

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

Mit Datum vom 21. April 2020 hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz einen Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft veröffentlicht und interessierten Verbänden die Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 12. Juni 2020 gegeben.

Mit den nachfolgenden Ausführungen nehmen wir, das European Center for Constitutional and Human Rights und das CorA Netzwerk für Unternehmensverantwortung diese Gelegenheit wahr und wollen auf problematische Aspekte des Entwurfs hinweisen. Ein solches Gesetz wäre für die Arbeit des ECCHR und der im CorA Netzwerk vertretenen Organisationen, die sich alle mit der Verantwortung von Unternehmen für menschen- und umweltrechtliche Belange beschäftigen, von direkter Relevanz.

Das ECCHR, eine der Trägerorganisationen des CorA-Netzwerks, hat in der Vergangenheit in verschiedenen Fällen Strafanzeigen gegen deutsche, französische und Schweizer Unternehmensmanager gestellt, da es Anhaltspunkte dafür gab, dass diese über direkte Einflussnahme in Tochterunternehmen an der Begehung schwerer Straftaten beteiligt waren. Gerade aus der Erfahrung in dem französischen Strafverfahren gegen Manager des Zementherstellers Lafarge und das Unternehmen als solches wegen unter anderem der mutmaßlichen Beteiligung an Völkerstraftaten im syrischen Bürgerkrieg können wir sagen, dass ein effektives Verbandssanktionsgesetz gerade auch aus der Perspektive von Opferzeug*innen sinnvoll ist. Das Vorgehen der französischen Strafverfolgungsbehörden gegen das Unternehmen in diesem Fall zeigt, dass eine Strafverfolgung verantwortlicher Manager*innen allein nicht den vollen Umfang des kriminellen Sachverhaltes erfassen kann und gerade die Konzernstrukturen und Zusammenhänge zwischen Konzernmutter und Tochterunternehmen strafrechtlich ermittelt werden müssen, neben den Fragen der individuellen Strafbarkeit.

Unsere Ausführungen ergeben sich zum einen aus einem Abgleich der Zielsetzungen des Gesetzes mit dem vorgeschlagenen Gesetzestext. Zum anderen sind sie Erfahrungswerte aus vergangenen Aktivitäten, wie den oben erwähnten, die auf die Etablierung von Unternehmensverantwortung in verschiedenen Einzelfällen abzielten. Wir beschränken uns mit unseren Ausführungen auf wesentliche Problempunkte, die wir im derzeitigen Entwurf hinsichtlich des nach dessen Artikel 1 einzuführenden Verbandssanktionengesetzes gegeben sehen:

1. Welche Verbände sind erfasst

Trotz des Hinweises auf den unionsrechtlichen Unternehmensbegriff in der Entwurfsbegründung erfolgt keine Einbeziehung von Konzernstrukturen in die Definition des Verbands (§2 I Nr. 1, 2), der Verbandsstraftat (§2 I Nr.3) oder die Verbandsverantwortlichkeit (§3 I) und mithin den Anwendungsbereich des Gesetzes. Einer Auslagerung von Verantwortlichkeit auf Tochterfirmen bei gleichzeitig bestehender Gewinnabschöpfung durch den Mutterkonzern ist damit Tür und Tor geöffnet. Damit bleibt der bestehende Entwurf hinter unseren Erwartungen zurück.

Ratsam wäre eine Erstreckung des Begriffs des Verbands auf 100%ige Tochterunternehmen der Muttergesellschaft. Bei diesen wird, wenn auch widerlegbar, grundsätzlich vermutet, dass

der Mutterkonzern einen bestimmenden Einfluss auf sie ausübt. Mutterunternehmen könnten dann mit Verbandssanktionen belegt werden, wenn die Leitungspersonen oder sonstigen die Angelegenheiten der Tochterfirma wahrnehmenden Personen eine Verbandstat begehen. Solche Konzernstrukturen nicht zu erfassen, würde auch den Realitäten globalen Wirtschaftens nicht gerecht. Nur auf diese Weise kann daher dem erklärten Ziel der Gesetzesinitiative Rechnung getragen werden, auch ausländische Unternehmensaktivitäten nach Möglichkeit zu erfassen und eine Umgehung der Unternehmensverantwortlichkeit bei Auslandstaten zu vermeiden.

