht weniger effektiv. Bereits der „Abschlussbericht der Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems“ aus dem Jahre 2000 hat berechtigterweise ausgeführt, dass andere Staaten eine Zweiteilung in Ordnungswidrigkeiten- und Strafrecht nicht kennen, so dass z. B. das angloamerikanische Strafrecht Regelungen enthält, die sich in Deutschland im Ordnungswidrigkeitenrecht wiederfinden. Die Reformkommission folgerte bereits damals richtigerweise, dass diese Unterschiede keine Änderung des deutschen Rechts erfordern. Auch die Bundesrechtsanwaltskammer stellte in ihrer Stellungnahme zur „Einführung einer Unternehmensstrafe“ vom Mai 2013 fest, dass das deutsche System im internationalen Vergleich besonders scharfe Sanktionen erlaube. Grund dafür seien die umfassenden Möglichkeiten der Vorteilsabschöpfung (s. o.). Auch die in der Begründung des Gesetzesvorschlags aufgeführten Rechtsvergleiche mit anderen Ländern könnten keine andere Beurteilung erlauben. Die dort beispielhaft genannten ausländischen Rechtsordnungen seien mit dem deutschen Rechtssystem nicht unmittelbar vergleichbar.²

Eine andere Schlussfolgerung ergibt sich auch nicht aus dem OECD-Abschlussbericht aus dem Jahre 2011. Der Forderung der OECD, das „Höchstmaß bezüglich des gesetzlich vorgesehenen Bußgeldes für juristische Personen [...] auf ein Niveau, das wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist“ zu erhöhen, ist Deutschland durch die zuvor erwähnte deutliche Anhebung der Geldbußenhöchstgrenze im Jahre 2013 bereits nachgekommen. Im Übrigen liegt Deutschland bei den Unterzeichnerstaaten der einschlägigen OECD-Konvention nach den USA an zweiter Stelle der Sanktionsverfahren. Ein Sanktionsdefizit ist gegenüber anderen Ländern also nicht erkennbar. Insbesondere werden in Deutschland – anders als in anderen Ländern – Erkenntnisse aus der steuerlichen Betriebsprüfung umgehend der Staatsanwaltschaft übermittelt. Diese Praxis führt zu einer hohen Verfolgungsquote von Rechtsverstößen.



Stellungnahme zum Entwurf
eines Gesetzes zur Einführung
der strafrechtlichen Verantwort-
lichkeit von Unternehmen und
sonstigen Verbänden

31. Januar 2014

² Vgl. hierzu ausführlich die Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer, Nr. 9/2013, S. 7.

4. Keine zusätzlichen Anreize im Compliance-Bereich

Unternehmen haben längst erkannt, dass der Aufbau eines Compliance-Systems eine große Rolle für die Innen- und die Außendarstellung des Unternehmens spielt. Denn bereits aus Reputationsgründen ist den Unternehmen an der rechtskonformen Teilnahme am Marktgeschehen gelegen. Für die Pflege und den Ausbau dieser Systeme wird ein erheblicher Aufwand betrieben. Des Weiteren stellt die nach dem geltenden Recht praktizierte Eintragung von Bußgeldern gegen das Unternehmen in das Gewerbezentralregister eine erhebliche und durchaus gefürchtete Sanktion dar. Eintragungen im Gewerbezentralregister können zu einer negativen Bewertung der Zuverlässigkeit z. B. im Rahmen von Ausschreibungen oder Genehmigungsverfahren führen. Dies setzt, ebenso wie der mit den meist öffentlichkeitswirksamen Verfahren verbundene Imageschaden, einen sehr starken Compliance-Anreiz. Entgegen der Gesetzesbegründung würde ein Verbandsstrafgesetzbuch daher keine neuen Anreize im Compliance-Bereich der Unternehmen schaffen.

III. Bedenken gegenüber einzelnen materiell-rechtlichen Bestimmungen

Neben den soeben dargestellten allgemeinen Bedenken gegen die Einführung eines eigenständigen Verbandsstrafgesetzbuches bestehen ebenfalls Schwächen in der konkreten Ausgestaltung der materiell-rechtlichen Bestimmungen. Insbesondere enthält der Entwurf unzählige unbestimmte Rechtsbegriffe, die auf Verbandsseite eine erhebliche Rechtsunsicherheit hervorrufen würden. Des Weiteren vermag der Entwurf auch aus gesetzes-technischer Sicht im Einzelnen nicht zu überzeugen.

