



Clearingstelle Mittelstand des
Landes NRW bei IHK NRW



Stellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zum

**Gesetz zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von
Unternehmen und Verbänden**

für das Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf, 27. März 2014

Gesetz zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und Verbänden

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	2
1.1 Ausgangslage.....	2
1.2 Gesetzesentwurf zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden (Unternehmensstrafrecht)	2
1.3 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand	3
2. Auswirkungen des Gesetzesentwurfs zum Unternehmensstrafrecht	5
2.1 Auswirkungen auf Unternehmen, Branchen und Berufsgruppen.....	5
2.2 Auswirkungen auf Organisationstrukturen, Arbeitsabläufe und Beschäftigte.....	8
2.3 Auswirkungen auf Nachhaltigkeit, Sozialverträglichkeit und Fairness	10
3. Stellungnahmen der Beteiligten	11
3.1 Position der Beteiligten zum Gesetzesvorhaben.....	11
3.2 Anmerkungen der Beteiligten zum konkreten Gesetzesentwurf.....	13
3.2.1 Mittelstandspolitische Aspekte.....	13
3.2.2 Dogmatische und verfassungsrechtliche Aspekte.....	13
3.2.2.1 Schuldprinzip.....	13
3.2.2.2 Doppelbestrafung, Kollektivstrafe	14
3.2.3 Anmerkungen zu den materiell-rechtlichen Vorschriften des Gesetzesentwurfs	14
3.2.4 Anmerkungen zu den verfahrensrechtlichen Vorschriften des Gesetzesentwurfs	20
3.2.5 Regelungsvorschläge der Beteiligten.....	20
4. Votum der Clearingstelle Mittelstand	22

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Frage, ob bei Unternehmenskriminalität die Verhängung von Geldbußen gegen juristische Personen und Personenvereinigungen als Sanktion ausreicht und ob dies im Kontext internationaler Vorgaben und Entwicklungen noch zeitgemäß ist, wird seit geraumer Zeit kontrovers diskutiert.

Im Zuge dieser Diskussion hat das Land Nordrhein-Westfalen auf der Herbstkonferenz der Justizministerinnen und Justizminister im Jahre 2012 mitgeteilt, eine entsprechende Gesetzesinitiative zur Einführung eines spezifischen Unternehmensstrafrechts vorzubereiten. Aus Sicht des nordrhein-westfälischen Justizministers bedürfe es eines spezifischen Unternehmensstrafrechts, da die derzeit vorhandenen Sanktionsmöglichkeiten gegen Betriebe bei Gesetzesverstößen nicht ausreichend seien.

Dieser Ankündigung entsprechend hat der nordrhein-westfälische Justizminister Thomas Kutschaty auf der 84. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 14. November 2013 einen Gesetzesentwurf des Landes Nordrhein-Westfalen zum Unternehmensstrafrecht vorgestellt.

Dieser Gesetzesentwurf zielt darauf ab, zukünftig auch juristische Personen für ein strafbares Handeln zur Verantwortung zu ziehen, die derzeit nur nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz belangt werden können.

Neben der klassischen Geldstrafe sieht der Gesetzesentwurf als mögliche Sanktionen auch die Veröffentlichung der Verurteilung, den Ausschluss von öffentlichen Aufträgen sowie als ultima ratio die Auflösung des Unternehmens vor.

Der nordrhein-westfälische Gesetzesentwurf wurde seitens der Justizministerinnen und Justizminister der Länder als Grundlage für die weitere Beratung ausdrücklich begrüßt. Er ermögliche es, vertieft über die mit der Einführung eines spezifischen Unternehmensstrafrechts verbundenen Chancen und Risiken im Detail zu beraten.

Mit Schreiben vom 19. Dezember 2013 ist der Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, diesen Gesetzesentwurf zur „Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und Verbänden“ einer Überprüfung zu unterziehen.

1.2 Gesetzesentwurf zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden (Unternehmensstrafrecht)

Der Clearingstelle Mittelstand liegt der Entwurf des Justizministeriums eines „Gesetzes zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden“ vor.

Der Gesetzesentwurf regelt die strafrechtliche Haftung von Verbänden für Zuwiderhandlungen ihrer Mitarbeiter oder Mitglieder gegen Strafgesetze, wenn durch diese Zuwiderhandlungen Pflichten verletzt worden sind, die den Verband betreffen, oder wenn durch sie der Verband bereichert worden ist oder bereichert werden sollte.

Ziel dieses Verbandstrafgesetzbuch ist es, sowohl in materiell-rechtlicher als auch in prozessualer Hinsicht die Haftung von Verbänden auf eine eigenständige gesetzliche Grundlage zu stellen. Ausweislich der Gesetzesbegründung seien aus den Vorgaben des Unionsrechts zwei selbstständige materielle Verbandsstraftaten entwickelt worden. So solle die Verbandsverantwortlichkeit zum einen auf die fehlerhafte Auswahl der Führungsperson zurückgeführt werden und zum anderen auf ein Überwachungsverschulden.

Vom Anwendungsbereich sollen alle juristischen Personen, alle nicht rechtsfähigen Vereine und alle rechtsfähigen Personengesellschaften des privaten und öffentlichen Rechts, soweit sie nicht in Ausübung hoheitlicher Befugnisse handeln, erfasst werden.

Als mögliche Verbandssanktionen sieht der Entwurf neben den Verbandsstrafen der Geldstrafe, der Verwarnung mit Strafvorbehalt und der öffentlichen Bekanntmachung der Verurteilung zudem Verbandsmaßregeln vor.

1.3 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Mit Schreiben vom 19. Dezember 2013 ist der Justizminister Kutschaty an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herantreten, den Entwurf des „Gesetzes zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden“ außerhalb des strengen Korsetts eines förmlichen Verfahrens einer Überprüfung zu unterziehen. Das Votum der Clearingstelle Mittelstand solle in Anlehnung an § 7 der Verordnung zum Mittelstandsförderungsgesetz in die weitere Beratung mit einbezogen werden.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz an Clearingverfahren beteiligten Institutionen über den Überprüfungsauftrag informiert. Des Weiteren hat sie drei weitere Berufskammern in Anbetracht ihrer besonderen fachlichen Betroffenheit und der nicht vorhandenen Vertretung in das Verfahren einbezogen.

Die beteiligten Organisationen sind:

- IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag (NWHT)
- Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT)
- unternehmer nrw - Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e. V.
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V.
- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- DGB Nordrhein-Westfalen

zusätzlich:

- Rechtsanwaltskammer Köln
- Rechtsanwaltskammer Düsseldorf
- Architektenkammer Nordrhein-Westfalen

Die Clearingstelle Mittelstand hat zur besseren Einschätzung der Folgen des geplanten Gesetzes einen Fragenkatalog erarbeitet. Die Fragen lassen sich grob auf folgende Aspekte fokussieren:

- Auswirkungen auf Unternehmen, Branchen und Berufsgruppen
- Auswirkungen auf Organisationstrukturen, Arbeitsabläufe und Beschäftigte
- Auswirkungen auf Nachhaltigkeit, Sozialverträglichkeit und Fairness
- Erforderlichkeit und Eignung des geplanten Gesetzes zur Verringerung der Wirtschaftskriminalität
- Anregungen und Regelungsvorschläge

Mit Schreiben vom 14. Januar 2014 wurden alle v. g. Beteiligten um eine Stellungnahme zum geplanten „Gesetz zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden“ gebeten. In einem Beteiligentreffen am 4. Februar 2014 wurden Details mit der zuständigen Referatsleiterin des Justizministeriums zum Verfahren und zum Inhalt des geplanten Gesetzes geklärt.

Die Stellungnahmen der Beteiligten sind am 7. März 2014 bei der Clearingstelle Mittelstand eingegangen. Einige Institutionen haben eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle vor:

- Stellungnahme von IHK NRW
- Stellungnahme von unternehmer nrw
- Gemeinsame Stellungnahme von NWHT und WHKT
- Stellungnahme vom Verband Freier Berufe
- Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände (Städte- tag NRW, Landkreistag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW)
- Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes NRW
- Stellungnahme der Rechtsanwaltskammer Köln
- Stellungnahme der Architektenkammer NRW

Die Clearingstelle Mittelstand hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf dieser Basis hat sie für das Justizministerium des Landes NRW eine Beratungsvorlage mit einem Gesamtvotum bezüglich des geplanten Gesetzes „zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden“ (im Folgenden kurz: Unternehmensstrafrecht) erstellt.

