

Nr. 16/14
November 2014

Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zur Einführung eines Unternehmensstrafrechts

A. Tenor der Stellungnahme

Für die erfolgreiche Verfolgung von Unternehmensverfehlungen ist eine ausreichende personelle Ausstattung der Justiz von grundlegender Bedeutung. Die Einführung eines Unternehmensstrafrechts sieht der Deutsche Richterbund als möglich, aber nicht als geboten an. Bleibt es beim bestehenden Bußgeldverfahren, sollte eine Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft und der Wirtschaftsstrafkammern für solche Verfahren geschaffen werden.

B. Bewertung im Einzelnen

Der Deutsche Richterbund begrüßt die Diskussionen zur Einführung eines Unternehmensstrafrechts und hofft auf eine umfassende und ernsthafte Diskussion zu diesem Kernbereich des Wirtschaftsstrafrechts.

Der Prüfungsauftrag im Koalitionsvertrag und der sich daran anschließenden Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen (GA-NRW) zur Einführung der „strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen“ vom 14.11.2013 hat zu kontroversen Vorschlägen und Stellungnahmen geführt. In der aktuellen Debatte wird dabei übersehen, dass in Deutschland über die §§ 30, 130 OWiG bereits heute Sanktionsmöglichkeiten gegen Unternehmen bestehen. Deren geringe Bedeutung ist nur teilweise auf die unzureichende gesetzliche Ausgestaltung dieser Sanktionen zurückzuführen; im Wesentlichen beruht sie auf unzureichender Ausstattung von Staatsanwaltschaften und Gerichten in diesem Bereich. Für Bußgeldverfahren gegen Unternehmen werden der Justiz bisher keine Kapazitäten bereitgestellt; aufwendige, rechtlich und sachlich komplexe Bußgeldverfahren können mangels Personal kaum durchgeführt werden.

Deutscher Richterbund
Kronenstraße 73
10117 Berlin
T +49 30 206 125-0
F +49 30 206 125-25
info@drb.de
www.drb.de

Verfasser der Stellungnahme:
Dr. Peter Schneiderhan, Oberstaatsanwalt
Mitglied des Präsidiums

Wesentliche Eckpunkte für die Weiterentwicklung des Unternehmensstrafrechts sind:

- Ohne erheblichen Personalausbau bei Staatsanwaltschaften und Gerichten kann es kein in der Praxis wirksames Sanktionenrecht gegen Unternehmen geben.
- Die Frage, ob ein Unternehmensstrafrecht eingeführt oder das bestehende Sanktionensystem gegen Unternehmen im OWiG ausgebaut werden soll, ist eine rechtspolitische Entscheidung, die der Gesetzgeber zu treffen hat. Der Deutsche Richterbund sieht weder verfassungsrechtliche noch europarechtliche Vorgaben, welche eine Entscheidung in die eine oder andere Richtung erzwingen.
- Verbleibt es bei Sanktionen gegen Unternehmen in Form von Bußgeldern, ist sicherzustellen, dass die Staatsanwaltschaften als Bußgeldbehörde tätig werden können, um eine angemessene und gleichmäßige Ahndungspraxis sicherzustellen. Insbesondere die Schwerpunktabteilungen für Wirtschaftskriminalität müssen die hierfür notwendige Zuständigkeit durch klare gesetzliche Vorgaben erhalten und dementsprechend ausgebaut werden.
- Für diesen Fall ist eine Zuständigkeit der Wirtschaftsstrafkammern für Bußgeldverfahren zu schaffen. Gegen deren Urteile muss die Rechtsbeschwerde zum BGH eröffnet werden.
- Das Verhältnis der Unternehmensstrafe zur Strafe der verantwortlich handelnden Leitungspersonen im Unternehmen muss geklärt werden.
- Die zivil- und arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen für *Compliance* sind sicherzustellen.
- Die Anwendung deutschen Strafrechts bei grenzüberschreitenden Sachverhalten muss eindeutig und teilweise durch unionsrechtliche Vorgaben geregelt sein.
- Abschöpfungsmaßnahmen dürfen nicht der Staatsfinanzierung dienen oder abgaben- und sozialrechtliche Verfahren ersetzen.

