

14.07.98

Antrag

des Landes Hessen

**Entschließung des Bundesrates zur Einführung strafrechtlicher
Verantwortlichkeit für juristische Personen und Personen-
vereinigungen**

DER HESSISCHE MINISTERPRÄSIDENT

Wiesbaden, den 9. Juli 1998

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Gerhard Schröder

Sehr geehrter Herr Prsident,

die Hessische Landesregierung hat beschlossen, dem Bundesrat den
anliegenden Antrag für eine

Entschließung des Bundesrates zur Einführung
strafrechtlicher Verantwortlichkeit für juristische
Personen und Personenvereinigungen

zuzuleiten.

Ich bitte Sie, die Vorlage gemäß § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung des
Bundesrates auf die Tagesordnung der Bundesratssitzung am 25. September
1998 zu setzen.

Mit freundlichen Gren



Hans Eichel

**Entschließung des Bundesrates
zur Einführung strafrechtlicher Verantwortlichkeit
für juristische Personen und Personenvereinigungen**

Der Bundesrat hält das Sanktionsinstrumentarium, das den deutschen Strafverfolgungsorganen gegenüber Wirtschaftsunternehmen und sonstigen Körperschaften zur Verfügung steht, für unzulänglich. Im Interesse eines wirksamen Rechtsgüterschutzes, insbesondere in den in der heutigen Industriegesellschaft in den Vordergrund getretenen Bereichen der Wirtschafts-, der Umwelt- und zunehmend auch der Organisierten Kriminalität, erscheint die Einführung strafrechtlicher Sanktionen gegen solche Personenverbände kriminalpolitisch geboten. Eine Erweiterung allein der Sanktionsmöglichkeiten des Ordnungswidrigkeitenrechts reicht nicht aus, Unternehmenskriminalität, die häufig größere Ausmaße hat, wirksam und angemessen zu bekämpfen.

Eine strafrechtliche Lösung sollte folgende Grundvoraussetzungen erfüllen:

- Die Bestrafungen von Körperschaften und von Individualtättern dürfen sich wechselseitig nicht ausschließen.
- Die Bestrafung von Körperschaften darf nicht von der Bestrafung eines Individualtäters abhängig gemacht werden.
- Es bedarf eines erweiterten Katalogs von Sanktionen (Verbandsstrafen und -maßregeln), die den Besonderheiten der Körperschaften angepaßt sind.

Die Einführung einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit für Körperschaften erscheint dem Bundesrat auch im Hinblick auf eine erforderliche Rechtsangleichung in der Europäischen Union geboten, nachdem zahlreiche europäische Staaten dieses Ziel bereits verwirklicht haben und Regelungen über die strafrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen zunehmend auch in Rechtsinstrumentarien und Vorhaben der Europäischen Union aufgenommen werden.

Der Bundesrat ist sich allerdings auch bewußt, daß die Einführung strafrechtlicher Sanktionen gegen Körperschaften einen tiefgreifenden Einschnitt in das herkömmliche deutsche Strafrechtssystem darstellt und u.a. die Lösung schwieriger verfassungsrechtlicher und rechtsdogmatischer Fragen, insbesondere hinsichtlich Schuldzurechnungen, voraussetzt. Ferner sind eine Reihe von Folgeproblemen, insbesondere auch im verfahrensrechtlichen Bereich zu lösen. Der Bundesrat fordert daher die Bundesregierung auf, im Zusammenwirken mit den Ländern eine umfassende Regelung baldmöglichst zu erarbeiten.

Begründung:

I.

Wirtschaftsunternehmen und sonstige Körperschaften üben in der modernen Industriegesellschaft eine im Verhältnis zu Einzelpersonen überragende Macht aus. Je größer die Körperschaften werden, desto stärker wächst diese Macht in ökonomischer, gesellschaftlicher und politischer Hinsicht. Damit steigt automatisch auch das Gefahrenpotential für den Fall, daß diese besondere Macht zur Begehung von Straftaten eingesetzt oder ausgenutzt wird.

