



Berlin, 12. Juni 2020

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft

Die NRV bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem vorliegenden Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

Nach Ansicht der NRV schlägt das Gesetz den falschen Weg ein, um das erklärte Ziel erreichen zu können, die Integrität in der Wirtschaft zu stärken. Dreh- und Angelpunkt ist dabei, dass den juristischen Personen Beschuldigtenrechte zugestanden werden sollen. Dem widerspricht die NRV ausdrücklich.

Das Ordnungswidrigkeitenrecht hat eine dienende Funktion gegenüber dem Ordnungsrecht. Störungen, die von juristischen Personen ausgehen, sollten durch eine Regelung auf der Ebene des Ordnungswidrigkeitenrechts so effektiv wie möglich aufgeklärt und für die Zukunft zu verhindert werden. Juristische Personen sind dabei, wie das Bundesverfassungsgericht in seiner in der Entwurfsbegründung in Bezug genommenen Entscheidung vom 26.2.1997 in dankenswerter Klarheit dargestellt hat, bloße Zweckgebilde der Rechtsordnung, die ihrerseits eine gegenüber den natürlichen Personen dienende Funktion haben sollten. Wir stimmen vor diesem Hintergrund mit dem Entwurf darin überein, dass Strafe mit ihren zusätzlichen Aspekten des Schuldausgleichs und der Vergeltung bei juristischen Personen unangebracht ist. Das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel kann aber nicht erreicht werden, wenn der juristischen Person Beschuldigtenrechte verliehen werden, obwohl gegen sie keine Strafe verhängt werden soll.

Es ließe sich vielmehr am besten dadurch erreichen, dass Verbände mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln angehalten würden, sich selbst mit den von ihnen verursachten Störungen auseinanderzusetzen, Strategien zu entwickeln, solche für die Zukunft zu vermeiden, und sich im Zweifel in einem solchen Bemühen kontrollieren zu lassen. Die diesbezüglichen Stichwörter der insofern mutmaßlich geeigneten Mit-

tel, nämlich Internal Investigation und Compliance, sind zwar Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfes, Anreize, sie umzusetzen, werden jedoch kaum gesetzt.

Stattdessen wird es den Verbänden durch die verfassungsrechtlich nicht gebotene Einführung des nemo-tenetur-Grundsatzes für juristische Personen ermöglicht, belastendes Material beschlagnahmefrei zurückzuhalten und somit die Aufklärung zu erschweren.

Das Ziel, Unternehmen zu stärken, die sich normgerecht verhalten, erfordert zudem weitere Maßnahmen, ohne die das vorgeschlagene VerSanG keine Effekte erzielen kann.

Dies betrifft zum einen die Informationen, die von verbandsinternen Hinweisgebern erlangt werden können. Hier erscheint es unerlässlich, endlich den von der EU-Richtlinie geforderten besseren Schutz für Whistleblower einfachgesetzlich umzusetzen, und zwar nicht nur dann, wenn der Verband unionsrechtliche Vorgaben verletzt, sondern auch, wenn es sich um die Verletzung nationalen Rechts handelt. Aus dem Bereich der organisierten Kriminalität ist seit langem bekannt, dass gerade bei intransparenten Strukturen die Hinweise interner Beschäftigter unerlässlich sind, um der organisierten Verantwortungslosigkeit einen Riegel vorschieben zu können. Dass die Whistleblower hierzulande immer noch mit ihrer Kündigung rechnen müssen, obwohl sie tatsächliche Straftaten aufdecken, ist unhaltbar.