1. Anwendungsbereich

In personeller Hinsicht soll das Verbandsstrafgesetzbuch gemäß § 1 VerbStrG-E auf alle Verbände, d. h. juristische Personen, nicht rechtsfähige Vereine und rechtsfähige Personengesellschaften des privaten und des öffentlichen Rechts, anwendbar sein. Es ist grundsätzlich konsequent, dass der Gesetzesentwurf nicht ausschließlich Unternehmen unterschiedlicher Rechtsformen, sondern eben alle Verbände, seien es öffentlich-rechtliche Körperschaften, Parteien oder Gewerkschaften, umfasst. Nur so kann einer Ungleichbehandlung verschiedener Organisationen begegnet werden. Die Einführung eines Unternehmensstrafrechts, das sich ausschließlich auf multinationale Konzerne beschränkt (so wie im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode angekündigt), wäre offensichtlich verfassungsrechtlich unzulässig.

Bislang sieht der Gesetzesentwurf die Bestrafung „verbandsbezogener Zuwiderhandlungen“ vor. Dabei sollen Zuwiderhandlungen gemäß § 1 Abs. 2 VerbStrG-E Verstöße gegen Strafgesetze sein. Diese Regelung wirft mehrere Fragen auf, die der erforderlichen Rechtssicherheit nicht genügen. Zum einen können allenfalls vollständig verwirklichte Straftaten einer natürlichen Person Anknüpfungspunkt einer Verbandsstrafe sein. Die Verhängung strafrechtlicher Sanktionen gegen einen Verband für Taten, die einer für die



Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden

31. Januar 2014

Organisation handelnden natürlichen Person nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden können, ist nicht akzeptabel. Zum anderen verunsichert die Formulierung des Anwendungsbereichs auch insofern, als dass unklar bleibt, dass Zuwiderhandlungen von Entscheidungsträgern, die sich ausschließlich gegen den Verband selbst richten, nicht eindeutig vom Anwendungsbereich ausgenommen werden. Dies muss bereits aus dem Gesetzestext unmissverständlich hervorgehen. Eine Erläuterung lediglich in der Gesetzesbegründung (S. 41) ist für die Definition des Anwendungsbereichs nicht ausreichend.

Außerdem erklärt § 1 Abs. 2 Satz 1 VerbStrG-E Handlungen, die in Ausübung hoheitlicher Befugnisse vorgenommen wurden, nicht zu Zuwiderhandlungen im Sinne des Gesetzes. Vor dem Hintergrund, dass Straftaten, die in Ausübung hoheitlicher Befugnisse verübt werden, im StGB regelmäßig mit höherer Strafe bedroht sind, verwundert dies. Sollen etwa beliebige Unternehmen oder öffentliche Betriebe, die für den Staat hoheitliche Befugnisse wahrnehmen und sich dabei z. B. bestechen lassen, nicht bestraft werden?

Auch der Begriff des Entscheidungsträgers ist zu weit gefasst und steht daher der Rechtssicherheit entgegen. § 1 Abs. 3 VerbStrG-E führt den Begriff des Entscheidungsträgers erstmals in das Gesetz ein. Entscheidungsträger sind gemäß lit. d auch Personen, die in einem Verband eine Leitungsfunktion verantwortlich wahrnehmen, wozu auch die Ausübung von Kontrollbefugnissen in leitender Stellung gehören soll. Der Begriff „Person mit Kontrollfunktion“ ist jedoch rechtlich unbestimmt und daher abzulehnen. Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass es sich hierbei nicht nur um Personen des Aufsichtsgremiums handeln soll, sondern auch solche Personen erfasst werden sollen, „denen die Verantwortung für einen abgrenzbaren Unternehmensbereich oder für einen abgrenzbaren Teil der betrieblichen Aktivität eines Verbandes obliegt“.³ Neben Rechnungsprüfern sollen Umwelt- und Datenschutzbeauftragte, Leiter der Innenrevision oder Compliance-Beauftragte Entscheidungsträger im Sinne der Vorschrift sein. Die Aufzählung zeigt, dass der infrage kommende Personenkreis weit ausgedehnt werden soll, ohne dass bei den einzelnen Funktionen ein gemeinsames Aufgabenprofil oder andere definierbare Gemeinsamkeiten erkennbar wären. Die aufgezählten Personen haben jedoch häufig keine Garantenstellung inne und dürfen daher nicht zu einer gesetzlich festgelegten Kontrollperson mit entsprechender Auswirkung auf die Verbandshaftung gemacht werden.