Die Schäden, die allein durch Unternehmenskriminalität verursacht werden, liegen heute weit höher als die der gewöhnlichen Kriminalität. Allein in dem Bereich der sog. schweren Wirtschaftskriminalität erreichen die von der staatsanwaltschaftlichen Praxis statistisch erfaßten Schäden jährlich zweistellige Milliardenbeträge. Langjährige empirische Untersuchungen, z.B. durch die „Bundesweite Erfassung von Wirtschaftsstraftaten nach einheitlichen Gesichtspunkten“ des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg, haben ergeben, daß in mehr als 80 % der registrierten Fälle von Wirtschaftskriminalität die Straftat unter dem Mantel einer handelsrechtlichen Gesellschaft begangen wurde.

Fälle, in denen eine Straftat einem Wirtschaftsunternehmen oder einer sonstigen Körperschaft als eigentlichem „Täter“ zuzurechnen ist, sind nicht nur im Bereich der Wirtschaftskriminalität festzustellen, sondern auch in anderen in der heutigen Industriegesellschaft in den Vordergrund getretenen Kriminalitätsbereichen, insbesondere auf den Gebieten der Umweltkriminalität und zunehmend auch der gesamten Organisierten Kriminalität. Als Fallgruppen von Unternehmenskriminalität mit besonderer Aktualität haben sich in der Praxis in letzter Zeit beispielsweise herausgebildet:

- Ausschreibungsbetrügereien und Korruptionsvorgänge
- Vertrieb betrügerischer Kapitalanlagemodelle
- Beihilfe zur Steuerhinterziehung mittels Kapitaltransfers durch Banken ins Ausland
- Verstoß gegen Exportverbote und Embargobestimmungen
- Herstellung und Vertrieb gesundheitsschädlicher Produkte
- Industrielle Umweltverschmutzung
- Müllverschiebereien
- Geldwäsche durch Anlage von Verbrechensgewinnen in der legalen Wirtschaftswelt.

Vor diesem Hintergrund erscheint das individualistische Zurechnungskonzept des herkömmlichen deutschen Strafrechts, für im Rahmen und im Interesse einer Körperschaft begangene Straftaten kriminalstrafrechtlich ausschließlich Einzelpersonen zur Verantwortung zu ziehen, unbefriedigend. Es stellt inzwischen die Tauglichkeit des Strafrechts zum Rechtsgüterschutz in diesen Bereichen in Frage. In zahlreichen Fallkonstellationen erscheint aufgrund komplexer organisatorischer Strukturen und Hierarchien der Körperschaft schon die Ermittlung einer natürlichen Täterperson nahezu unmöglich. Vielfach beruhen strafrechtlich relevante Vorgänge in einem Unternehmen auf einem meist jahrelangen Entwicklungsprozeß mit Arbeitsteilung und Teamarbeit, so daß sich individuelle Verantwortlichkeiten nicht oder allenfalls bruchstückhaft feststellen lassen. Bei industrieller Umweltverschmutzung z.B. beruhen

Straftaten häufig nicht auf Entscheidungen der Leitungsebene des Unternehmens, die sich in erster Linie nur mit den Grundfragen der Geschäftspolitik befaßt. Gleichzeitig gibt die Leitungsebene aber dem nachgeordneten mittleren und unteren Management bestimmte Ziele vor, fordert entsprechende Erfolge ein und macht die nachgeordneten Hierarchiestufen im Falle eines Versagens verantwortlich. Das führt bei diesen zu Zwängen, die leicht in Gesetzeszuwiderhandlungen münden, während das Unternehmen selbst durch die in seinem Interesse begangenen Straftaten nur gewinnen kann. Solche heute typischen Formen von Unternehmensorganisationen können im Kontext einer individualisierenden strafrechtlichen Zurechnung zu einer „organisierten Nichtverantwortlichkeit aller“ führen.