Zum anderen ist eine Personalaufstockung auf allen Ebenen für die Verfolgung von Verbandstaten geboten. Die komplexe Materie erfordert bei den Anwendern Spezialisierung und eine intensive, dauerhafte Fortbildung, auch und gerade in der Fläche. Entsprechende Verfahren müssen unverzüglich in Pebbsy erfasst und großzügig mit Zeit ausgestattet werden. Die Landesverwaltungen müssen angehalten werden, die entsprechenden Abteilungen und Kammern bei Gerichten und Staatsanwaltschaften mit ausreichenden Arbeitskraftanteilen zu versehen, die über die derzeit von Pebbsy vorgesehenen Zeitkontingente weit hinausgehen. Dabei müssen für diese Zuständigkeiten die von Pebbsy vorgesehenen Anteile für Fortbildung aufgestockt werden, da andernfalls ein souveräner, den hochspezialisierten und hochbezahlten Rechtsanwälten der betroffenen Unternehmen angemessener Umgang mit den neuen Regeln nicht erreicht werden kann. Nur so kann sich etwas daran ändern, dass Straftaten, die zur Erzielung höherer Gewinne aus Unternehmen heraus begangen werden, bei

„organisierter Unverantwortlichkeit“ (Schünemann, Unternehmenskriminalität und Strafrecht, 1979, 30 ff) sanktionslos bleiben.

Zu einzelnen Regelungen:

Die NRV hält es für problematisch, dass nach § 1 VerSanG-E jene Verbände, die sich nach ihrem selbst definierten Zweck nicht wirtschaftlich betätigen, aus dem Anwendungsbereich dieses Gesetzes ebenso ausgenommen sind wie übergeordnete Strukturen, insbesondere Konzerne und Firmenkonglomerate. Dies eröffnet indessen immerhin die Möglichkeit, sie weiterhin als dem OWiG unterfallend zu behandeln – also ohne das Privileg, sich nicht selbst belasten zu müssen und somit zur Aufklärung von Unregelmäßigkeiten nicht gezwungen werden zu können. Ohne den Rückgriff auf § 30 OWiG bestünde beispielsweise die Gefahr, dass sich in der zu unerschöpflicher Kreativität berufenen Welt juristischer Personen solche bewegen, die vorgeben, gemeinnützig zu sein, in Wirklichkeit aber den Zweck verfolgen, andere Verbände beispielsweise durch Desinformation zu unterstützen. Zu denken ist etwa an Institute, die Gütesiegel oder Herkunftsnachweise zertifizieren und kontrollieren – und natürlich gerade in dieser Funktion besonders anfällig dafür sind, diese ihre vorgebliche gemeinnützige Aufgabe nicht (ordnungsgemäß) zu erfüllen.

Auch die Definition der Verbandstat in § 2 Abs. 1 Nr. 3 VerSanG erscheint uns zu eng. Hiernach soll es sich nicht um eine Verbandstat handeln, wenn nicht der Verband selbst, sondern ein Dritter, beispielsweise ein anderer Verband, bereichert worden ist oder werden sollte. Dies widerspricht der üblichen Definition im Bereich des Strafrechts und lässt Sanktionierungslücken insbesondere bei sogenannten kreativen juristischen Gestaltungen erwarten, derer es im Bereich des wirtschaftlichen Handelns juristischer Personen bekanntlich zahlreiche gibt.

Die in der Öffentlichkeit besonders hervorgehobene Absicht, das Opportunitäts- durch das Legalitätsprinzip zu ersetzen (§ 3 VerSanG), wird in der Praxis nur die Einführung eines weiteren Richtervorbehaltes darstellen, der seinerseits wenig an der auch jetzt schon praktizierten Einstellung zahlreicher Verfahren ändern dürfte. Wenn die Einstellung, aber auch die einvernehmliche Festsetzung einer Sanktion nunmehr der Zustimmung des Gerichtes bedarf, sind erhebliche zusätzliche Personalressourcen erforderlich, um sowohl der Staatsanwaltschaft als auch den Gerichten eine