2. Verbandsstraftaten

Die Voraussetzungen der Verbandsstraftaten werden in § 2 VerbStrG-E nicht hinreichend bestimmt geregelt.

Besondere Probleme bereitet § 2 Abs. 2 VerbStrG-E. Demgemäß wird gegen den Verband eine Sanktion verhängt, wenn im Falle einer verbandsbezogenen Zuwiderhandlung zumutbare Aufsichtsmaßnahmen durch einen Entscheidungsträger des Verbandes vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen worden sind.

³ Gesetzesbegründung S. 42.

Es erfolgt hier eine automatische Zurechnung der Verantwortlichkeit allein aufgrund des vorsätzlichen oder fahrlässigen Unterlassens des Entscheidungsträgers. Eine Kausalität im Sinne des Strafrechts ist mithin nicht erforderlich. Ausreichend ist bereits, dass Maßnahmen unterlassen wurden, durch die die Zuwiderhandlung theoretisch verhindert oder wesentlich erschwert worden wäre. Zwar gilt dies auch im Ordnungswidrigkeitenrecht, das Verbandsstrafgesetzbuch stellt aber einen intensiveren Eingriff in die Rechtspositionen des Verbandes dar als eben das Ordnungswidrigkeitenrecht. In einem strafrechtlichen Sanktionssystem muss der Gesetzgeber die Grundprinzipien des Strafrechts einhalten.

Außerdem ergibt sich zwar aus der Gesetzesbegründung (S. 47), dass es keinen Haftungsdurchgriff in Konzernstrukturen geben solle, wie sich aus dem Wortlaut „durch einen Entscheidungsträger dieses Verbandes“ ergebe. Diese – insoweit begrüßenswerte – Klarstellung der bei § 130 OWiG offenen Frage des Haftungsdurchgriffs im Konzern begrenzt die Gesetzesbegründung jedoch, indem sie weitreichende Konzernaufsichtspflichten statuiert, die weit über das in der Rechtsprechung bisher Entschiedene hinausgehen. So wird ohne nähere Begründung zur gesellschaftsrechtlichen Herleitung festgestellt, dass eine Aufsichtspflicht der Verantwortlichen der Konzernobergesellschaft für den Konzernbereich bestehe und sich daraus eine selbstständige Verbandsstrafbarkeit für die Konzernmutter ergeben könne. Hier greift die Gesetzesbegründung in völlig ungeklärte und offene Fragen des deutschen Konzernrechts ein und bezieht sich einseitig auf Aussagen aus dem Schrifttum, die weder rechtsdogmatisch noch rechtspolitisch überzeugen können.

In § 2 Abs. 3 VerbStrG-E widerspricht der Gesetzesentwurf zudem dem im deutschen Strafrecht geltenden Territorialitätsprinzip. Eine Zuwiderhandlung eines Entscheidungsträgers soll auch dann geahndet werden können, wenn die Tathandlung im Ausland erfolgte, das Unternehmen jedoch seinen Sitz im Anwendungsbereich des Gesetzes hat. Durch die Abkehr vom Territorialitätsprinzip wird eine Doppelbestrafung des Unternehmens in Kauf genommen. Jedenfalls ist es nicht ausgeschlossen, dass eine rechtswidrige Zuwiderhandlung im Sinne des Gesetzesentwurfes durch einen Entscheidungsträger des Verbandes bereits in einem anderen Staat geahndet worden ist.

Der Umstand, dass die Staatsanwaltschaft gemäß § 14 Abs. 3 VerbStrG-E von der Verfolgung einer Verbandsstraftat absehen kann, wenn wegen der Straftat im Ausland eine Strafe rechtskräftig verhängt worden oder zu erwarten ist und die im Inland zu erwartende Strafe daneben nicht beträchtlich ins Gewicht fällt, schützt nicht hinreichend vor einer Doppelbestrafung. Denn der Gesetzesentwurf macht die Verhängung einer Doppelbestrafung allein von der Einschätzung der Staatsanwaltschaft abhängig.