Ohne Personalausbau kein Unternehmensstrafrecht.

Eine ernsthafte Diskussion über die Ausweitung des Sanktionenrechts gegen Unternehmen, gar die Einführung eines Unternehmensstrafrechts, in welchem das Legalitätsprinzip gilt, kann daher nur geführt werden, wenn vor einer solchen Diskussion vonseiten der Landesjustizminister die Bereitschaft erklärt wird, mit dessen Einführung die Ressourcen der Justiz im Bereich Wirtschaftskriminalität erheblich auszubauen. Fehlendes Personal, und nicht die Ausgestaltung des materiellen Rechts, ist bereits jetzt das wesentliche Hindernis bei der erfolgreichen Strafverfolgung gegen Unternehmer. Eine Aufgabenausweitung in diesem Bereich, insbesondere durch Bindung der Staatsanwaltschaften an das Legalitätsprinzip, kann daher nur unter der Prämisse diskutiert werden, dass in erheblichem Umfang Richter- und Staatsanwaltsstellen geschaffen werden. Initiativen zur Einführung eines Unternehmensstrafrechts oder auch nur zur Ausweitung des Bußgeldverfahrens gegen Unternehmen, ohne diese Prämisse anzuerkennen, sind unseriös.

Dabei müssen diese Stellen bei Gerichten und Staatsanwaltschaften unabhängig davon geschaffen werden, ob über ein Unternehmensstrafrecht die vom Gesetzgeber erhofften Mehreinnahmen aus Geldstrafen oder Verfall tatsächlich erwirtschaftet werden können. Staatliche Strafverfolgung, gebunden an das Legalitätsprinzip, kann nicht an erwartete Einnahmen aus dieser Verfolgung gebunden werden, sondern ist primäre Staatsaufgabe.

Über die Einführung eines Unternehmensstrafrechts ist politisch zu entscheiden, sie ist verfassungsrechtlich zulässig und europarechtlich nicht geboten.

Aus Sicht des Deutschen Richterbundes ist die Einführung eines Unternehmensstrafrechts, d. h. eines Strafrechts, in welchem Unternehmen und „Verbände“ mit Kriminalstrafe belegt werden können, verfassungsrechtlich zulässig. Das auf der Menschenwürde basierende Schuldprinzip als Grundlage strafrechtlicher Sanktionen spricht nicht dagegen, da Unternehmen keine Menschenwürde für sich in Anspruch nehmen können. Die Einführung eines Unternehmensstrafrechts, welches das bisherige System der Sanktionen von Aufsichtspflichtverletzungen und Geldbußen gegen juristische Personen im OWiG ersetzen bzw. ergänzen soll, ist daher eine kriminalpolitische Frage, über die ausschließlich der Gesetzgeber zu entscheiden hat.

Dabei kann sich der deutsche Gesetzgeber nicht auf Vorgaben der Europäischen Union zurückziehen. Das Europäische Strafrecht unterscheidet aufgrund der unterschiedlichen Situation in den Mitgliedstaaten nicht zwischen einem Straf- und einem Ordnungswidrigkeitenrecht. Eine vertiefte Debatte zur Harmonisierung dieser Unterscheidung hat auf europäischer Ebene