2. Auswirkungen des Gesetzesentwurfs zum Unternehmensstrafrecht

Der Fragenkatalog der Clearingstelle Mittelstand beinhaltet an erster Stelle Fragen hinsichtlich der prognostizierten Auswirkungen des Gesetzesentwurfs auf (kleine und mittelständische) Unternehmen, unterschiedliche Branchen und Berufsgruppen. Im Vordergrund stehen hier erwartete Auswirkungen auf Kosten, Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplätze.

In einem weiteren Fragenkomplex wird der Fokus auf unternehmensinterne Prozesse gelegt. Hier werden die vermuteten Auswirkungen des geplanten Gesetzes auf Organisationsstrukturen, Arbeitsabläufe und auf die Beschäftigten abgefragt.

Abschließend wird die wirtschaftsethische Dimension des Gesetzesvorhabens beleuchtet. Ziel des geplanten Unternehmensstrafrechts ist mitunter die Forcierung einer risikopräventiven Unternehmenspolitik und –kultur, die im Vorfeld ansetzt und auf diese Weise Straftaten minimiert. Daher wurden die Beteiligten explizit gefragt, ob sie von dem Gesetz konkrete Auswirkungen auf Aspekte wie Nachhaltigkeit, Sozialverträglichkeit und Fairness im Wirtschaftsleben erwarten.

Im Folgenden werden die Ausführungen der Beteiligten zu den einzelnen Fragen dargestellt.

2.1 Auswirkungen auf Unternehmen, Branchen und Berufsgruppen

In Bezug auf die wirtschaftlichen Auswirkungen des Vorhabens merkt unternehmer nrw in seiner Stellungnahme kritisch an, dass die Regelungen des Gesetzentwurfes zum Unternehmensstrafrecht mittelständische Unternehmen unter einen Generalverdacht stellten, den sie im Einzelfall nur schwer entkräften könnten. Kleine und mittlere Unternehmen würden durch das Gesetz zur Einführung eines komplexen Compliance-Management-Systems gezwungen, um sich vor Strafe zu schützen. Die Folge dessen wäre ein massiver bürokratischer und finanzieller Aufwand, der insbesondere kleine und mittlere Unternehmen belasten würde. Diese verfügten häufig nicht über eigene Rechtsabteilungen. Externe Compliance-Beratung könnten sie sich oft nicht leisten. Die Dokumentation der Maßnahmen erforderten Mehrarbeiten auf den verschiedensten Hierarchie-Ebenen. Das Erfordernis, eigene Kontrolleure, Supervisoren oder Auditierer einzustellen, verursache erhebliche Kosten. Hinzu kämen zu erwartende Schäden durch verzögerte Produktions- oder Bearbeitungsabläufe.

Die vorgesehenen Sanktionen würden, so unternehmer nrw, im Ergebnis alle Arbeitnehmer eines Unternehmens für das Fehlverhalten eines Kollegen bestrafen. Gleiches gelte für die Verhängung existenzgefährdender Geldstrafen. Betriebsübernahmen würden infolge der vorgesehenen Übertragung von Strafsanktionen vom Rechtsvorgänger auf den Rechtsnachfolger massiv erschwert. Potentielle Interessenten würden abgeschreckt und dadurch der Erhalt von Arbeitsplätzen gefährdet.

Hinsichtlich der Abschätzung der zu erwartenden finanziellen Auswirkungen auf Unternehmen führt unternehmer nrw aus, dass die Kosten sehr stark von den jeweiligen Strukturen der Unternehmen abhängig seien. Selbst bei kleineren Unternehmen dürften die Kosten für die externe Erstellung entsprechender Compliance-Systeme schnell fünfstelligen Euro-Beträge erreichen.

IHK NRW weist darauf hin, dass die Einführung eines Unternehmensstrafrechts erhebliche Gefahren und Risiken sowohl für einzelne Unternehmen als auch für den Wirtschaftsstandort Deutschland berge. Die Höhe der Bußgelder und die Bemessungsgrundlage bei der Berechnung der Verbandsgeldstrafe stellten eine Existenzbedrohung für mittelständische Unternehmen dar.

Darüber hinaus seien die Regelungen zur Rechtsnachfolge praxisfern und führten zu erheblichen Risiken für mittelständische Unternehmen. Der geforderte Prüfungsmaßstab nach sogenannten „due-diligence-Prüfungen“ nach dem Aktienrecht verursache bei mittelständischen Unternehmen unkalkulierbare Kosten. Diese Prüfungen müssten unter Beteiligung von Experten durchgeführt werden.

Zudem sei die Bekanntgabe der strafrechtlichen Verurteilung als mögliche Sanktionsmaßnahme abzulehnen, da sie zu einer „zweiten Sanktionierung“ führe. Erhebliche Rufschädigung und wirtschaftliche Einbußen könnten die Folge sein.

Die Regelung der Unternehmensauflösung treffe letztendlich nicht (nur) die handelnden Entscheidungsträger, sondern Arbeitnehmer, Gesellschafter, Gläubiger und Kunden. Diese würden bei einer Auflösung ihre Ansprüche auf Forderung und Gewährleistung bzw. ihre Anteile am Unternehmen verlieren. Arbeitnehmer könnten unter Umständen ihren Arbeitsplatz verlieren. Dies könne erhebliche Auswirkungen auf Wettbewerb und Markt haben.

Darüber hinaus führe die Einführung von wirksamen und individuellen Compliance-Maßnahmen für ein Unternehmen aufgrund des nicht unerheblichen Aufwands an Zeit und Personal zu erheblichen Kosten. Die Höhe sei von der Größe und Struktur eines jeden Unternehmens abhängig. Dass zusätzliche Kosten in das Preisniveau des Unternehmens mit einfließen und damit auch Auswirkungen auf die Verbraucherpreise haben, sei wahrscheinlich.

Die Dachorganisationen des nordrhein-westfälischen Handwerks WHKT und NWHT verweisen in ihrer gemeinsamen Stellungnahme auf die typischen Strukturmerkmale des Handwerks. Sie kritisieren die mangelnde Differenzierung nach Unternehmensgröße im Gesetzesentwurf. Dies führe im Handwerk zu einem untragbaren Ergebnis. Handwerksunternehmen würden unter Generalverdacht gestellt und geschädigt, obwohl die im Gesetzesentwurf genannten Gefahrenlagen aufgrund der Unternehmensgröße, dem Umsatz und den regionalen Absatzweiten nicht von Unternehmen des Handwerks ausgingen.

Die Herausbildung einer strafrechtlich relevanten „Verbandsattitüde“ durch komplexere organisatorische Unternehmensstrukturen mit Mechanismen der „Freizeichnung“ seien aufgrund der inhaberzentrierten und familiären Strukturen im Handwerk nicht gegeben. Diese familiären Bindungen und Strukturen prägten das Arbeitsklima und führten zu einer gelebten, starken sozialen und gesellschaftlichen Verantwortung.

Die Dachorganisationen des Handwerks in NRW gehen davon aus, dass gerade die kleinen und mittelständischen Unternehmen mit einer durchschnittlichen Beschäftigtenzahl von bis zu 20 Mitarbeitern stärker durch das angedachte Unternehmensstrafrecht betroffen sein würden. Allein die Einführung und Umsetzung von kostenintensiven Compliance-Maßnahmen, um in den Genuss des Haftungsprivilegs des § 5 VerbStrG zu gelangen, stelle für diese eine überproportionale Mehrbelastung und Ungleichbehandlung dar. Großkonzerne verfügten hier bereits über ähnliche Organisationsstrukturen und qualifiziertes Fachpersonal.

Die Gesamtkostenbelastung für die zu veranlassenden Compliance-Maßnahmen ließen sich aufgrund der Unterschiedlichkeit der Unternehmen bezüglich Unternehmensgröße und Gewerk nicht seriös schätzen. Bei kleinen und mittelständischen Unternehmen von bis zu 20 Beschäftigten sei überschlägig von einem Bruttobetrag von ca. 5000 EUR, zuzüglich der laufenden Kosten pro Monat, auszugehen.

Aus Sicht der Rechtsanwaltskammer Köln wären prinzipiell alle Unternehmen unabhängig von Größe, Branche und Region von dem geplanten Gesetz gleichermaßen betroffen. Aus der Zielrichtung könne jedoch gefolgert werden, dass die Intensität der Verfolgung sog. Unternehmensstraftaten mit der Größe, der Branche im Sinne des Einflusses des betroffenen Unternehmens auf die Gesamtwirtschaft und ggf. mit der Anzahl der in einer bestimmten Region vorhandenen Großunternehmen wachse. Diesbezüglich würden sich Großunternehmen einrichten. Hinsichtlich der Kosten für erforderliche Compliance-Maßnahmen könnten jedoch keine qualifizierten Äußerungen gemacht werden.