Die Gefahr einer uferlosen Haftung entsteht dadurch nicht. Im Gegenteil, eine sachliche Beschränkung der Verfolgung, zur Vermeidung einer unangemessen Sanktionierung, sowohl im Ausland als auch im Inland kann erreicht werden durch die für Verbände entsprechend geltende Einstellungsmöglichkeit nach § 153c Absatz 2 StPO und die darüber hinausgehende, neu geschaffene Einstellungs Vorschrift des § 38 Verbandssanktionengesetz. Damit ließen sich Mehrfachanktionierungen in jedem Fall vermeiden. Im Übrigen, ist eine Nichteinbeziehung von Konzernstrukturen, wie derzeit im Entwurf angelegt, auch insofern nicht konsequent als § 9 des Entwurfs eben diese Konzernstrukturen bei der Bemessung der Geldsanktion berücksichtigt, bei der Definition des Anwendungsbereichs dies aber unterlässt.

2. Ausfallhaftung bei nicht individualisierbarer Verbandstat

Der aktuelle Entwurf sieht eine Verbandsverantwortlichkeit immer dann vor, wenn eine Verbandstat bestimmter dem Verband zuzurechnender Personen vorliegt. Die Erläuterungen stellen diesbezüglich Folgendes klar: „Die Feststellung der Verbandstat richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften des Strafgesetzbuches und des jeweils begangenen Tatbestands. Die Straftat muss tatbestandsmäßig, rechtswidrig und schuldhaft begangen worden sein. Unerheblich ist, ob der konkrete Täter der Verbandstat feststeht, es reicht aus, dass die Begehung einer Verbandstat festgestellt werden kann.“ Diese Klarstellung ist aus unserer Sicht zu begrüßen aber in der Praxis nicht ausreichend, um gerade jene Fälle zu erfassen, in denen durch bewusste Diffusion der Verantwortlichkeit innerhalb eines Verbands Verbandstaten nicht individualisiert werden können. Insbesondere ist es schwer vorstellbar, wie die Schuldhaftigkeit ermittelt werden soll in Abwesenheit einer Person, welche die Verbandstat begangen hat.

Um Missverständnisse und Probleme in der praktischen Umsetzung zu vermeiden, regen wir an hier eine klarstellende Ergänzung aufzunehmen. Beispielsweise könnte in Anlehnung an den Art. 102 StGB Schweiz, der aktuelle Gesetzesentwurf um nachfolgenden §3 I Nr.3 ergänzt werden: „in Wahrnehmung der Angelegenheiten des Verbandes eine Straftat begangen hat und diese Tat wegen mangelnder Organisation des Verbands keiner bestimmten Person zugerechnet werden kann.“

3. Sanktionsarten

Grundsätzlich begrüßen wir den spezialpräventiven Ansatz, der mit dem Gesetzesentwurf verfolgt wird, regen aber an, diesen an geeigneter Stelle durch generalpräventive Zwecksetzungen zu ergänzen. Eine Beschränkung der Sanktionsarten auf Geldsanktionen ausschließlich gepaart mit Weisungen und Auflagen ist unzureichend und nicht gleichermaßen effektiv wie die Einbeziehung finanziell unkalkulierbarer Konsequenzen. Positiv zu bemerken ist zwar §82 des Entwurfs der vorschlägt §123 GWB zu ergänzen und bei Verhängung einer Verbandssanktion das betroffene Unternehmen zwingend vom Vergabeverfahren auszuschließen. Weitere Möglichkeiten nicht-finanzieller Sanktionen sollten aber ebenfalls ihren Platz im Gesetzesentwurf finden, wie es in anderen europäischen Ländern bereits der Fall ist (vgl. Art. 7 Code Pénal [Belgien], Art. 131ff Code Pénal [Frankreich], §§ 51 ff Wetboek van

Strafrecht [Niederlande]). Dazu könnten insbesondere zählen: Widerruf von Genehmigungen und Vergünstigungen, Tätigkeitsverbote, Veröffentlichung der Gerichtsurteile und Zugang zum Sanktionsregister, sowie nicht zuletzt die Möglichkeit der Verbandsauflösung.