Außerdem ist die in § 2 Abs. 4 i. V. m. § 1 Abs. 4 VerbStrG-E vorgesehene Haftungsausdehnung auf Rechtsnachfolger des handelnden Verbandes abzulehnen. Wenngleich im Ordnungswidrigkeitenrecht eine Sanktion gegen den Rechtsnachfolger verhängt werden kann, darf dies nicht auf das Strafrecht übertragen werden. Auch im Individualstrafrecht kann die strafrechtliche Verantwortung nicht auf den Rechtsnachfolger des Täters übertragen werden. Entsprechend dem Schuldprinzip kann jeder Täter nur nach



seiner Schuld bestraft werden. Anders ist dies wiederum auch für den Individualstraftäter nur im Verwaltungsrecht (z. B. § 4 Abs. 3 BBodSchG).

3. Verweis auf das Strafgesetzbuch

Durch den in § 3 Abs. 1 VerbStrG-E enthaltenen Verweis gelten die Vorschriften des Allgemeinen Teils des StGB sinngemäß. Dies hat zur Folge, dass die bereits seit langem als problematisch kritisierte Berechnung der Verfallbeträge nach dem sogenannten Bruttoprinzip nunmehr auch im Bereich des Verbandsstrafrechts mit den bekannten negativen Folgen für den Verband Anwendung finden würde. Aufgrund der im Verbandsstrafrecht zu erwartenden höheren, für verfallen zu erklärenden Beträge, die über die strafprozessualen Maßnahmen gemäß §§ 111 b Abs. 2, 111 d StPO zu einem frühen Zeitpunkt im Ermittlungsverfahren gesichert werden können, ist zu befürchten, dass solche Maßnahmen zum wirtschaftlichen Ruin der betroffenen Verbände führen können, auch wenn im nachfolgenden Strafverfahren nur noch ein deutlich geringerer Verfallbetrag übrig bliebe.

4. Verbandssanktionen

Der Sanktionenkatalog des § 4 VerbStrG-E kann aus den unten stehenden Gründen nicht überzeugen. Daneben wäre sowohl in § 4 als auch in § 8 VerbStrG-E jeweils klarzustellen, ob die Aufzählungen der Sanktionen und Weisungsmöglichkeiten alternativ oder kumulativ zu verstehen sein sollen.

a) Verbandsgeldstrafe

In Abkehr von den bisherigen Regelungen sieht der Gesetzesvorschlag nun vor, eine Verbandsgeldstrafe in Tagessätzen zu verhängen, § 6 VerbStrG-E. Die Bemessung der Tagessatzhöhe richtet sich nach der Ertragslage des Verbandes unter Berücksichtigung der sonstigen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Dabei darf der Höchstsatz nicht mehr als 10 % des durchschnittlichen Gesamtumsatzes betragen. Diese Regelung ist bedenklich. So werden die Begriffe „Ertragslage“ und „Gesamtumsatz“ nicht einheitlich verwendet. Es ist nicht ersichtlich, wieso hier auf unterschiedliche Bemessungsgrundlagen zurückgegriffen wird. Außerdem ist zu fragen, warum sich das Geldbußenhöchstmaß an den letzten drei Geschäftsjahren und nicht am letzten Geschäftsjahr vor der Entscheidung (s. § 81 Abs. 4 GWB) orientiert. Auch eine Orientierung der Geldstrafe auf Basis des weltweiten Umsatzes des Unternehmens (§ 6 Abs. 5 VerbStrG-E) für ein in Deutschland begangenes Delikt ist nachdrücklich abzulehnen. Denn gemäß § 2 Abs. 2 VerbStrG-E in Verbindung mit der Gesetzesbegründung (S. 47) soll nur die Zuwiderhandlung, die „in Angelegenheiten gerade des Verbandes begangen wurde, dessen Entscheidungsträger oder Entscheidungsträgerinnen ihre Aufsichtspflicht verletzt haben“, sanktioniert werden. Ein Haftungsdurchgriff ist gerade nicht gewollt. Konsequenterweise muss sich dann die Höhe der Verbandsgeldstrafe ebenfalls nur an dem Umsatz des jeweiligen Verbandes, aber nicht des Gesamtverbandes, und schon gar nicht am weltweiten Umsatz ausrichten.