Die Architektenkammer NRW befürchtet überzogene Anforderungen an die Ausgestaltung der Organisationsstrukturen in ihrer Branche. Die dadurch erforderlichen Investitionsmaßnahmen in verbesserte Aufsichts- und Überwachungsstrukturen durch Beauftragung Dritter führten in kleinen und mittleren Architekturbüros zu unverhältnismäßig hohen finanziellen Belastungen. Die genauen Kosten seien noch nicht abschätzbar.

Sie macht in diesem Zusammenhang auf die Gefahr einer Reduzierung des ohnehin bereits äußerst beschränkten Arbeitsplatzangebotes aufmerksam. Die erhöhte Verantwortlichkeit für Unternehmen schränke die Beschäftigungsmöglichkeiten gerade für jüngere, noch unerfahrene Architektinnen und Architekten ein.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände moniert im Gesetzesentwurf generell die Kollektivierung des Schuldvorwurfs. Diese führe dazu, dass (mittelständische) Unternehmensinhaber sowohl privat als auch über ihr Unternehmen und damit doppelt bestraft werden könnten.

Sofern auch öffentliche (kommunale) Einrichtungen gesetzlich erfasst wären, würden etwaige Sanktionen letztendlich die Anteilseigner treffen. Diese seien die jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaften und in letzter Konsequenz alle Bürgerinnen und Bürger, die keine Verantwortung für das Fehlverhalten treffe.

Der DGB NRW verweist hinsichtlich zu erwartender Auswirkungen eines Unternehmensstrafrechts auf (klein- und mittelständische) Unternehmen auf die Erfahrungen aus Österreich. Der Evaluation des österreichischen Verbandsverantwortlichkeitsgesetzes (VbVG) seien entscheidende Anhaltspunkte zu entnehmen („Generalpräventive Wirksamkeit, Praxis und Anwendungsprobleme des Verbandsverantwortlichkeitsgesetzes (VbVG)“, Evaluierungsstudie des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie, Universität Wien 2011). Die Evaluatoren stellten fest, dass das Gesetz trotz einer weitgehend skeptischen bis ablehnenden Haltung der Unternehmen folgende Wirkungen entfaltet habe:

- das Problembewusstsein sei gewachsen (zumindest bei größeren Unternehmen),
- das Risikobewusstsein für mögliche Imageschäden sei gestiegen und
- unternehmensinterne Prozesse seien angepasst worden, insb. im Falle von Unternehmen mit langen Logistikketten.

Bei kleinen und mittleren Unternehmen hätte sich die Steuerungswirkung aufgrund von Informationsdefiziten hinsichtlich des Gesetzes und fehlender Ressourcen für Compliance-Strukturen jedoch kaum entfalten können.

Der DGB weist in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung von mittelstandsspezifischen Informations- und Kommunikationsangeboten bei der Einführung eines Unternehmensstrafrechts hin.

2.2 Auswirkungen auf Organisationstrukturen, Arbeitsabläufe und Beschäftigte

Unternehmer nrw befürchtet, dass das Unternehmensstrafrecht kleine und mittelständische Unternehmen mit hohen Kosten und bürokratischen Anforderungen belasten würde. Für die Einführung und Kontrolle von Compliance-Management-Systemen sei ein erheblicher Zeitaufwand durch die (zumeist schlanke) Führungsebene erforderlich. Diese Zeit fehle für wirtschaftliche Kernaktivitäten und die strategische Ausrichtung des Unternehmens. Aufgabenerfüllung und Veränderungsprozesse drohten hierdurch verzögert oder gar unterlassen zu werden.

In diesem Zusammenhang weist unternehmer nrw auf die bereits genannten Erfahrungen aus dem in Österreich seit 2006 geltenden Unternehmensstrafrechts hin. Bis heute habe es demnach nur sehr wenige Verfahren aufgrund des Gesetzes gegeben. Deutlich spür- und hörbarer seien indes die Klagen der österreichischen Wirtschaft. Diese beklagt die durch das Gesetz ausgelösten Präventions- und Dokumentationspflichten. So müssten Unternehmen einen Verhaltenskodex verfassen, verschärfte Vorschriften für die Produktionssicherheit erfüllen, Mitarbeiter in maßgeblichen berufsrechtlichen Vorschriften schulen und all dies ausführlich dokumentieren.

Mit zunehmender Komplexität und Länge der Delegationsketten in einem Unternehmen wachse auch der Präventions- und Kontrollaufwand. Dieses gelte insbesondere, wenn Mitarbeiter an verschiedenen Orten beschäftigt seien. Aber auch bei kleinen GbR-Unternehmen werde das Risiko steigen. Zusammenschlüsse würden beendet oder nicht mehr eingegangen, wenn die Verantwortlichkeit für Entscheidungen nicht mehr in erster Linie bei demjenigen läge, der sie veranlasst habe.

Aus Sicht von unternehmer nrw könnte das Gesetz aus organisationsstruktureller Hinsicht auch eine verstärkte Hinterfragung der Entgelte für mittlere Führungsebenen bewirken, wenn zusätzliches Kontrollverhalten durch höhere Führungsebenen erforderlich und damit die Entscheidungskompetenz der mittleren Ebene begrenzt bzw. herabgesetzt werde.

IHK NRW betont, dass die durch das Vorhaben geforderten Compliance-Systeme konkret den individuellen Bedürfnissen eines Unternehmens entsprechen müssten. Demnach bräuhete jedes Unternehmen ein eigenes System. Man könne nicht auf bestehende und ggf. bewährte Systeme zurückgreifen. Dies bringe in der Regel erheblichen Zeit-, Geld- und Bürokratieaufwand für das einzelne Unternehmen mit sich.

Bei kleinen und inhabergeführten Unternehmen ginge die Einführung solcher Systeme aufgrund der bestehenden Überschaubarkeit von Strukturen und Beschäftigten – vor allem in Familienbetrieben – an der Zielsetzung vorbei. Der Kosten-Nutzen-Faktor sei hier nicht zu erkennen. Hinzu komme, dass einmal eingeführte Compliance-Systeme stetig überprüft und angepasst werden und – gerade wenn sie vor Gericht strafmildernd wirken sollten – zertifiziert werden müssten. Sonst würde laut IHK NRW dem Missbrauch mit einer „pro forma Compliance-System-Kultur“ Tür und Tor geöffnet werden.

Auch die Dachorganisationen des Handwerks in NRW weisen auf die erheblichen Kostenveränderungen durch Compliance-Management-Systeme für die Unternehmen des Handwerks hin. Vergleichbare Strukturen seien dem mittelständischen Handwerk fremd. Die Kontrollinstanzen müssten hier erst geschaffen werden. Eine Integration in bestehende Abläufe sei daher nicht möglich.

Die Einführung und Umsetzung von Compliance-Maßnahmen erfordere die Schaffung neuer Arbeitsplätze für Handwerksunternehmen. Durch Freistellung von vorhandenem Personal könnten diese Compliance-Maßnahmen nicht sachgerecht umgesetzt werden, da das Fachpersonal nicht die erforderliche Qualifikation aufweise.

Neben Personalkosten werden als zusätzliche Belastung für Handwerksunternehmen ein erheblicher Dokumentationsaufwand, Beratungs- und Organisationskosten sowie Schulungskosten der Mitarbeiter genannt. Zudem wird auf die Schwierigkeit der Vermittlung von Handlungsempfehlungen im Handwerk hingewiesen. Aufgrund der Vielfältigkeit der Gewerke im Handwerk würden sich keine Standards entwickeln lassen. Die Maßnahmen müssten „am Betrieb“ entwickelt und entschieden werden. Letztlich würden diese Umstrukturierungsmaßnahmen die Gesamtkosten erheblich erhöhen. In Folge dessen müsste von einer durch die Verbraucher zu kompensierenden Kostensteigerung ausgegangen werden.