Aber auch wenn es gelingt, für einen im Interesse einer Körperschaft begangenen Gesetzesverstoß die strafrechtliche Verantwortlichkeit einer Einzelperson festzustellen, kann die Geltungskraft des Gesetzes vielfach nicht angemessen gesichert werden. Die Strafe für die Einzelperson muß sich an deren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen orientieren, und es ist sogar mildernd in Rechnung zu stellen, daß sie „altruistisch“ den Gesetzesverstoß im Interesse der Körperschaft auf sich genommen hat. Es kommt hinzu, daß auch die Bestrafung der für die Körperschaft handelnden Einzelperson oft nicht einmal diese fühlbar beschwert, weil die Körperschaft ihr die hier regelmäßig als Sanktion in Betracht kommende Geldstrafe, die sie „im Dienst der Firma“ erlitten hat, erstatten darf (zur Straflosigkeit der Zahlung oder Erstattung der Geldstrafe durch einen anderen vgl. BGHSt 37, 226) und dies nicht selten von vornherein bei der Begehung der Straftat in das Kalkül einbezogen wird.

Das Ordnungswidrigkeitenrecht erscheint nicht geeignet, den Unwertgehalt der Straftat auf seiten der Körperschaft hinreichend zu erfassen. Es handelt sich in den Bereichen der Wirtschafts- und Umweltkriminalität häufig um Straftaten größeren Ausmaßes, zum Teil auch mit industriellem Hintergrund. Unabhängig von der Schwere des Gesetzesverstoßes ist mit einer bloßen Bußgeldsanktion als Reaktion auf echtes Kriminalunrecht schon wegen des im Ordnungswidrigkeitenrecht bestehenden Opportunitätsprinzips die öffentliche Einschätzung der Tat als Kavaliersdelikt verbunden. Von der Bußgeldandrohung geht auch eine deutlich geringere Abschreckungswirkung aus, weil mit ihr nicht wie mit der Strafe eine "Stigmatisierung" des Täters verbunden ist.

Eine Verbandsstrafbarkeit erscheint allerdings nur unter besonderen Prämissen sinnvoll. So vermag die strafrechtliche Inanspruchnahme einer Körperschaft die Bestrafung eines insoweit ebenfalls schuldigen Individualtäters schon unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht zu ersetzen. Andererseits kann es für die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Körperschaft prinzipiell nicht entscheidend darauf ankommen, daß für die Tat gleichzeitig ein Individualtäter bestraft wird. Die gegen Körperschaften vorzusehenden Sanktionen - es kommt ein großes Spektrum von Strafen und Maßregeln in Betracht - müssen einerseits hinreichend effektiv sein, andererseits muß darauf Bedacht genommen werden, daß die jeweiligen einzelnen Mitglieder der Körperschaft nicht über Gebühr in Mitleidenschaft gezogen werden.

II.

In einer Vielzahl ausländischer Rechtsordnungen ist ein modernes Kollektivstrafrecht bereits verwirklicht. Im gesamten anglo-amerikanischen Rechtskreis hat die strafrechtliche „corporate liability“ bereits eine lange Tradition und hat in den letzten zwei Jahrzehnten - insbesondere in den Vereinigten Staaten von Amerika - als Folge der Verwicklung von Großunternehmen in politische und wirtschaftliche Skandale, in Umweltkatastrophen und in spektakuläre Fälle von Verletzungen der Arbeits- und Produktsicherheit immer größere praktische Bedeutung erlangt. Dem anglo-amerikanischen Vorbild sind die Niederlande im Jahre 1976 gefolgt. Im Jahre 1988 hat der Europarat mit der Empfehlung Nr. R (88) 18 die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Strafbarkeit von Wirtschaftsunternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts vorzusehen, „wenn die Art und Schwere der Tat, insbesondere ihre Sozialschädlichkeit, sowie die Schuld des Unternehmens und die Generalprävention dies gebieten.“ Am weitestgehendsten ist dieser Aufforderung inzwischen Frankreich nachgekommen, wo am 1. März 1994 eine selbständige Strafbarkeit für juristische Personen des privaten wie des öffentlichen Rechts (mit Ausnahme des Zentralstaates) mit einem weitgefächerten Sanktionsinstrumentarium in Kraft getreten ist. Aber auch in zahlreichen weiteren europäischen Ländern bestehen Regelungen zur Strafbarkeit juristischer Personen und Personenvereinigungen, sei es im jeweiligen Strafgesetzbuch selbst (z.B. in Österreich, Schweden und Finnland sowie in einem Reformentwurf der Schweiz aus dem Jahre 1991), sei es im Nebenstrafrecht (z.B. in Belgien, Dänemark, Norwegen, Portugal und der Schweiz).

