

Berlin 12. Juni 2020

Herausgeber:

Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V.

Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

Telefon 030 590099-583

Telefax 030 590099-519

www.bga.de info@bga.de

Autorin:

Stephanie Schmidt

Abteilungsleiterin

Recht und Wettbewerb

stephanie.schmidt@bga.de

GESETZ ZUR STÄRKUNG DER INTEGRITÄT IN DER WIRTSCHAFT

1. Einleitung

1.1. Gesetz zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft

1.2. BGA – Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen

2. BGA-Stellungnahme

2.1. Strafrechtliche Grundprinzipien werden aufgegeben

2.2. Legalitätsprinzip stärkt Überlastung der Strafverfolgungsbehörden

2.3. Rechtsunsicherheit bei Compliance-Anforderungen

2.4. Höhe der Verbandsgeldsanktionen ist unverhältnismäßig

2.5. Öffentliche Bekanntmachung ist zweifelhaft

2.6. Kritik an Regelungen zu verbandsinternen Untersuchungen

3. Gesprächsangebot

1. Einleitung

1.1. Gesetz zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat am 21. April den Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft (Verbandssanktionengesetz) vorgelegt. Dieses beruht auf dem Vorhaben im Koalitionsvertrag von 2018 einer „Neuordnung des Sanktionsrechts für Unternehmen zur wirksamen Ahndung von Wirtschaftskriminalität“.

1.2. BGA – Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen

Der Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V. (BGA) ist die Spitzenorganisation des Groß- und Außenhandels sowie der unternehmensnahen Dienstleistungen. Ihm gehören 69 Bundesfachverbände sowie Landes- und Regionalverbände an.

Der BGA vertritt die Interessen von 120.000 Handels- und Dienstleistungsunternehmen in Deutschland mit 1,9 Millionen Beschäftigten und 60.000 Auszubildenden. Die Unternehmen sind im Wesentlichen im B2B-Geschäft tätig.

2. BGA-Stellungnahme

Der Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V. (BGA) bedankt sich beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nimmt diese nachfolgend gerne wahr:

Den vorgelegten Gesetzesentwurf sieht der BGA sowohl bezüglich seiner Regelungen als auch in Bezug auf den gewählten Zeitpunkt seiner Veröffentlichung sehr kritisch. Zu einer Zeit, in der die Regierung angesichts der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie umfangreiche Förderungs- und Unterstützungsmaßnahmen beschlossen hat, ist es nicht nachvollziehbar, dass mit diesem Entwurf gleichzeitig die Unternehmen so massiv belastet werden und Rechtsunsicherheit geschaffen wird. Der Entwurf würde die Unternehmen in der vorliegenden Form unangemessen belasten. Zudem bestehen Zweifel an der verfassungsmäßigen Zulässigkeit zahlreicher Elemente des Entwurfs.

Nachfolgend möchten wir uns bezüglich der Einzelheiten des Entwurfs im Detail äußern:

2.1. Strafrechtliche Grundprinzipien werden aufgegeben

Auch wenn der Entwurf im Gegensatz zu seiner ersten Fassung nicht mehr mit dem Begriff der „Verbandsstraftat“ operiert, sondern diese durch den Begriff der „Verbandstat“ ersetzt, schafft er ein Strafrecht für Unternehmen. Dies lässt sich insbesondere aus § 2 Abs. 1 Nr. 3 VerSanG ableiten, der eine Verbandstat definiert als „eine Straftat, durch die Pflichten, die den Verband treffen, verletzt worden sind oder durch die der Verband bereichert worden ist oder werden sollte.“

Verfassungsrechtlich sehr bedenklich ist daher, dass durch den Gesetzesentwurf der strafrechtliche Grundsatz aufgegeben wird, dass eine Strafbarkeit stets ein Verschulden in Form von Vorsatz oder Fahrlässigkeit voraussetzt: Mit dem vorliegenden Entwurf wird durch das Handeln einer Leitungsperson im Verband die Strafe für diesen Verband begründet, ohne dass es eines eigenen Verschuldens bedürfte. Selbst ein Organisationsverschulden des Verbandes wird hier nicht vorausgesetzt. Vielmehr werden entsprechende Compliance-Systeme nur noch sanktionsmindernd berücksichtigt. Eine Verbandssanktion wird jedoch allein durch die Verbandstat einer Leitungsperson des Verbandes grundsätzlich ausgelöst (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 VerSanG).

Gleichzeitig wird so systematisch die Zurechnung der Straftat einer Einzelperson für einen Dritten, nämlich den Verband, eingeführt. Auch die Sanktionen für diese Tat treffen ausschließlich den Verband und hierüber einerseits mögliche Anteilseigner des betroffenen Unternehmens und andererseits indirekt auch dessen Mitarbeiter. Auch diese Konstruktion erscheint verfassungsrechtlich bedenklich.