Aus Sicht der Rechtsanwaltskammer Köln werde das Gesetz dazu führen, dass in den Unternehmen neue Maßnahmen zur Botmäßigkeit im Hinblick auf das Unternehmensstrafrecht und seine drohenden Sanktionen etabliert werden. Dabei handele es sich um solche Maßnahmen, die darauf zielten, die Zwangsauswirkungen des Gesetzes möglichst gering zu halten. Unternehmen würden sich demnach über ihre Geschäftsführungen und mittelbar über ihre Gesellschafter und Anteilseigner dem von dem Entwurf für richtig gehaltenen Konditionierungsimpuls („effektiver Anreiz zur Entwicklung und Pflege einer Kultur von Unternehmenscompliance“) zu entsprechendem Wohlverhalten, also Installation entsprechender Strukturen anhalten lassen.

Die Architektenkammer NRW stellt die erforderlichen Investitionen der Architekturbüros für verbesserte Aufsichts- und Überwachungsstrukturen heraus. Um die Anforderungen zu erfüllen würde die Einschaltung externer Beratungsunternehmen erforderlich. Die geplanten Regelungen könnten in Bezug auf die Beschäftigten sowie bezüglich der Aufgabenerfüllung Veränderungsprozesse bedingen. Die einzuführenden Überwachungsstrukturen würden möglicherweise mit (zu) hohen finanziellen Belastungen verbunden sein.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände kritisiert aus Sicht der Arbeitnehmer insbesondere das Zurechnungsproblem für Fehlverhalten einzelner Angestellter in betroffenen Unternehmen. Je nach Schwere der Sanktion würden Beschäftigte unter Umständen erhebliche wirtschaftliche Nachteile erfahren, ohne selbst Verantwortung für das Fehlverhalten zu tragen.

Der DGB NRW äußert in diesem Zusammenhang die Befürchtung, dass schuldhafte Unternehmen versuchen würden, Druck auf Arbeitnehmer auszuüben, um Straffreiheit zu erhalten. Somit könnten Strafen übermäßig zulasten der Beschäftigten gehen. Sofern Unternehmen zu hohen Geldstrafen verurteilt würden, bestünde das Risiko, dass sie sich dieses Geld bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch Personalabbau, die Streichung von (freiwilligen) Leistungen o. Ä. wiederholen würden. Diese Problematik sei jedoch nicht spezifisch für das geplante Unternehmensstrafrecht, sondern existiere auch heute schon.

2.3 Auswirkungen auf Nachhaltigkeit, Sozialverträglichkeit und Fairness

Aus Sicht von unternehmer nrw ist der vorliegende Gesetzentwurf nicht geeignet, Nachhaltigkeit, Fairness und Sozialverträglichkeit in Unternehmen zu erhöhen. Im Gegenteil würde eine solche „risikopräventive Unternehmenspolitik“ demnach zu einem gesetzlich veranlassenen Misstrauen führen. Dieses könne das innerbetriebliche Miteinander erheblich belasten.

Auch die Dachorganisationen des Handwerks in NRW erwarten von dem Gesetzesentwurf keine Auswirkungen auf die Aspekte Nachhaltigkeit, Sozialverträglichkeit und Fairness.

Der Verband Freier Berufe führt aus, dass die Einführung einer Unternehmensstrafe eher eine Zunahme der Ökonomisierungs- und Privatisierungstendenzen bei der Strafverfolgung im Zusammenhang mit Unternehmen und eine entsprechende Verstärkung der damit einhergehenden Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner befürchten lasse. Mit der Unternehmensstrafe würde den Strafverfolgungsbehörden ein zusätzliches Instrument zur Verfolgung materieller Interessen an die Hand gegeben. Zudem werde die Motivation von Unternehmen gesteigert, durch Kooperation mit den Behörden vor allem ökonomische Nachteile für das Unternehmen zu vermeiden, auch zulasten Einzelner.

Die Rechtsanwaltskammer Köln kritisiert, dass der Gesetzesentwurf zwar Anreize für die Entwicklung und Pflege einer Kultur von Unternehmenscompliance setzen wolle, aber nicht ausführe, was sie hierunter versteht. Es sei daher davon auszugehen, dass der Entwurf rechtliches Wohlverhalten erzeugen und als Ziel propagieren wolle. Da dieses Wohlverhalten aber ausschließlich an repressiven Maßstäben ausgerichtet sei (§ 5 des Art. 1 des Gesetzesentwurfes), könne prophylaktisch vom Unternehmen oder Verband nichts geleistet werden, was nicht durch das Unternehmensstrafrecht selbst wieder konterkariert werden würde.

Das geplante Vorhaben setze ein, wenn die vorhandenen Strukturen bereits versagt hätten. Deshalb hinke das Unternehmensstrafrecht mit seinem Belohnungscharakter für „ausreichende“ strukturelle Maßnahmen demjenigen nach, was es zu bekämpfen vorgebe. Daher sei das Gesetz nicht geeignet Wirtschaftskriminalität zu verringern und unternehmerische Anreize zur Risiko-Vorsorge zu geben.

Die Rechtsanwaltskammer Köln wertet positive wie negative Auswirkungen des Gesetzes auf Aspekte wie Nachhaltigkeit, Sozialverträglichkeit oder Fairness als zufällig oder beliebig. Sie begründet die Auffassung damit, dass Strafrecht nicht dazu bestimmt sei, politisch wünschenswerte Ziele zu verwirklichen. „Nachhaltigkeit“, „Sozialverträglichkeit“ und „Fairness“ seien allenfalls als ethische, ggf. wirtschaftsethische Kategorien fassbar.

Die Architektenkammer NRW erwartet demgegenüber vom Vorhaben die Schließung von Strafbarkeitslücken. Infolge dessen sei zumindest von unternehmerischen Anreizen zur Risiko-Vorsorge auszugehen. Von der Schaffung einer risikopräventiven Unternehmenspolitik in Unternehmen seien durchaus Auswirkungen auf die Aspekte Nachhaltigkeit, Sozialverträglichkeit und Fairness zu erwarten.

Der DGB NRW weist auf die Chancen der mit dem Gesetz verbundenen Forcierung von Compliance Management-Systemen (CMS) für die Beschäftigten hin. Diese könnten wirksam werden, wenn darunter eine funktionierende Corporate Governance verstanden werde, die auf Transparenz, Vertrauen und klaren Zielen mit Ergebnisorientierung und Vertrauen gründe. Aus gewerkschaftlicher Sicht sei die direkte Beteiligung der Beschäftigten und die Mitwirkung des Betriebsrates eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen eines CMS. Dies sei auch wichtig, um Überreglementierung und Formalismus zu vermeiden. Auf die positive, kulturverändernde Wirkung eines so verstandenen CMS hätten Gewerkschaften wiederholt hingewiesen. Rechtlichen Verbesserungsbedarf sieht der DGB NRW vor allem beim verbesserten Schutz von Hinweisgebern (Whistleblowern). Der Hinweis auf Verstöße gegen Recht und Gesetz dürfe niemals ein Kündigungsgrund sein.

3. Stellungnahmen der Beteiligten

3.1 Position der Beteiligten zum Gesetzesvorhaben

Die beteiligten Wirtschaftsverbände (IHK NRW, unternehmer nrw, die Handwerksorganisationen in NRW, der Verband der Freien Berufe und die Rechtsanwaltskammer Köln) lehnen das Gesetzesvorhaben ab. Weder kriminalpolitische noch rechtliche Erwägungen vermögen aus ihrer Sicht die Erforderlichkeit für eine gesonderten Unternehmensstrafrechts begründen.

Sie sind sich darin einig, dass die bestehenden gesetzlichen Vorschriften ausreichende Möglichkeiten und Handlungsspielräume gewähren, um Unternehmen für Verstöße zu sanktionieren. Sie verweisen auf die 8. GWB-Novelle, die zu einer relevanten Verschärfung des Bußgeldhöchstmaßes geführt hat.

Unternehmer nrw merkt an, dass durch den neuen § 30 Abs. 2a OWiG nun auch gegen die Rechtsnachfolger des Unternehmens Geldbußen verhängt werden könnten.

Unternehmer nrw und IHK NRW rücken den Blick zudem auf die bestehenden gesetzlichen Gewinnabschöpfungsregelungen. Die Existenz ausreichender verwaltungsrechtlicher Vorschriften zur Sanktionierung unternehmerischen Handelns merken Unternehmer nrw und die Handwerksorganisationen gleichfalls an. Unternehmer nrw betont, dass in Deutschland – im Gegensatz zu anderen Ländern - Erkenntnisse aus der steuerlichen Betriebsprüfung umgehend der Staatsanwaltschaft übermittelt werden. Diese Praxis führe zu einer hohen Verfolgungsquote von Rechtsverstößen.