noch nicht stattgefunden. Daher stellen diejenigen Rechtsinstrumente, die Sanktionen gegen Unternehmen fordern, es den Mitgliedstaaten frei, ob sie diese durch Kriminalstrafe oder Bußgelder als Sanktionen des Verwaltungsrechts herbeiführen, solange die Sanktionen wirksam, angemessen und abschreckend sind. Dies ist bisher in Deutschland über entsprechende Sanktionen im OWiG erreicht worden. Die Vorgabe der europäischen Rechtsinstrumente ist daher offen; es werden nur „strafrechtliche und nichtstrafrechtliche Geldsanktionen“ (Zweites Protokoll über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft/ABL. 1977, C 221/11, dort Art. 4) bzw. „Geldstrafen und Geldbußen“ (RB gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, ABL. 2008, L 328/55, Art. 6) von den Mitgliedstaaten gefordert. Auch die aktuell in den Beratungen stehende Richtlinie zum strafrechtlichen Schutz des Euros (KOM [2013]42) enthält keine Verpflichtung, Sanktionen gegen Unternehmen im Strafrecht umzusetzen. Auch dort wird die Unterscheidung zwischen „Geldstrafe und Geldbuße“ für finanzielle Sanktionen beibehalten.

Wesentliche Eckpunkte eines Unternehmensstrafrechts.

Aus Sicht des Deutschen Richterbundes sind folgende Eckpunkte für die Fortentwicklung des Sanktionenrechts gegen Unternehmen zu beachten:

- Die Strafbarkeit und Strafverfolgung von Personen, die für das Unternehmen handeln, muss rechtlich und tatsächlich weiterhin sichergestellt bleiben.

Grundlage eines Unternehmensstrafrechts sind Straftaten, die im Unternehmen begangen werden. Für diese Straftaten sind diejenigen Personen strafrechtlich verantwortlich, die sie begangen oder nicht verhindert haben. Das Unternehmensstrafrecht kann deren Strafbarkeit nicht ersetzen, sondern allenfalls diejenige Zuordnungslücke nach „organisierter Unverantwortlichkeit“ (so GA - NRW, S. 24) schließen, die bleibt, wenn Verantwortung verschleiert wird oder nicht mehr aufgeklärt werden kann. Sanktionen gegen Unternehmen sollen sicherstellen, dass diese „Pflichtendiffusion“ zu keiner Strafbarkeitslücke führt und nicht die Strafbarkeit von natürlichen Personen ersetzen.

Der Deutsche Richterbund sieht die Gefahr, dass Unternehmensstrafen mit hohen Zahlungen an den Staat die Ermittlungen gegen die handelnden Personen in den Hintergrund drängen. Insbesondere eine ungenügende Personalausstattung der Justiz kann dazu führen, dass Leitungspersonen versuchen werden, sich über Unternehmensstrafen von den aufwendigen Verfahren gegen sich selbst „freizukaufen“. Diese Konsequenz eines Unterneh-

mensstrafrechts, welches die Strafbarkeit des Unternehmens gegenüber der Einzelverantwortung der Leitungspersonen in den Vordergrund rückt, würde nicht nur dem Schuldprinzip des Strafrechts widersprechen, sondern auch die organisierte Unverantwortlichkeit in den Unternehmen stärken.

Daher sollte aus Sicht des DRB vor dem Hintergrund ganz erheblicher Straf(schadens)zahlungen von Unternehmen im Zusammenhang mit der Bankenkrise, insbesondere in den USA, rechtstatsächlich untersucht werden, wie gegen die verantwortlichen Leitungspersonen strafrechtlich vorgegangen wurde und ob die organisierte Unverantwortlichkeit innerhalb dieser Unternehmen durch die genannten Verfahren tatsächlich beseitigt worden ist.

- Beweiserleichterung: Unabdingbar für den Deutschen Richterbund ist die Erleichterung der Zuordnung beim Vorwurf des Organisationsverschuldens.

Die praktische Erfahrung aus einer Vielzahl von Ermittlungsverfahren zeigt, dass es auch bei überschaubaren Tatvorwürfen oftmals nur mit sehr großem Aufwand und unter erheblichen Eingriffen in die Rechte der betroffenen Unternehmen und Beteiligten möglich ist, die Entscheidungsstrukturen von Unternehmen aufzuklären und Verantwortung zuzuordnen. Entscheidend für den Erfolg eines Unternehmensstraf- oder -bußgeldrechts ist daher, wie weit die Zuordnung von Verantwortung aus dem Gesetzesverstoß selbst abgeleitet werden kann. Grundlage eines Unternehmenssanktionsrechts muss daher die zu widerlegende Annahme sein, dass bei Straftaten oder schwerwiegenden Ordnungswidrigkeiten aus einem Unternehmen heraus ein dortiges Organisationsverschulden vorliegt. Inwieweit eine solche Zuordnungsregel im Strafrecht verankert werden kann, muss vom Gesetzgeber genau geprüft werden.