Stellungnahme zum Entwurf
eines Gesetzes zur Einführung
der strafrechtlichen Verantwort-
lichkeit von Unternehmen und
sonstigen Verbänden

31. Januar 2014

Aus der Gesetzesbegründung wird ersichtlich, dass sich der Entwurf hier an mehreren unterschiedlichen Gesetzen orientiert, u. a. am StGB, am GWB und am österreichischen Verbandsverantwortlichkeitsgesetz. Die Vermischung der verschiedenen Vorschriften ist problematisch und schon aus rechtsdogmatischen Gründen abzulehnen.

b) Erteilung von Auflagen

Gemäß §§ 4 Abs. 1 Nr. 2, 7, 8 VerbStrG-E soll es auch möglich sein, Auflagen erteilen zu können. Die konkrete Ausgestaltung dieser Regelungen überzeugt nicht. Eine Erhöhung der Bewährungszeit auf höchstens drei Jahre bei der Verurteilung eines Verbandes entbehrt mit Blick auf die zweijährige Bewährungszeit bei der Verurteilung natürlicher Personen jeglicher Grundlage. Ebenso kritisch zu bewerten ist die gemäß § 8 Abs. 2 VerbStrG-E vorgesehene Erteilung von Weisungen. So sieht Nr. 3 vor, dass der Verband angewiesen werden kann, organisatorische oder personelle Maßnahmen zu treffen, um vergleichbare Straftaten in der Zukunft zu vermeiden. Dabei bleibt jedoch vollkommen offen, welche Anforderungen an solche Weisungen gestellt werden, obwohl derartige Maßnahmen der Justiz einen erheblichen Einfluss auf die Unternehmensführung einräumen und einen erheblichen Eingriff in den Geschäftsbetrieb des Unternehmens erlauben.

Beispielsweise können Weisungen an das Unternehmen, personelle Maßnahmen zu ergreifen (§ 8 Abs. 2 Nr. 3 VerbStrG-E), zu zusätzlichen Nachteilen für die betroffenen und ggf. wegen der Anknüpfungstat bereits verurteilten Arbeitnehmer führen, ohne dass dies von dem Gericht als Nebenfolge gegenüber dem Arbeitnehmer angeordnet werden müsste. Es stellt sich die Frage, auf welcher Rechtsgrundlage der Arbeitnehmer eine solche Maßnahme dulden müsste und wie das Verhältnis zum Arbeitsrecht ausgestaltet sein sollte.

Darüber hinaus sieht der Gesetzesentwurf vor, dass der Verband einem Sachverständigen über die getroffenen Maßnahmen regelmäßig zu berichten hat. Diese Formulierung lässt darauf schließen, dass der dem deutschen Recht bislang unbekannt, im US-amerikanischen Recht aber bereits existierende „Compliance-Monitor“ eingeführt werden soll. Offen bleibt jedoch dessen konkrete Ausgestaltung, insbesondere, ob das Kostenrisiko von Unternehmensseite zu tragen ist oder wie der Datenschutz und der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewahrt werden soll. Des Weiteren ist unklar, welche Anforderungen dieser Sachverständige zu erfüllen hat und welche Befugnisse ihm zustehen. Da die Kontrolle der Umsetzung strafrechtlicher Sanktionen eine repressive und damit zwingend hoheitliche Tätigkeit darstellt, müsste der Sachverständige beliebig werden. Abzulehnen ist eindeutig, dass ein privater Dritter über die Maßnahmen des Unternehmens und damit auch über die Auflagenerfüllung durch das Unternehmen entscheiden kann. Notwendige Angaben zu den Folgen, die eine etwaige Entscheidung des Sachverständigen hervorrufen würde, sind im Gesetzesentwurf ebenfalls nicht enthalten.

c) Veröffentlichung der Verurteilung

§ 9 VerbStrG-E sieht die Veröffentlichung der Verurteilung vor. Eine solche Möglichkeit wird von BDI und BDA nachdrücklich abgelehnt. Diese Vor-



schrift leistet einer öffentlichen Anprangerung Vorschub. Eine Zurschaustellung darf nicht Sinn und Zweck des Verbandsstrafgesetzbuches sein. Auch im Individualstrafrecht ist so eine Möglichkeit aus grundgesetzlichen Erwägungen nicht vorgesehen.