Dem Argument des Vorhabens, für das Unternehmen sei das Risiko aufgrund der zu geringen Geldbußen kalkulierbar, begegnen die Wirtschaftsverbände mit Verweis auf § 17 OWiG

sowie mit dem Instrument des Verfalls im Strafgesetzbuch und im Ordnungswidrigkeitengesetz.

Aus Sicht von unternehmer nrw schaffe das Gesetzesvorhaben keinen zusätzlichen Anreiz für den Compliance-Bereich in den Unternehmen. Diese hätten längst erkannt, dass der Aufbau von Compliance-Systemen eine große Rolle in der Innen- und Außendarstellung spiele. Die praktizierte Eintragung von Bußgeldern gegen das Unternehmen in das Gewerbezentralregister sei eine erhebliche und durchaus gefürchtete Sanktion für die Unternehmen. Dieser Umstand bedinge, dass bereits heute ein starker Compliance-Anreiz bestehe.

Den Vorwurf einer behaupteten organisierten Unverantwortlichkeit weisen sie mit Blick auf die vielfältigen Bußgeldmöglichkeiten sowie die Statistiken zur Wirtschaftskriminalität zurück.

Das deutsche System mit seinem Ordnungswidrigkeitenrecht stehe im europäischen Vergleich keineswegs zurück. Ein Sanktionsdefizit gegenüber anderen Ländern sei nicht erkennbar. Weder europäische noch internationale Vorschriften enthielten Vorgaben, die es erforderlich machten, ein gesondertes Unternehmensstrafrecht zu schaffen.

Die genannten Wirtschaftsverbände sehen abschließend keine Gründe, die ein gesondertes Unternehmensstrafrecht rechtfertigen.

Aus Sicht der Architektenkammer NRW hingegen führen die geplanten Regelungen zur Schließung einer Strafbarkeitslücke bei Unternehmen und sonstigen Verbänden. Daher sei durch das Vorhaben zumindest von unternehmerischen Anreizen zur Risiko-Vorsorge auszugehen. Auch sie mahnen allerdings an, dass es nicht im Interesse ihrer Mitglieder sei, an das Verbandsstrafgesetzbuch bzw. die Umsetzung desselben überzogene Anforderungen in Bezug auf die Ausgestaltung der Organisationsstrukturen der Büros zu stellen.

Die kommunalen Spitzenverbände, die die Zielsetzung des Vorhabens grundsätzlich begrüßen, hegen hingegen erhebliche Bedenken, ob die beabsichtigte Einführung eines neuen Rechtsfolgensystems sachgerecht ist.

Der DGB NRW begrüßt generell die geplante Haftung und Sanktionierung von Verbänden. Das bisherige Recht der Ordnungswidrigkeiten werde den Anforderungen der Organisationsgesellschaft nicht mehr gerecht. Bußgelder würden keine hinreichende Präventivwirkung erzeugen, da sie insbesondere für große Wirtschaftsunternehmen ein kalkulierbares Risiko blieben. Grundsätzlich positiv zu würdigen sei das Ziel, gesetzlich bestimmte Anreizstrukturen zur Einführung von Compliance-Systemen zu schaffen.

3.2 Anmerkungen der Beteiligten zum konkreten Gesetzesentwurf

Die Beteiligten merken in ihren Stellungnahmen die nachfolgenden Aspekte zum konkreten Gesetzesentwurf an.

3.2.1 Mittelstandspolitische Aspekte

Die Vertreter aller Wirtschaftsverbände äußern in ihren Stellungnahmen deutliche mittelstandspolitische Bedenken hinsichtlich des geplanten Gesetzes. Der Mittelstand erfahre durch den Gesetzesentwurf eine übermäßige Betroffenheit.

Die durch die Regelungen forcierten Compliance-Management-Strukturen verursachten bei kleinen und mittelständischen Unternehmen erhebliche bürokratische und finanzielle Belastungen. Die Kosten für Kontrollstrukturen schränkten die Wettbewerbsfähigkeit der KMU ein und gefährdeten dadurch Arbeitsplätze.

3.2.2 Dogmatische und verfassungsrechtliche Aspekte

Im Folgenden werden die dogmatischen und verfassungsrechtlichen Aspekte der Beteiligten detailliert dargestellt.

3.2.2.1 Schuldprinzip

Die Abkehr vom strafrechtlichen Schuldprinzip durch die angedachten Regelungen begegnet aus Sicht von IHK NRW, unternehmer nrw, Verband der Freien Berufe und der Rechtsanwaltskammer Köln verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Einführung eines Verbandsstrafrechts in Form des vorgelegten Gesetzesentwurfs wird daher aus dogmatischen Gründen abgelehnt.

Die angedachten Regelungen das Unternehmen strafrechtlich zu belangen, widerspreche dem im Grundgesetz in Art. 20 Abs. 3 verankerten Schuldprinzips „nulla poena sine culpa“. Bei der Unternehmensstrafe auf die Feststellung individueller Strafbarkeit zu verzichten und die juristische Person als solche zu pönalisieren, sei verfassungsrechtlich äußerst bedenklich.

IHK NRW trägt vor, dass eine pauschale Zurechnung der Strafbarkeit ohne Berücksichtigung von Anstiftung, Beihilfe oder auch mittelbare Täterschaft, dem Ziel des Entwurfs, die Verantwortung der Organisationseinheit zu erreichen, nicht gerecht werden könne. Besonders kritisch sei diese Strafbarkeitszurechnung, wenn die strafbare Handlung eines Entscheidungsträgers entgegen dem ausdrücklich erklärten Willen des Unternehmens geschehe.

3.2.2 Doppelbestrafung, Kollektivstrafe

Die kommunalen Spitzenverbände merken an, dass die beabsichtigte Kollektivierung des Schuldvorwurfs dazu führen könnte, dass (mittelständische) Unternehmensinhaber sowohl privat als auch über ihr Unternehmen bestraft werden könnten. Eine derartige Doppelbestrafung erscheine ihnen überzogen und überdies rechtlich fragwürdig.

Als problematisch wird ferner gesehen, dass verhängte Unternehmenssanktionen u. U. für die Belegschaft, die das Fehlverhalten selbst nicht zu verantworten haben, erhebliche wirtschaftliche Nachteile mit sich bringen.

Auf diese mögliche Reflexwirkung macht auch der DGB aufmerksam. Er weist gleichzeitig darauf hin, dass diese Problematik nicht spezifisch für das geplante Unternehmensstrafrecht sei, sondern bereits heute schon existiere.

Auch die Rechtsanwaltskammer Köln kritisiert diese Nebenfolge. In ihrem Fokus steht die Gesetzesbegründung auf Seite 32 „Der Eintritt in die Risikogemeinschaft rechtfertigt diese reflektierende kollektive Haftung“. Wollte man entpersonalisierte Strukturen strafrechtlich treffen, gebiete es die staatliche Fürsorgepflicht aus Sicht der Kammer, diese Auswirkungen auf Mitarbeiter und Anteilseigner Folgen beseitigend zu korrigieren.

IHK NRW weist auf die Gefahr der zweifachen Haftung der Unternehmen hin. Diese entstünde durch die Einführung des Legalitätsprinzips und die Nichtexistenz einer Subsidiaritätsklausel. Unternehmen müssten sich unter Umständen zivilrechtlich und nach dem Verbandsstrafrecht gegenüber dem Geschädigten verantworten.

Unternehmer nrw weist darauf hin, dass durch die Abkehr vom Territorialprinzip die Unternehmen der Gefahr einer Doppelbestrafung ausgesetzt würden.

3.2.3 Anmerkungen zu den materiell-rechtlichen Vorschriften des Gesetzesentwurfs

Die Beteiligten merken zu den einzelnen materiellen-rechtlichen Vorschriften die nachfolgenden Aspekte an.

§ 1 Persönlicher und sachlicher Anwendungsbereich

Unternehmer nrw stuft die Ausgestaltung des persönlichen Anwendungsbereichs, der alle Verbände erfasst, als konsequent ein. Dadurch werde einer Ungleichbehandlung begegnet.

Die kommunalen Spitzenverbände plädieren in diesem Zusammenhang für Ausnahmeregelungen in Bezug auf öffentliche (kommunale) Einrichtungen und Gesellschaften. Um die Wahrnehmung von Aufgaben der Daseinsvorsorge dauerhaft zu gewährleisten, dürfe es keine Unternehmensauflösung für diese geben.