- Zivil- und arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen müssen gesichert und öffentlich-rechtliche Pflichten klargestellt werden.

Ein Unternehmensstrafrecht trifft vorwiegend Unternehmen, die sich legal am Markt betätigen. Ein Strafrecht, welches präventiv diese Unternehmen von Straftaten abhalten soll, kann nur wirken, wenn die Verantwortlichen auf allen Ebenen die rechtlichen Möglichkeiten besitzen, straffreies Verhalten der Aufsichts- und Leitungspersonen ihres Unternehmens bzw. dessen Mitarbeiter zu erzwingen und wenn die rechtlichen Handlungspflichten auf allen Ebenen hierzu eindeutig sind.

Die Regelung dieser Handlungspflichten kann nur eingeschränkt den Unternehmen selbst überlassen bleiben. Der rechtliche Rahmen muss vom Gesetzgeber vorgegeben werden. Ob die aktuelle Rechtslage hierfür ausreichend ist, erscheint zumindest nicht gesichert. Aus Sicht des Deutschen Richterbundes bedarf es daher einer umfassenden rechtstatsächlichen Untersuchung des deutschen und europäischen Rechts der juristischen Personen und Verbände, einschließlich des Arbeitsrechts, der Betriebsverfassungs- und Mitbestimmungsgesetze und des öffentlichen Rechts, ob der Durchgriff der Eigentümer bzw. der Verantwortlichen von Unternehmen auf die Entscheidungsträger und Mitarbeiter von Verbänden ausreichend rechtlich gesichert ist, um diese von Straftaten abhalten zu können.

Auch die ausreichenden „organisatorischen oder personellen Maßnahmen“ (so Art. 5 GA-NRW, *Compliance*), durch welche sich ein Verband vom Vorwurf des Organisationsverschulden entlasten kann, müssen zivil- und arbeitsrechtlich durch den Gesetzgeber abgesichert werden. Ein Unternehmensstrafrecht kann die Frage, was *Compliance* umfasst und unter welchen Voraussetzungen *Compliance* strafbefreiend wirken kann, nicht aus sich heraus beantworten. Dies würde die Betroffenen einem strafrechtlichen *trial and error* aussetzen, welches mit dem Gebot der Bestimmtheit strafrechtlicher Normen nicht in Einklang zu bringen ist. Es bedarf daher *Compliance*-Regelungen des deutschen und europäischen Gesetzgebers, die auch Fragen des Arbeitnehmerschutzes lösen und denen das Strafrecht folgen muss.

- Die Zuständigkeit des deutschen Strafrechts muss klar umgrenzt werden.

Die Zuständigkeit des deutschen Strafrechts für die Ahndung von Strafen aus einem Unternehmen muss sowohl für die Fälle, in denen bei einem Unternehmenssitz in Deutschland Straftaten im Ausland begannen wurden, wie auch für die Fälle, in denen bei ausländischem Unternehmenssitz die Straftaten in Deutschland erfolgten, eindeutig geregelt werden. Diese Regelungen können wegen der Auswirkung nationaler Strafverfolgung von Verbänden auf den Binnenmarkt und den freien Kapitalverkehr sowie im Hinblick auf das europarechtliche „ne bis in idem“ nur über eine unionsrechtliche Regelung erfolgen.

- Abschöpfung dient weder der Staatsfinanzierung noch der Verwaltungsvereinfachung.

Die Regelungen für Einziehung und Verfall müssen sich am Zweck der Maßnahme orientieren. Dabei muss sichergestellt werden, dass Abschöpfung nicht als Einnahmequelle des Staates missverstanden wird, die umfassend

genutzt werden kann. Die Abschöpfung dient ausschließlich dazu, Gewinne aus Straftaten nicht dem Straftäter zu belassen.