Große Zweifel bestehen auch im Hinblick auf die hinreichende Bestimmtheit der Strafnormen. Die Definition des Begriffs der Verbandstat verweist

auf das gesamte deutsche Strafrecht, soweit hierdurch Pflichten, die den Verband treffen, verletzt worden sind oder durch die dieser bereichert worden ist (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 VerSanG). Hieran knüpft dann auch unmittelbar die Sanktionierung in § 3 VerSanG an.

Eine weitere Einschränkung oder Definition der entsprechenden Tat erfolgt nicht. Insbesondere lässt das Gesetz offen, welche Pflichten hier gemeint sind und woraus sich diese ergeben könnten.

Da der vorliegende Gesetzesentwurf faktisch Strafrecht normiert, müssten die entsprechenden Voraussetzungen einer Strafbarkeit jedoch so konkret umschrieben werden, dass sich Tragweite und Anwendungsbereich der Straftatbestände bereits direkt aus dem Gesetz ergeben und sich durch Auslegung ermitteln lassen.¹ Daran fehlt es hier jedoch, so dass auch die fehlende Bestimmtheit des Entwurfs verfassungsrechtliche Zweifel begründet.

2.2. Legalitätsprinzip stärkt Überlastung der Strafverfolgungsbehörden

Im Entwurf wird die Einführung des Legalitätsprinzips für den Anwendungsbereich des VerSanG für erforderlich gehalten, da die bisherige Verfolgungspraxis nach den aktuellen Regelungen im Ordnungswidrigkeitsrecht uneinheitlich sei. Diese Schlussfolgerung ist jedoch unzureichend: Faktisch handelt es sich hier – wie der Entwurf auch zugibt – in vielen Bereichen um ein Vollzugsdefizit, dem auch durch eine weitere Konkretisierung der entsprechenden Tatbestände des Ordnungswidrigkeitenrechts beigegeben werden könnte.

Angesichts der bereits stark überlasteten Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden wird die Einführung des Legalitätsprinzips nur zu einem weiteren Verfahrensstau führen. Sollte hier eine verstärkte Ermittlungstätigkeit der Strafverfolgungsbehörden in diesem Bereich erwünscht sein, so wäre ihre personelle Verstärkung sicher der bessere Weg. Da entsprechende Straftaten einer Leitungsperson, auf denen die Verbandstat beruht, in der Regel schon nach dem deutschen Strafrecht verfolgt werden können, findet hier dennoch eine entsprechende Sanktionierung des Täters statt. Es wäre bedauerlich, wenn die Einführung des Legalitätsprinzips im VerSanG anstelle des bisher geltenden Opportunitätsprinzips dazu führen würde, dass als reiner Formalismus in großem Maße entsprechende Ermittlungsverfahren gegen Unternehmen eingeleitet würden, nur um kurz darauf nach § 35 VerSanG einen Großteil dieser Verfahren wegen Geringfügigkeit wieder einzustellen.

2.3. Rechtsunsicherheit bei Compliance-Anforderungen

Soweit der Entwurf auch die Zielsetzung verfolgt, Unternehmen zu guter Compliance anzuhalten, um Rechtsverstöße eigener Mitarbeiter zu verhindern, ist dies grundsätzlich zu begrüßen. Positiv ist auch zu beurteilen, dass bei der Entscheidung über Art und Höhe der Sanktionierung oder eine Einstellung wegen Geringfügigkeit die vorhandenen Compliance-Maßnahmen eines Unternehmens Berücksichtigung finden sollen.

¹ BVerfG NJW 2003, 1030.

Es fehlt jedoch im Entwurf an weiteren Kriterien dazu, wie ein angemessenes und wirksames Compliance-Management-System aussehen sollte. Für Unternehmen wird hierdurch eine erhebliche Rechtsunsicherheit geschaffen. Gerade kleine und mittelständische Unternehmen, würden durch das Gesetz daher gezwungen sein, umfangreiche externe Beratungsleistungen in Anspruch zu nehmen. Angesichts der unklaren Vorgaben des Entwurfs und der fehlenden Rechtsprechung in vielen Punkten würde dies für viele Unternehmen einen erheblichen finanziellen und zeitlichen Mehraufwand bedeuten, ohne dass hierdurch wirkliche Rechtssicherheit entstünde.

2.4. Höhe der Verbandsgeldsanktionen ist unverhältnismäßig

§ 9 Abs. 1 VerSanG sieht für Verbandssanktionen ein grundsätzliches Höchstmaß von EUR 10 Millionen vor (bzw. EUR 5 Millionen bei fahrlässiger Verbandstat). Für Unternehmen mit einem Konzernumsatz von mehr als EUR 100 Millionen (§ 9 Abs. 2 VerSanG) soll sich dieses auf eine umsatzbezogene Obergrenze von zehn Prozent des Jahresumsatzes erhöhen (bzw. 5 Prozent bei fahrlässiger Verbandstat).