Für IHK NRW, die Rechtsanwaltskammer Köln und unternehmer nrw hingegen wäre die Privilegierung des „hoheitlichen Handelns“ nach § 1 Abs. 2 des Entwurfs nicht nachvollziehbar. Der Hinweis auf öffentlich-rechtliche Aufsichtsfunktionen überzeuge aus Sicht von IHK NRW nicht. So gebe es durchaus auch Stellen, die nicht im Instanzenzug eingebunden seien.

Auch für unternehmer nrw ist diese Privilegierung mit Blick auf das Strafgesetzbuch, das Straftaten, die in Ausübung hoheitlicher Befugnisse verübt werden, regelmäßig mit höherer Strafe bedroht, unverständlich. Die Rechtsanwaltskammer Köln vermisst eine Erklärung, warum die Haftungsregelung des Art. 34 GG i. V. m. § 839 BGB nicht herangezogen werde.

Der DGB beurteilt die Erfassung der ideellen Vereine, in denen keine Verbandsattitüden bestünden, als kritisch. Folglich müssten auch diese formale Compliance-Managementsysteme aufbauen. Es verbiete sich jedoch, Gewerkschaften zum Aufbau einer Compliance-Organisation zu verpflichten. Die personellen Freiheitsrechte der Arbeitnehmer zur sozialen Selbstorganisation und das Freiheitsrecht der Gewerkschaften als Selbstorganisation stünden dem entgegen.

Die Handwerksorganisationen in NRW kritisieren eine nicht erfolgte Differenzierung nach der Unternehmensgröße im Gesetzesentwurf. Dies führe bei genauer Betrachtung der Unternehmensstrukturen im Handwerk zu einem untragbaren Ergebnis. Ein großer Anteil aller Handwerksunternehmen werde unter Generalverdacht gestellt, ohne dass von diesen Gefahrenpotentiale ausgingen. Aufgrund der Größe, des Umsatzes und den regionalen Absatzweiten fehle es diesen an der erforderlichen Marktrelevanz und dem Machtpotential. Sie plädieren für eine Herausnahme der Handwerksbetriebe aus dem Anwendungsbereich. Maßstab solle die Unternehmensgröße und -struktur sein.

Für unternehmer nrw ist es nicht akzeptabel, strafrechtliche Sanktionen gegen einen Verband zu verhängen, ohne dass die Tat der eigentlich handelnden Person zweifelsfrei nachgewiesen werden müsse.

Im Gesetzestext müsse unmissverständlich formuliert werden, dass Zuwiderhandlungen, die sich ausschließlich gegen den Verband selbst richten, vom Anwendungsbereich nicht erfasst werden. Eine bloße Erläuterung in der Gesetzesbegründung sei nicht ausreichend.

IHK NRW und unternehmer nrw stufen den Begriff des „Entscheidungsträgers“ in § 1 Abs. 3 d). des Entwurfs als zu weit gefasst ein. Er sei zu unbestimmt und berge eine erhebliche und nicht absehbare Rechtsunsicherheit. Der in der Begründung aufgeführte Personenkreis lasse eine definierte Gemeinsamkeit nicht erkennen. Unternehmer nrw warnt davor, Personen, die keine Garantstellung innehaben, als gesetzlich festgelegte Kontrollperson mit entsprechenden Auswirkungen auf die Verbandshaftung einzustufen.

§ 2 Abs. 1, 2 Allgemeine Voraussetzungen

Unternehmer nrw bemängelt die Unbestimmtheit der Voraussetzungen für Verbandsstraftaten. Die automatische Zurechnung, mithin der Verzicht auf die Kausalität, sei kritisch. Dass es für eine Zurechnung genügen solle, dass Maßnahmen unterlassen wurden, durch die die Zuwiderhandlung verhindert oder erschwert worden wäre, widerspräche den Grundprinzipien des Strafrechts.

IHK NRW trägt vor, dass eine pauschale Zurechnung der Strafbarkeit ohne Berücksichtigung von Anstiftung, Beihilfe oder auch mittelbare Täterschaft dem Ziel des Entwurfs, die Verantwortung der Organisationseinheit zu erreichen, nicht gerecht werden könne. Besonders kritisch sei diese Strafbarkeitszurechnung, wenn die strafbare Handlung eines Entscheidungsträgers entgegen dem ausdrücklich erklärten Willen des Unternehmens geschehe.

§ 2 Abs. 3 Territorialprinzip

Aus Sicht von unternehmer nrw widerspricht § 2 Abs. 3 des Entwurfs dem im deutschen Strafrecht geltenden Territorialprinzip. Erfasst werden Tathandlungen, die im Ausland begangen werden. Mit der Abkehr vom Territorialitätsprinzip werde eine Doppelbestrafung der Unternehmen in Kauf genommen. § 14 Abs. 3 des Entwurfs biete hier keinen ausreichenden Schutz.

IHK NRW merkt an, dass die Strafbarkeit von Auslandsstraftaten nach §§ 5 ff StGB und das Verhältnis zum Verbandsstrafrecht im Entwurf nicht behandelt werde. Unklar bliebe daher, ob eine strafrechtliche Verfolgung im Ausland nach einem Freispruch oder einer Verurteilung in Deutschland unterbleibe.

§ 2 Abs. 4 Rechtsnachfolger

Eine Haftungsausdehnung auf Rechtsnachfolger, wie in § 2 Abs. 4 des Entwurfs vorgesehen, lehnt unternehmer nrw ab. Die Möglichkeiten des Ordnungswidrigkeitenrechts dürften nicht auf das Strafrecht übertragen werden. Auch im Individualstrafrecht gibt es keine Übertragung strafrechtlicher Verantwortung.

Zuwiderhandlung und Sanktionen unter bestimmten Voraussetzungen dem Rechtsnachfolger zuzurechnen, mache aus Sicht von IHK NRW einen Rechtsübergang für die mittelständischen Unternehmen unkalkulierbar. Unklar sei, welcher Prüfungsmaßstab anzulegen ist. Unternehmen zu verpflichten, due-diligence-Prüfungen durchzuführen, die aus dem Aktienrecht bekannt sind, belaste den Mittelstand erheblich, zumal diese dann unter Beteiligung von Experten durchgeführt werden müssten.

§ 3 Allgemeine Bestimmungen

Aus Sicht von unternehmer nrw erscheint es ungünstig, die als kritisch eingestufte Bruttoberechnungsmethoden der Verfallbeträge im Verbandsstrafrecht zu etablieren. Dies könne den wirtschaftlichen Ruin für die betroffenen Verbände nach sich ziehen. Gerade die strafprozessualen Maßnahmen gemäß §§ 111 b Abs. 2, 111 d StPO könnten dies aufgrund der im Verbandsstrafrecht zu erwartenden höheren, für verfallen zu erklärenden Beträge bedingen.

§ 4 Verbandssanktionen

Unternehmer nrw bittet um Klarstellung, ob die Aufzählung der Sanktionen und Weisungsmöglichkeiten im Gesetzesentwurf alternativ oder kumulativ zu verstehen sind.

§ 5 Absehen von Sanktionen

Trotz bestehender Kritik, dass gerade kleine und mittelständische Unternehmen durch das Gesetz quasi zur Einführung komplexer und kostenintensiver Compliance-Systeme gezwungen würden, bewertet es unternehmer nrw als folgerichtig, wenn der Gesetzgeber bei grundsätzlicher Entscheidung für ein derartiges Gesetz in diesem auch ein Absehen von Sanktionen normiert.

Mit Blick auf die konkrete Ausgestaltung erscheint es ihr hingegen nicht erklärlich, aus welchem Grund nicht auch bereits existierende, angemessene Compliance-Systemen strafausschließend berücksichtigt werden können. Sie verweisen in diesem Zusammenhang auf die

Gesetzesbegründung, in der auch auf Sect. 7 Para 2 des UK Bribery Act 2010 verwiesen werde. So müsste aus Sicht von Unternehmer NRW auch ein existierendes, angemessenes Compliance-System zwingend bereits strafausschließend sein.

Wurde der Entscheidungsträger sorgfältig ausgewählt und ein angemessenes Compliance-System vorgehalten, so müsse allein dies haftungsausschließend wirken. Den Haftungsausschluss vom Schaden abhängig zu machen, widerspräche den in der Gesetzesbegründung genannten Haftungsgründen.