Unternehmensstrafe und Abschöpfung können auch nicht dazu dienen, die Festsetzung und die Einziehung von Steuern, Abgaben oder Zahlungen an Sozialversicherungsträger zu erleichtern oder zu ersetzen. Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden sollten in diesem Bereich daher dazu dienen, Vermögensgegenstände, auf welche Behörden oder Sozialversicherungsträger zurückgreifen können, im Rahmen von Ermittlungsmaßnahmen zu sichern. Der endgültige Zugriff muss im Rahmen des dafür vorgesehenen Verfahrens durch die zuständigen Behörden und Sozialversicherungsträger und unter Eröffnung der dafür vorgesehenen Rechtsbehelfe erfolgen. Straf- oder bußgeldrechtliche Abschöpfungsmaßnahmen können Vollzugsdefizite in diesem Bereich nicht ersetzen und sollten nur dann als letztes Mittel zur Verfügung stehen, wenn eine Rückgabe von Vermögensgegenständen an den Verband nicht zu vertreten wäre.

Entscheidung OWi oder Straftat ist eine rechtspolitische Entscheidung.

Die aktuellen Diskussionen und Beiträge zur Fortentwicklung eines Unternehmenssanktionenrechts fokussieren sich im Wesentlichen auf die Frage, ob ein Unternehmensstrafrecht einzuführen ist. Diese Entscheidung hat, wie bereits ausgeführt, der Gesetzgeber zu treffen.

Aus Sicht des Deutschen Richterbundes sind effektive Sanktionen gegen Unternehmen nicht nur über ein Unternehmensstrafrecht, sondern auch durch den Ausbau des bestehenden Sanktionensystems gegen Leitungspersonen und Unternehmen im OWiG zu erreichen. Dazu wären die existierenden Regelungen in den §§ 130, 30, 17 Abs. 4 OWiG zu verbessern. Möglich wäre es, den Tatbestand des § 130 OWiG, auch im Hinblick auf die oben angesprochene vereinfachte Zurechnung, zu schärfen, die Klammerwirkungen der Verfahren gegen Leitungspersonen und Unternehmen in § 30 OWiG neu zu gestalten und den Verfall oder die Einziehung über die bisherige Regelung des § 17 Abs. 4 OWiG hinaus zu ermöglichen. Wesentlich bei der Neugestaltung der Unternehmenssanktionen im OWiG wäre jedoch, die Staatsanwaltschaften mit einem umfassenden Evokationsrecht für Bußgeldverfahren auszustatten und Zuständigkeiten für „Wirtschafts-OWIs“ bei den Wirtschaftsstrafkammern der Landgerichte zu schaffen. Gegen deren Urteile müssen Rechtsbeschwerden zum BGH zulässig sein. Diese Änderungen wären ohne allzu großen gesetzgeberischen Aufwand möglich.

Sofern der Gesetzgeber jedoch auf das Unwerturteil der Kriminalstrafe nicht verzichten will und das Legalitätsprinzip in diesem Bereich für unabdingbar hält, sollte geprüft werden, ob das Verbandsstrafrecht nicht auch auf Behörden und Ministerien anzuwenden sein muss. Sicher ist eine Geldstrafe des Staates gegen den Staat nicht sinnvoll. Sofern der Mehrwert eines Unternehmensstrafrechts gegenüber Sanktionen im Ordnungswidrigkeitenrecht jedoch wesentlich im Unwerturteil liegt, ist zu fragen, warum Behörden und Ministerien, aus denen heraus Straftaten begangen werden, nicht auch von einem solchen Unwerturteil getroffen werden können.

Der Deutsche Richterbund ist mit rund 15.500 Mitgliedern in 25 Landes- und Fachverbänden (bei bundesweit 25.000 Richtern und Staatsanwälten insgesamt) der mit Abstand größte Berufsverband der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Deutschland.