Eine Veröffentlichung von strafrechtlichen Verurteilungen gegen Verbände ist zudem für den genannten Zweck des Opferschutzes nicht erforderlich und damit unverhältnismäßig, da entsprechende Informationen bereits nach geltendem Recht für interessierte Kreise zugänglich sind. Verbandssanktionen nach § 30 OWiG sind dem Gewerbezentralregister zu entnehmen. Wenn jemand gegen das Unternehmen vorgehen möchte, kann er die Akteneinsichts- und Auskunftsrechte des Verletzten nach § 406 e StPO i.V.m. § 46 Abs. 3 Satz 3 OWiG wahrnehmen. Soweit die Anknüpfungstat eine Straftat ist, stehen dem Verletzten diesbezüglich alle Rechte nach §§ 403 ff. StPO zu. Bereits nach geltendem Recht sind Verletzte der Tat gemäß § 406 h StPO möglichst frühzeitig auf ihre Rechte hinzuweisen. Bereits dadurch ist der Opferschutz gewährleistet, wenn diese Vorschriften von den Ermittlungsbehörden ordnungsgemäß angewendet werden.

Ungeklärt bleiben mithin auch die Tatbestandsvoraussetzungen: Eine genaue Definition der „großen Personenzahl“ enthält der Gesetzesentwurf nicht. Weitere Unsicherheiten schafft auch § 9 Abs. 2 VerbStrG-E. Demgemäß ist die Art der Bekanntmachung im Urteil festzustellen. Fragen nach der Form oder dem Ort der Veröffentlichung der Verurteilung werden – auch in der Gesetzesbegründung – nicht beantwortet. Ebenso wenig wird erläutert, in welchem Umfang eine Veröffentlichung erfolgen soll. Es darf jedoch nicht sein, dass der einzelne Richter über die Art der Bekanntmachung zu entscheiden hat. Die Möglichkeiten müssen – wenn überhaupt – vom Gesetz vorgegeben werden. Der in der Gesetzesbegründung aufgeführte Vergleich mit § 200 StGB, der eine Veröffentlichung im Rahmen der Beleidigungsdelikte erlaubt, ist aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen nicht passend.

d) Ausschluss von Subventionen und von der Vergabe öffentlicher Aufträge

Weitere Maßregeln stellen der Ausschluss von Subventionen sowie der Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge dar. Hier stellt sich die Frage, inwieweit ein Landesgericht eines Bundeslandes den Ausschluss eines Verbandes von Subventionen oder öffentlichen Aufträgen anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften oder der Europäischen Union beschließen kann. Dies stellt einen Eingriff in Beschaffungsvorgänge und die Befugnisse anderer Körperschaften dar, zumindest ist die Reichweite dieser Maßregeln nicht ersichtlich. Ein Eingriff in laufende Verfahren darf aus Gründen der Rechtssicherheit in keinem Fall erfolgen.

Zudem ist es nicht erforderlich und damit unverhältnismäßig, den Ausschluss von Subventionen und öffentlichen Aufträgen als Maßregel auszugestalten. Bereits nach geltendem Recht kann über die Einholung von Auskünften aus dem Gewerbezentralregister sichergestellt werden, dass unzuverlässige Unternehmen keine öffentlichen Aufträge oder Subventionen erhalten.

e) Verbandsauflösung

Eine Verbandsauflösung, wie sie § 4 Abs. 2 Nr. 3 VerbStrG-E i.V.m. § 12 VerbStrG-E vorsieht, wird von BDI und BDA gänzlich abgelehnt. Folge einer solchen kollektiven Unternehmensstrafe als *ultima ratio* wäre nicht nur die Sanktionierung des eigentlichen Täters, sondern vor allem eine Bestrafung aller Arbeitnehmer. Diese würden, bedingt durch die Auflösung des Verbandes, ihren Arbeitsplatz verlieren. Das kann nicht Sinn und Zweck des Verbandsstrafgesetzbuches sein. Eine solche kollektive Strafe ist vom deutschen Strafrecht nicht vorgesehen und auch im vorliegenden Fall nicht angemessen.

Auch unter grundrechtlichen Gesichtspunkten ist diese Vorschrift scharf zu kritisieren. Die Auflösung des Verbandes stellt einen unverhältnismäßigen Eingriff in grundgesetzlich geschützte Rechtspositionen wie das Eigentum dar.