Aus Sicht von Unternehmer NRW bliebe zudem unklar, wie das Verhältnis von § 5 des Entwurfs zu § 130 OWiG ausgestaltet sein soll. So böte § 5 des Entwurfs keinen Anreiz zur freiwilligen Aufdeckung, wenn trotz allem Maßnahmen gleicher Wirkung nach §§ 30, 130 OWiG getroffen werden könnten. In solchen Fällen dürfe daher entgegen § 21 Abs. 2 OWiG das Ordnungswidrigkeitenrecht keine Anwendung finden.

Der Ansatz, im Gesetz ein Haftungsprivileg zu etablieren, wird von IHK NRW im Grundsatz positiv bewertet. In Bezug auf das angedachte Haftungsprivileg erscheint es jedoch aus Sicht von IHK NRW bedenklich, dass durch bestehende Compliance-Systeme das Verschulden gegen Strafrecht grundsätzlich geringer bewertet werden soll. Mit der Etablierung von Compliance-Systemen würden vor allem mittelständische Unternehmen vor nicht unerhebliche Probleme gestellt. Diese müssten diese individuell mit Blick auf ihre Bedürfnisse erstellen und stetig überprüfen bzw. anpassen. Dies brächte in der Regel erheblichen Zeit-, Geld- und Bürokratieaufwand für die mittelständischen Unternehmen mit sich.

Insbesondere ginge die Einführung solcher Systeme bei kleineren und inhabergeführten Unternehmen aufgrund der Überschaubarkeit der Strukturen an der Zielsetzung vorbei. Der Kosten-Nutzen-Faktor sei nicht erkennbar.

§ 5 Abs. 2 des Entwurfs verlagere demnach den Ermittlungsaufwand auf die Unternehmen und verstoße damit gegen den Grundsatz sich nicht selbst belasten zu müssen.

Aus Sicht der Handwerksorganisationen in NRW führe das Haftungsprivileg zu einer Begünstigung von Großunternehmen. Diese könnten durch ausreichende organisatorische oder personelle Maßnahmen ein Absehen von Sanktionen herbeiführen. Für kleine und mittlere Unternehmen stelle die Einführung und Umsetzung von kostenintensiven Compliance-Maßnahmen eine überproportionale Mehrbelastung und Ungleichbehandlung gegenüber Großkonzernen dar, um in den Genuss des Haftungsprivilegs zu gelangen.

Der DBG beurteilt die Tatbestandsmerkmale „ausreichende organisatorischen und personellen Maßnahmen“ und „wesentlich zur Aufdeckung beigetragen“ in § 5 des Entwurfs als unkonkret. Sie führten zu hoher Rechtsunsicherheit, insbesondere bei Verbänden, die nicht über ein derartiges Compliance-System verfügen. Ausgelöst dadurch bestünde Unklarheit, ob Gewerkschaften als Verband oder ihre Entscheidungsträger (Vorstandsmitglieder) auch für Mitglieder, die aus einem gewerkschaftlichen Aktionszusammenhang heraus (etwa Veranstaltungen, Kundgebungen, Demonstrationen) strafrechtliche Zuwiderhandlungen begehen, haften.

§ 6 Verbandsgeldstrafe

Unternehmer NRW stuft die Regelung zur Errechnung der Tagesgeldhöhe im Gesetzesentwurf als bedenklich ein. Die Begriffe Ertragslage und Gesamtumsatz würden nicht einheitlich verwandt. Es erschließe sich nicht, weshalb auf unterschiedliche Bemessungsgrundlagen zu-

rückgegriffen werden sollte. Das Geldbußenhöchstmaß an den letzten drei Geschäftsjahren zu orientieren und nicht am letzten Geschäftsjahr (vgl. § 81 Abs. 4 GWB), sei nicht erklärlich.

Von Unternehmer NRW abgelehnt und von IHK NRW kritisch angemerkt wird die Orientierung der Geldstrafe auf Basis des weltweiten Umsatzes. Diese Bemessungsgrundlage stehe aus Sicht beider im Widerspruch zur Verantwortlichkeit der einzelnen Unternehmen.

Darüber hinaus führe der unbestimmte Rechtsbegriff der „wirtschaftlichen Einheit“ aus Sicht von IHK NRW zur Rechtsunsicherheit. Infolge des Zusammenspiels der Regelungen bestünde die Gefahr, dass bei Ausschöpfung des Strafrechtsrahmens sich insbesondere für mittelständische Unternehmen eine existenzvernichtende Wirkung ergebe.

§ 8 Bewährungszeit, Auflagen und Weisungen

Unternehmer NRW und IHK NRW sehen kein Erfordernis, die Bewährungszeit für Verbände auf drei Jahre festzulegen und damit von der zweijährigen Bewährungszeit, die für natürliche Personen nach dem Strafgesetzbuch gilt, abzuweichen.

Des Weiteren bittet Unternehmer NRW um Klarstellung, ob die Aufzählung in Abs. 2 alternativ oder kumulativ zu verstehen ist.

Kritisch sieht Unternehmer NRW zudem die Regelung des § 8 Abs. 3. So sollte der Verband angewiesen werden können, organisatorische und personelle Maßnahmen zu treffen, um vergleichbare Straftaten in Zukunft zu vermeiden. Der eingeräumte Einfluss auf die Unternehmensführung und der damit verbundene erhebliche Eingriff in den Geschäftsbetrieb erfordere notwendigerweise die Festschreibung von Weisungsanforderungen.

Die Anweisung personeller Maßnahmen könnten zu zusätzlichen Belastungen für die Betroffenen und ggf. wegen der Anknüpfungstat des bereits verurteilten Arbeitnehmer führen, ohne dass dies vom Gericht als Nebenfolge gegenüber dem Unternehmen angeordnet werden müsste. Unternehmer NRW wirft in diesem Zusammenhang die Frage auf, auf welcher Rechtsgrundlage die Arbeitnehmer solche Maßnahmen dulden müssten und wie das Verhältnis zum Arbeitsrecht ausgestaltet sein sollte.

Der Aspekt der Einbindung von Sachverständigen, an die die Unternehmen regelmäßig zu berichten hätten, wirft bei Unternehmer NRW gleichfalls folgende Fragen auf:

Wie sieht die konkrete Ausgestaltung aus? Ist das Kostenrisiko von Unternehmensseite zu tragen? Wie werden der Datenschutz und der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewahrt? Welche Anforderungen werden an den Sachverständigen gestellt und welche Befugnisse kommen ihm zu?

Da die Kontrolle der Umsetzung strafrechtlicher Sanktionen eine repressive und zwingend hoheitliche Tätigkeit darstelle, müsse aus ihrer Sicht der Sachverständige beliebig werden.

§ 9 Bekanntgabe der Verurteilung

Die Sanktionsmöglichkeit, die Verurteilung öffentlich bekannt zu machen, lehnen Unternehmer NRW und IHK NRW ausdrücklich ab. Sie leiste dem öffentlichen Pranger Vorschub. Die Bekanntgabe stelle eine „zweite Sanktionierung“ dar. Die Vorschrift widerspreche dem Resozialisierungsgedanken. Eine Veröffentlichung sei aus Opferschutzgesichtspunkten nicht erforderlich und daher unverhältnismäßig.

Außer acht bleibe laut IHK NRW, dass ein Urteil in der Rechtsmittelinstanz aufgehoben werden könne, der durch die öffentliche Bekanntgabe der Verurteilung entstandene Imageschaden bliebe hingegen irreversibel bestehen.

Unternehmer nrw und IHK NRW weisen in diesem Zusammenhang auf unbestimmte und auslegungsbedürftige Begriffe und Aspekte. Weder der genaue Zeitpunkt, die Form und Umfang sowie Ort der Veröffentlichung werde im Gesetzesentwurf benannt.

Laut unternehmer nrw dürfe die Art der Bekanntmachung nicht in die Entscheidungskompetenz des Richters gelegt werden. Diese Möglichkeiten müssten gesetzlich vorgegeben werden. Ein Vergleich mit § 200 StGB, der eine Veröffentlichung im Rahmen von Beleidigungsdelikten erlaubt, hält unternehmer nrw aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen für nicht passend.

§§ 10, 11 Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge, Ausschluss von Subventionen

Dieser Regelungskomplex wirft bei unternehmer nrw die Frage auf, ob ein Landgericht eines Bundeslandes die Kompetenz besitze, Unternehmen von Subventionen oder öffentlichen Aufträgen anderer öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder der Europäischen Union auszuschließen. Schlussendlich bedeute dies einen Eingriff in die Beschaffungsrechte und Befugnisse anderer Körperschaften. Laufende Verfahren dürften aus Gründen der Rechtssicherheit nicht tangiert werden. Ob diese Maßregel mit Blick auf die Eintragungen im Gewerbezentralregister erforderlich ist, wird zudem bezweifelt.