Im Einzelnen regen wir an die Veröffentlichung des Sanktionsregisters vorzusehen, unter Wahrung von Persönlichkeitsrechten und Geschäftsgeheimnissen bei grundsätzlicher Angabe des Ob einer Straftat und des betroffenen Verbands. Auch sollte eine Veröffentlichung der Urteile über den beschränkten Umfang des derzeitigen § 14 (nur bei großer Zahl von Geschädigten, nur für bis zu einem Jahr) vorgesehen werden. Gerade diesbezüglich hat das BMJV auf weiteren Abstimmungsbedarf innerhalb der Bundesregierung hingewiesen. Dies würde sowohl die nicht ausreichend entwickelte generalpräventive Komponente des Gesetzes verstärken als auch das berechtigte Informationsinteresse der Öffentlichkeit bedienen. Die Dauer der Veröffentlichung sollte dabei überdies nicht auf ein Jahr beschränkt sein, sondern sich an der Vorbehaltszeit nach § 10 Abs. 2 (mind. 1 Jahr höchstens 5 Jahre) orientieren.

Vor demselben Hintergrund muss bei besonders schweren Fällen iSv § 3 Abs. 2 eine Verwarnung mit bloßem Sanktionsvorbehalt ausdrücklich ausgeschlossen werden. Dazu könnte in § 10 Abs. 1 als weitere Voraussetzung aufgenommen werden, dass kein besonders schwerer Fall iSd § 3 Abs. 2 vorliegt. Die Verbände würden dadurch nicht über Gebühr belastet, da weiterhin eine Verhängung unter Vorbehalt für bis zu 50 Prozent der Sanktion nach § 11 möglich bliebe. Eine vollständige Ausrichtung allein an spezialpräventiven Zwecken selbst für diese besonders schweren Fälle wird jedenfalls dem bedeutenden Bedürfnis Betroffener nach Genugtuung und Wiedergutmachung kaum gerecht.

Bedenklich ist insbesondere die Streichung der Möglichkeit der Verbandsauflösung als *ultima ratio* für wiederholtes, schwerwiegendes Fehlverhalten. Dies ist aus Perspektive der Abschreckung nicht der richtige Weg. Neben den oben genannten europäischen Regelungen ist der Gedanke der Auflösung von Verbänden für schweres Fehlverhalten auch bereits dem bestehenden deutschen Recht keinesfalls fremd, wie Vorschriften aus dem Aktiengesetz und dem GmbH-Gesetz zeigen.

4. Höhe der Geldsanktion

Grundsätzlich ist die Möglichkeit einer am Umsatz orientierten Geldsanktion, um Unternehmen jeder Größe gerecht zu werden, zu begrüßen. Allerdings scheint die Deckelung auf 10% bei vorsätzlichen Taten bzw. 5% bei fahrlässigen Taten zu tief angesetzt. Insbesondere im Zusammenspiel mit den zahlreichen Reduzierungs- und Milderungsmöglichkeiten, welche das Gesetz anbietet, besteht die Gefahr, dass der Zweck, eine für das Unternehmen finanziell empfindliche Sanktion bereit zu halten, nicht mehr erfüllt wird. Eine Erhöhung auf 15% wie im Kölner Entwurf vorgesehen ist angemessen.

5. Verbandsinterne Untersuchung

Zu viel Gewicht wird verbandsinternen Untersuchungen für die Bemessung der Sanktionen beigemessen. Diese sollten keinesfalls an die Stelle eigener strafrechtlicher Ermittlungen der Staatsanwaltschaft gesetzt werden, wie es aber im jetzigen Entwurf in Teilen angelegt ist. Kooperation bei der Ermittlung durch den Verband kann honoriert werden, eine typisierte Reduzierung der Sanktionshöhe bei Durchführung interner Ermittlungen, einschließlich jener durch Dritte, steht einer unabhängigen Strafjustiz allerdings entgegen.