Die Vorschrift enthält ferner unbestimmte Rechtsbegriffe, die im Gesetzesentwurf nicht erläutert werden. Die fehlenden Definitionen würden zu erheblicher Rechtsunsicherheit auf Verbandsseite führen. Im Sinne der Vorschrift ist die „beharrliche Wiederholung von Zuwiderhandlungen“ Voraussetzung einer Verbandsauflösung. Diese Tatbestandsmerkmale werden allerdings nicht weiter konkretisiert. Eine ausdrückliche Definition des Merkmals der Beharrlichkeit fehlt. Zu klären wäre an dieser Stelle, wie viele Wiederholungen beharrlich im Sinne der Vorschrift sind, und in welchem zeitlichen Abstand diese erfolgen müssen. Fraglich ist auch, in welcher Art und Weise vorsätzlich und fahrlässig begangene Verstöße in diesem Zusammenhang gewertet werden, also welches Gewicht diesen im Rahmen der Beharrlichkeit zukommt. Mangels gerichtlicher Entscheidungen kann hierbei nicht auf Erfahrungswerte aus der Rechtsprechung zurückgegriffen werden.

f) Absehen von Sanktionen

Gemäß § 5 VerbStrG-E kann von Sanktionen abgesehen werden, wenn das Unternehmen ausreichend organisatorische und personelle Maßnahmen nachweist, die vergleichbare Verbandsstraftaten in Zukunft vermeiden würden. Grundsätzlich ist aus Sicht des BDI und der BDA eine solche Regelung zu begrüßen. So können Compliance-Maßnahmen der Unternehmen gewürdigt werden.

Allerdings soll nur der Aufbau oder die Verschärfung von Compliance-Maßnahmen, also „zukunftsbezogene Investitionen in Compliance“⁴ straffausschließend berücksichtigt werden können, hingegen nicht bereits etablierte und bestehende Compliance-Systeme. Dabei verweist die Gesetzesbegründung ausdrücklich auf Sect. 7 Para 2 des UK Bribery Act, der Compliance-Programme auch dann honoriert, wenn diese bereits vor der Zuwiderhandlung etabliert waren. Aus Sicht des BDI und der BDA muss auch ein existierendes, angemessenes Compliance-System zwingend bereits straffausschließend wirken. Denn es ist immer möglich, dass im Einzelfall ein Fehlverhalten oder eine unterlassene Aufsichtsmaßnahme eines Entscheidungsträgers vorliegt. Wenn der Verband jedoch diesen Entschei-



Stellungnahme zum Entwurf
eines Gesetzes zur Einführung
der strafrechtlichen Verantwort-
lichkeit von Unternehmen und
sonstigen Verbänden

31. Januar 2014

⁴ Gesetzesbegründung S. 54.

dungsträger sorgfältig ausgewählt hat und ein angemessenes Compliance-System vorhält, welches im Regelfall geeignet ist, derartige Verstöße zu verhindern, dann kann dieses Fehlverhalten nicht zu einer Strafbarkeit des Verbandes führen. In diesem Fall sollte auch nicht eine Verwarnung ergehen, sondern das Verfahren mangels Tatverdacht gegen den Verband gemäß § 170 Abs. 2 StPO eingestellt werden.

Weiterhin ist das Nichtvorhandensein eines Schadens als zusätzliches Erfordernis nicht geboten. Gemäß § 5 Abs. 1 VerbStrG-E soll das Absehen von einer Sanktion ausschließlich dann möglich sein, wenn zusätzlich zu den organisatorischen und personellen Maßnahmen ein bedeutender Schaden nicht entstanden oder dieser zum Teil wieder gut gemacht ist. Die Vorwürfe, die gegen den Verband erhoben werden, bestehen zum einen in der „mangelhaften Personalauswahl oder im unzureichenden Aufgabenschnitt auf Leistungsebene“⁵ und zum anderen im „Organisationsmangel unterhalb der Auswahl der Entscheidungsträger“⁶. Vor diesem Hintergrund verhält sich ein Verband nach dem Gesetzesentwurf vorbildlich, wenn er sein Führungspersonal sorgfältig auswählt und ausreichende personelle und organisatorische Maßnahmen getroffen hat. Die Erfüllung dieser Anforderungen ist jedoch gänzlich unabhängig von der im Einzelfall eingetretenen Schadenshöhe und steht nicht im Einklang mit den in der Gesetzesbegründung genannten Haftungsgründen.