sachgemäße Prüfung der Frage zu erlauben, ob eine Einstellung tatsächlich sachgemäß ist. Insofern offenbart die Einschätzung, dass ein nennenswerter Mehrbedarf an Personal weder bei der Staatsanwaltschaft noch bei Gericht zu erwarten sein wird, von welchem Effekt der Verfasser des Entwurfs ausgeht: von keinem. Denn jegliche Befassung mit einem Fall, in dem es um die Prüfung und Bewertung eines Fehlverhaltens der Leitung eines Verbandes in Bezug auf eine aus diesem heraus begangene Straftat geht, ist nicht lapidar, sondern kostet Zeit. Sie kostet Zeit auch dann, wenn die Straftat selbst andernorts aufgeklärt wird und es nur um die Zurechnung in Bezug auf den Verband geht. Die beabsichtigte Evaluation müsste sich insofern, will sie ihrerseits mehr sein als eine Alibi-Maßnahme, mit dem erforderlichen Zeitbedarf auseinandersetzen, der ohne den Erledigungsdruck im Übrigen besteht.

Die Erhöhung der Obergrenze der Geldsanktion und die Einführung einer umsatzbezogenen Obergrenze für wirtschaftskräftige Unternehmen halten wir für notwendig. Aus unserer Sicht ist es dabei bedauerlich, dass das „scharfe Schwert“ der Verbandsauflösung als Sanktion aus dem jetzigen Entwurf entfernt wurde. Hier dürfte sich die Lobbyarbeit der diversen Interessengruppen ausgezahlt haben. Tatsächlich erscheint die Verbandsauflösung eine angemessene Sanktion, wenn wiederholt und mit Wissen und Wollen der Leitungsebene gravierende Straftaten im Interesse des Unternehmens begangen werden.

Aus Sicht der NRV fehlt dem Sanktionsarsenal nicht nur diese Höchststrafe, sondern auch eine kraftvollere Regelung des Sanktionsvorbehalts. Nach § 11 VerSanG kann zwar bei durchschnittlichen bis schweren Verbandstaten auch ohne die engen Voraussetzungen des § 10 VerSanG bis zur Hälfte der Verbandssanktion vorbehalten werden, wenn zu erwarten ist, dass die nur teilweise Verhängung zur Vermeidung von zukünftigen Verbandstaten ausreicht. Hier wäre aber eine größere Flexibilität in der Sanktionszumessung wünschenswert: Es sind durchaus Fallgestaltungen weit jenseits jener „Ausreißer“ des § 10 VerSanG-E denkbar, in denen der Vorbehalt sogar der ganzen Sanktion erfolgsversprechend sein kann, auch, weil angesichts der beträchtlichen Kosten der Implementierung von wirksamen Compliance-Maßnahmen andernfalls der Verband die Zahlung der anderen Hälfte der Verbandssanktion einer Compliance-Maßnahme unter gerichtlicher Aufsicht vorziehen könnte.

Insbesondere müsste unseres Erachtens aber in § 10 Abs. 7 VerSanG-E, der über die Verweisung des § 11 Abs. 2 auch für § 11 VerSanG-E gilt, eine § 56 g Abs. 2

StGB entsprechende Regelung aufgenommen werden. Hiernach kann das Gericht einen nach Ablauf der Bewährungszeit erfolgten Straferlass widerrufen, wenn erst nachträglich bekannt wird, dass der Verurteilte in der Bewährungszeit doch eine Straftat begangen hatte. Eine dementsprechende Regelung ist auch für die vorbehaltenen Verbandssanktion unerlässlich. Fehlverhalten von Leitungspersonen einer juristischen Person wird oftmals erst mit einer erheblichen Zeitverzögerung bekannt und mit noch längerer Verzögerung dann auch so weit ermittelt, dass das neue Ermittlungsverfahren zum offenen Bewährungs- bzw. Vorbehaltsverfahren mitgeteilt werden kann. Bis dahin wird die Vorbehaltszeit häufig bereits abgelaufen sein. Daher ist aus unserer Sicht erforderlich, hier eine Widerrufsmöglichkeit mit einer Länge von mindestens zwei Jahren vorzusehen, gegebenenfalls mit der Möglichkeit, sie im Falle laufender Ermittlungen darüber hinaus verlängern zu können, um nicht so einen Anreiz zu setzen, Ermittlungen zu verzögern.