Diese Koppelung an den Umsatz ist unverhältnismäßig hoch, da eine reine Umsatzorientierung der verschiedenen Ertragskraft unterschiedlicher Geschäftsmodelle nicht gerecht wird. Bei Unternehmen mit einer geringen Gewinnmarge könnte diese Sanktionsbemessung den Bestand des Unternehmens gefährden.

Die Sanktion träfe dann aber nicht die Handelnden, sondern Personen, die auf das Verhalten der Leitungspersonen oft keinen Einfluss haben, wie insbesondere die Mitarbeiter und oft auch die Anteilseigner.

Daher wäre es sachgerechter, die Verbandssanktion vom Umsatzfaktor zu entkoppeln und stattdessen Höchstmaß und Obergrenze am tatsächlich erwirtschafteten Ertrag eines Unternehmens zu orientieren. Wenn die Erhöhung der Sanktion in Abs. 2 dazu dienen soll, auch umsatzstarke Verbände empfindlich zu treffen (so der Referentenentwurf), dann wäre diese Präventionswirkung gleichermaßen bei einer Koppelung an den erwirtschafteten Ertrag gewährleistet. Denn die Koppelung an den Ertrag wäre ebenfalls ausreichend, um dem im Referentenentwurf genannten „Sanktionsübel“ Geltung zu verschaffen, weil die Verbände eben keinen starren Betragsrahmen als hinnehmbares Risiko einkalkulieren können.

2.5. Öffentliche Bekanntmachung ist zweifelhaft

Soweit der Entwurf neben der Verhängung einer Verbandssanktion auch die Möglichkeit vorsieht, dass das erkennende Gericht bei einer großen Zahl von Geschädigten die öffentliche Bekanntmachung der Verurteilung anordnet, ist die Sinnhaftigkeit der Regelung in dieser Form anzuzweifeln. Gerade so bedeutsame Fälle werden in der Regel auch in den Medien aufgegriffen. Sofern diese Bekanntmachung nur zur Information der durch die Verbandstat Geschädigten dienen soll und – nach der Gesetzesbegründung – bei einer umfangreichen Medienberichterstattung über die Verbandstat nicht mehr erforderlich sein soll, empfiehlt sich zumindest eine entsprechende Ergänzung im Gesetzestext. Anderenfalls besteht ein Risiko, dass die Anwendung von § 14

VerSanG zu einem „öffentlichen Pranger“ wird, was dem deutschen Strafrecht keinesfalls entsprechen würde.

2.6. Kritik an Regelungen zu verbandsinternen Untersuchungen

Zu begrüßen ist, grundsätzlich, dass der Entwurf Regelungen zu verbandsinternen Untersuchungen enthält und auch eine Sanktionsmilderung ermöglicht, wenn diese zu einer Aufklärung des Sachverhalts führen.

Unangemessen ist jedoch, dass der Entwurf diese Milderung nur bei einer Trennung zwischen der mit den internen Untersuchungen beauftragten und der mit der strafrechtlichen Verteidigung des Unternehmens beauftragten Person gestattet. Dies führt zu einer unnötigen finanziellen Belastung des Unternehmens, das in der Praxis mehrere Berater mit der Untersuchung derselben Fälle betrauen müsste. Gerade kleinere und mittlere Unternehmen, die oft nur eine Kanzlei bzw. einen Berater beschäftigten, würden hierdurch finanziell stark belastet.

In diesem Zusammenhang ist die Anwendbarkeit der allgemeinen Vorschriften über das Strafverfahren, namentlich der Strafprozessordnung nach § 24 Abs.1 VerSanG als sehr kritisch zu sehen. Dies gilt insbesondere in Hinblick auf § 97 Abs.1 StPO. Nach dieser Vorschrift unterfallen zum Beispiel interne Untersuchungsergebnisse durch den Syndikusrechtsanwalt oder externe Rechtsanwälte nicht per se dem Beschlagnahmeverbot. Vielmehr kommt es jeweils auf den Einzelfall an.

Wir fordern daher eine klare Regelung zugunsten der Beschlagnahmefreiheit der Ergebnisse dieser internen Untersuchungen. Nur hierdurch kann verhindert werden, dass Unternehmen in unangemessener Weise in ihren Verteidigungsrechten beschränkt werden. Diese würde vermutlich auch zu einer befreiteren Durchführung interner Untersuchungen mit dem Ziel der Sachverhaltsaufklärung führen.

Bei der vorliegenden Regelung wäre ein Unternehmen dagegen gezwungen, sich zwischen einer Wahrnehmung seiner Verteidigungsrechte und der Zusammenarbeit mit den Ermittlungsbehörden im Hinblick auf eine Aufklärung der Straftat zu entscheiden.

3. Gesprächsangebot

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Einschätzung im weiteren Gesetzgebungsverfahren. Der BGA steht dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz zur Erörterung unserer Position gern zur Verfügung.