Darüber hinaus trägt auch die konkrete Formulierung der Norm den mit ihr verbundenen Vorteilen nicht angemessenen Rechnung. Schwierigkeiten ergeben sich hier im Hinblick auf die unterschiedliche Größe und Organisationsstrukturen der Unternehmen. Eine Entscheidung kann und muss in jedem Einzelfall neu getroffen werden, da es nicht ein einwandfreies Compliance-System gibt, sondern ein solches für jedes Unternehmen gesondert aufgebaut werden muss. Je nach Unternehmensgröße und Risikopotenzial stehen unterschiedliche Mittel zum Aufbau eines solchen Systems zur Verfügung. Diese Überlegungen finden keine Berücksichtigung im Gesetzesentwurf.

Im Übrigen bleibt unklar, wie das Verhältnis von § 5 VerbStrG-E zu § 130 OWiG ausgestaltet sein soll. Denn ein Absehen von Strafe nach § 5 VerbStrG-E böte für den Verband keinen Anreiz, freiwillig zur Aufdeckung der Verbandsstraftat beizutragen und Beweismittel zur Verfügung zu stellen, wenn trotz allem Maßnahmen gleicher Wirkung nach §§ 30, 130 OWiG getroffen werden könnten. In diesen Fällen darf aus Sicht des BDI und der BDA daher das Ordnungswidrigkeitenrecht entgegen § 21 Abs. 2 OWiG keine Anwendung finden.

5. Verfahren

Schließlich weist der Gesetzesentwurf auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht Schwächen auf.

⁵ Gesetzesbegründung S. 45.

⁶ Gesetzesbegründung S. 45.

a) Legalitätsprinzip ist nicht erforderlich

§ 14 VerbStrG-E sieht die Verankerung des Legalitätsprinzips vor. Die Staatsanwaltschaften sollen dazu verpflichtet werden, wegen aller verfolg-
baren Verbandsstraftaten einzuschreiten, sofern zureichende Anhaltspunkte
vorliegen. Dies bedeutet die Abkehr des bisher in § 47 OWiG geregelten
Opportunitätsprinzips. Demgemäß liegt es derzeit im pflichtgemäßen Er-
messen der Verfolgungsbehörden, Ordnungswidrigkeiten zu verfolgen.⁷ Von
den Befürwortern des Legalitätsprinzips wird stets angeführt, dass nur dies
eine umfassende Verfolgung sicherstelle und Vollzugsdefizite behebe. Dem
muss allerdings entgegnet werden, dass ein eventuell bestehendes Voll-
zugsdefizit eher ein Rechtsanwendungs- als ein Rechtssetzungsproblem
darstellen und auf mangelnden Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden
beruhen würde. Eine gesetzliche Festschreibung des Legalitätsprinzips ist
nicht geeignet, diesen Zustand zu beheben. Im Übrigen führt die in
Deutschland übliche Übermittlung von Erkenntnissen aus der steuerlichen
Betriebsprüfung an die Staatsanwaltschaften in der Praxis bereits jetzt zu
einer hohen Verfolgungsquote von Rechtsverstößen.

b) Ausschluss der Vertretungsbefugnis

§ 17 Abs. 1 VerbStrG-E regelt, dass Personen, die wegen der Anknüp-
fungstat beschuldigt sind oder beschuldigt gewesen sind, an der Vertretung
des Verbandes im Strafverfahren gehindert sind. Diese Formulierung würde
auch Personen umfassen, gegen die das Verfahren mangels Tatverdachts
gemäß § 170 Abs. 2 StPO eingestellt worden ist. Hinsichtlich dieser Perso-
nen ist ein Ausschluss von der Vertretung nicht gerechtfertigt.

c) Nebenklage?

Der Verweis des § 13 Abs. 2 VerbStrG-E auf §§ 374 ff. StGB ist kritisch zu
prüfen. Ein Verweis auf die Beteiligungsmöglichkeiten von Privaten am
Strafverfahren gegen Verbände ist generell abzulehnen. Insbesondere dür-
fen Nebenklagen von Verletzten gemäß §§ 395 ff. StGB nicht ermöglicht
werden. Im Rahmen dieser Klagen könnten auch Entschädigungsansprüche
geltend gemacht werden. Dies würde die Gefahr der Einführung kollektiver
Prozesse gegen das Unternehmen bedeuten. Der jeweilige Verband wäre
umfassenden Haftungsrisiken ausgesetzt.

⁷ Vgl. hierzu auch § 444 StPO sowie die Richtlinien für das Strafverfahren und das
Bußgeldverfahren (RiStBV), insbes. Nr. 180 a.