Zu § 17 Abs. 1 VerSanG-E: Es erscheint sehr zweifelhaft, ob die funktionale Trennung von Verteidigung und verbandsinterner Untersuchung gewährleistet werden kann, wenn Verteidiger und der mit der verbandsinternen Untersuchung Beauftragte der gleichen Kanzlei angehören (was § 17 Abs. 1 VerSanG-E i. V. m. S. 99 der Begründung ausdrücklich erlaubt). Gerade bei großen Unternehmen mit einer entsprechenden wirtschaftlichen Bedeutung für das Gebührenaufkommen der Kanzlei kommen die beiden in einer Kanzlei tätigen Anwälte absehbar in Interessenskonflikte, deren dem Gesetz gegenüber loyale Auflösung angesichts der in Rede stehenden erheblichen finanziellen Interessen der Kanzlei nicht gewährleistet ist.

Zu den Zuständigkeiten: Es ist wenig effizient, die Zuständigkeit für die Sanktionsentscheidung einerseits und für die Bestellung eines besonderen Vertreters andererseits auseinanderfallen zu lassen. Es sollte die Möglichkeit eröffnet werden, die einschlägigen Verfahren bei einem Amtsgericht bzw. bei einem Landgericht im OLG-Bezirk zu konzentrieren, um dort hinreichende Sachkunde vorzuhalten und Erfahrung zu sammeln. Es erscheint dagegen fraglich, ob die Konzentration beim Schöffengericht sinnvoll ist. Wenn, dann müsste gewährleistet sein, dass diese Konzentration auch die zugrundeliegenden Straftaten mit umfasst, um den Effekt, jene Verfahren mit denen gegen den Verband verbinden zu können, auch zu erzielen.

Dass § 18 VerSanG-E auch die öffentliche Bekanntmachung der Verurteilung nach § 14 ausschließt, dürfte noch aus dem alten Entwurf stammen, bei dem die öffentliche

Bekanntmachung als eine Art Zusatzsanktion gedacht war. Da sie in der neuen Entwurfsfassung – im Interesse der Unternehmen – ohnehin nur noch dann angeordnet werden kann, wenn dies zur Information der Geschädigten notwendig ist, erscheint es nicht sachgerecht, die öffentliche Bekanntmachung im Fall von Sanktionsmilderungen nach §§ 17, 18 VerSanG-E gänzlich auszuschließen.

Dem Gesetzentwurf ist nicht zu entnehmen, wie mit Sitzverlegungen umzugehen ist, die sich recht einfach durch Beschluss des betroffenen Verbandes vornehmen lassen. Insofern wäre § 26 VerSanG-E dahingehend zu ergänzen, dass es heißt: "... oder seinen Sitz oder eine Zweigniederlassung zum Zeitpunkt der Verbandstat hatte", um zu verhindern, dass ein Verband sich sein Gericht selbst wählen kann, indem es seinen Sitz verlegt. Auch hinsichtlich der Festsetzung der Ausfallhaftung sollte dasselbe Gericht zuständig bleiben, das bereits mit der Sache betraut ist.

Zu § 41 VerSanG-E: Das Gesetz sollte ausdrücklich vorsehen, dass Zwischenberichte angefordert werden können, um eine Verzögerungstaktik zu verhindern. Insbesondere kann damit der Gefahr begegnet werden, dass entgegen der mitgeteilten Absicht doch keine internen Ermittlungen vorgenommen werden, wohl aber die relevanten Daten zwischenzeitlich nach Eintritt der einschlägigen Lösungsfristen ordnungsgemäß gelöscht werden, so dass neben dem Zeitablauf darüber hinaus auch ein Beweismittelverlust einträte.

Insgesamt stehen wir dem Gesetz somit, trotz der von uns geteilten Zielrichtung, skeptisch gegenüber. Wir sind gespannt, von wem und mit welcher Methode die geplante Evaluation durchgeführt wird und hoffen spätestens dann auf weitergehende gesetzgeberische Tätigkeit.