Auch IHK NRW hält die Regelung unter Hinweis auf TvgG NRW für nicht erforderlich. Zweifel bestünden auch, ob es verhältnismäßig sei, an sich zuverlässige Unternehmen bei Einzelverstößen auf diese Weise zu sanktionieren.

§ 12 Verbandsauflösung

Die Regelung der Verbandsauflösung wird von unternehmer nrw abgelehnt. Diese kollektive Unternehmensstrafe als ultima ratio bedeute vor allem eine Bestrafung aller Arbeitnehmer. Kollektivstrafen sind dem Strafrecht fremd und seien unverhältnismäßig.

Zudem berge der unbestimmte Rechtsbegriff „beharrliche Wiederholung von Zuwiderhandlungen“ erhebliche Rechtsunsicherheit für die Unternehmen. Weder die Beharrlichkeit werde definiert, noch die Anzahl der Wiederholungen beziffert. Unklar bliebe auch, in welchen zeitlichen Abstand die Wiederholung begangen werden müssen und welche Bewertung fahrlässige und vorsätzliche Verstöße erfahren sollen.

Aufgrund des erheblichen Eingriffs in die Grundrechte Eigentum und Berufsfreiheit stuft IHK NRW die Regelung als unverhältnismäßig und nicht gerechtfertigt ein. Sie hält diese Regelung mit Blick auf die zahlreichen vorhandenen gesetzlichen Regelungen zu Betriebs-schließungen und unter dem Aspekt der Sippenhaft für nicht erforderlich.

3.2.4 Anmerkungen zu den verfahrensrechtlichen Vorschriften des Gesetzesentwurfs

Die Beteiligten tragen zu einzelnen Verfahrensvorschriften das Nachfolgende vor:

§ 13 Grundsätze: Nebenklage

Unternehmer nrw lehnt die Beteiligungsmöglichkeiten von Privaten am Strafverfahren gegen Verbände generell ab. Nebenklagen von Verletzten dürften nicht ermöglicht werden. Im Zuge solcher Verfahren könnten Entschädigungsansprüche geltend gemacht werden. Dies würde die Gefahr der Einführung kollektiver Prozesse gegen das Unternehmen bedeuten. Der jeweilige Verband wäre dann umfassenden Haftungsrisiken ausgesetzt.

§ 14 Legalitätsgrundsatz

Aus Sicht von unternehmer nrw ist die Einführung des Legalitätsprinzips kein geeignetes Instrument, Vollzugsdefizite zu beheben. Eventuell bestehende Defizite seien eher ein Rechtsanwendungs- als ein Rechtssetzungsproblem. Die übliche Übermittlung von Erkenntnissen aus steuerlichen Betriebsprüfungen an die Staatsanwaltschaften führe bereits heute zu einer hohen Verfolgungsquote von Rechtsverstößen.

Die Rechtsanwaltskammer Köln und der Verband der Freien Berufe bewerten die Ansicht, „die Einführung des Legalitätsprinzips für die Strafverfolgung von Unternehmen sei ein Garant für die Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer“ als lebensfremd.

Durch die Einführung des Legalitätsprinzips und die Nichtexistenz einer Subsidiaritätsklausel entstünde laut IHK NRW die Gefahr der zweifachen Haftung der Unternehmen.

§ 17 Vertretung und Zustellung

Aus Sicht von unternehmer nrw ist es nicht gerechtfertigt, Personen, gegen die das Verfahren mangels Tatverdacht gemäß § 170 Abs. 2 StPO eingestellt worden sind, von der Vertretung auszuschließen.

3.2.5 Regelungsvorschläge der Beteiligten

Die Handwerksorganisationen schlagen vor, eine von der Beschäftigtenzahl abhängige Kleinstbetriebsregelung im Gesetz zu installieren, d. h. kleine und mittelständische Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten aus dem gesetzlichen Anwendungsbereich herauszunehmen. Durch eine solche Regelung fänden die Interessen des Mittelstandes ausreichende Berücksichtigung.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände bittet für den Fall, dass das Gesetz erlassen wird, sicherzustellen, dass kommunale Unternehmen, die Aufgaben der Daseinsvorsorge erbringen insbesondere nicht mit der Unternehmensauflösung bestraft werden können. Da an der Erbringung dieser Aufgaben ein allgemeines öffentliches Interesse beste-

he, wäre aus ihrer Sicht eine Unternehmensauflösung systemwidrig und daher nicht hinnehmbar.

IHK NRW schlägt als Alternative zur Einführung eines neuen Gesetzbuches vor, das bestehende Ordnungswidrigkeitenrecht auf den Prüfstand zu stellen. Dogmatische Regelungslücken könnten, sofern diese im Hinblick auf die Sanktionierung von Unternehmen gesehen werden, beseitigt und das Gesetz an moderne Strukturen angepasst werden.

Das vorhandene Ordnungswidrigkeitenrecht eigne sich durchaus als Mittel der Generalprävention. Einige im Entwurf angesprochenen Sanktionen entsprächen bereits den geltenden Regelungen, z.B. §§ 59 f StGB. Aus ihrer Sicht könnten die vorgesehenen Sanktionen in bestehende Gesetze – wie GewO oder GWB – integriert werden.

4. Votum der Clearingstelle Mittelstand

Die Clearingstelle Mittelstand hat das vorliegende Gesetzesvorhaben mit Blick auf die mittelstandsrelevanten Auswirkungen einer Überprüfung unterzogen. Aus dieser Perspektive spricht sie sich gegen den Gesetzesentwurf des Landes Nordrhein-Westfalen zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden aus.

Kriminelle Handlungen, die aus den Unternehmern heraus begangen werden, zu sanktionieren ist grundsätzlich unerlässlich für ein gedeihliches Wirtschaftsleben.

Diesem Erfordernis tragen jedoch die bereits heute existierenden strafrechtlichen Vorschriften des Ordnungswidrigkeitenrechts sowie die zahlreichen verwaltungsrechtlichen Vorschriften in ausreichendem Maß Rechnung. In Anbetracht dessen fehlt es aus Sicht der Clearingstelle Mittelstand bereits am notwendigen Erfordernis für die Schaffung eines gesonderten Unternehmensstrafrechts.

Mit Blick auf die im konkreten Gesetzesentwurf beabsichtigte Abkehr vom Schuldprinzip sind verfassungsrechtliche Bedenken zu erheben.

Zudem bergen die zahlreiche Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen und die vielfach nicht im Detail abschließend geregelten Themenkomplexe erhebliche Unklarheiten und Gefahren für Unternehmen.

Insbesondere die konkrete Ausgestaltung des Vorhabens erscheint der Clearingstelle Mittelstand nicht geeignet, die verfolgte Zielsetzung mit Blick auf die mittelständische Wirtschaft zu erreichen.

Kleine und mittelständische Unternehmen zeichnen sich typischerweise durch eine Kultur und Haltung des klassischen Unternehmertums aus. Dazu zählen idealerweise Faktoren wie die Einheit von Handeln und Verantwortlichkeit, langfristige Unternehmensstrategien und die Ausrichtung am Wirtschaftlichkeitsprinzip. Kennzeichnend für kleine und mittelständische Organisationen sind daneben mehr oder weniger schlanke, inhabergeführte und familiäre Strukturen.

Durch das Gesetz zum Unternehmensstrafrecht würden sich diese Unternehmen allerdings veranlasst sehen, komplexe Compliance-Maßnahmen einzuführen, ohne dass bei ihnen das Gefahrenpotential vorherrscht, welches durch das Vorhaben eingedämmt werden soll. Die Konsequenz daraus wäre ein nicht unerheblicher finanzieller und bürokratischer Aufwand für die mittelständische Wirtschaft, der sich negativ auf deren Wettbewerbsfähigkeit auswirken würde.

Kleine und mittelständische Unternehmen leisten einen großen Beitrag für wirtschaftliches Wachstum, Innovation und Beschäftigung in Deutschland. In Nordrhein-Westfalen machen sie mit 765.000 Unternehmen rund 99,5 Prozent der Gesamtunternehmeranzahl aus (Schätzungen des Institutes für Mittelstandsforschung, Bonn für 2013).

Diese Unternehmen würden durch das Vorhaben eine überproportionale Betroffenheit erfahren. Die Folgen träfen nicht nur nordrhein-westfälische Unternehmen, sondern letztendlich den gesamten Wirtschaftsstandort Deutschland.