In der Europäischen Union ist über die nationalen Strafrechtsordnungen hinaus auch gemeinschaftsrechtlich eine starke Entwicklung hin zu einer Verbandsstrafbarkeit zu verzeichnen. Die Europäische Union selbst besitzt zwar keine eigene Kriminalstrafgewalt, da die Mitgliedstaaten insoweit nicht auf ihre nationale Souveränität verzichtet haben. Jedoch ist der Kommission, insbesondere auf dem Gebiet des Kartellrechts (Art. 87 Abs. 2 lit. a EG-Vertrag), eine ausdrückliche supranationale Sanktionsbefugnis eingeräumt. Die Kommission kann daher im Falle schuldhafter Zuwiderhandlungen insbesondere gegen das Wettbewerbsrecht Geldsanktionen gegen Unternehmen und Unternehmensverbände verhängen, was in der Praxis große Bedeutung im Sinne einer eigenständigen Unternehmensverantwortlichkeit erlangt hat. Die Kommission und der Europäische Gerichtshof haben hier Ansätze für eine Systematik des Unternehmensstrafrechts entwickelt, die durch Einhaltung strafrechtlicher Grundsätze wie *nullum crimen sine lege* und Anerkennung einer eigenen Handlungs- und Schuldfähigkeit der Unternehmen gekennzeichnet ist.

Verschiedene Rechtsinstrumente im Bereich der Europäischen Union enthalten ausdrücklich Regelungen über die strafrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen, etwa in den Regelungsbereichen "Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften", "Korruptionsbekämpfung" und "Menschenhandel".

III.

Die Einführung strafrechtlicher Verantwortlichkeit für juristische Personen und Personenvereinigungen war bereits auf der Grundlage eines Diskussionsentwurfs des Hessischen Ministeriums der Justiz und für Europaangelegenheiten Gegenstand der Beratungen auf der 68. Konferenz der Justizministerinnen und -minister im Juni 1997. Diese haben inzwischen unter Beteiligung ihrer Praxis zu dem Diskussionsentwurf Stellung genommen. Das Bundesministerium der Justiz hat eine Bestandsaufnahme zum Diskussionsstand in der Strafrechtswissenschaft und zu den bestehenden Regelungen in internationalen Rechtsinstrumenten und Vorhaben sowie eine rechtsvergleichende Untersuchung vorgelegt. Die SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages hat eine umfassende Große Anfrage zu der Gesamtproblematik an die Bundesregierung gerichtet, die ihrerseits die Landesjustizverwaltungen um Mitteilung entsprechender empirischer Erkenntnisse der gerichtlichen und staatsanwaltschaftlichen Praxis gebeten hat. Das Bundesministerium der Justiz hat schließlich eine von ihm eingesetzte Sachverständigenkommission zur Reform des Sanktionenrechts beauftragt, sich auch mit der Frage der strafrechtlichen Verantwortlichkeit juristischer Personen und Personenvereinigungen zu befassen.

Dieser Ablauf hat die Grundlagen dafür gelegt, daß die Reform nunmehr zügig verwirklicht werden kann.