

Antrag

der Abgeordneten Niema Movassat, Fabio De Masi, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, Michel Brandt, Jörg Cezanne, Klaus Ernst, Susanne Ferschl, Ulla Jelpke, Thomas Lutze, Pascal Meiser, Amira Mohamed Ali, Petra Pau, Martina Renner, Kersten Steinke, Friedrich Straetmanns, Alexander Ulrich und der Fraktion DIE LINKE.

Deutschland braucht ein Unternehmensstrafrecht

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In etlichen Staaten existiert bereits ein Unternehmensstrafrecht. Neben den USA trifft dies auf 21 von 28 EU-Mitgliedstaaten zu. Deutschland nimmt eine Sonderrolle ein, weil keine Gesetze zur strafrechtlichen Sanktionierung von Unternehmen existieren. Daher konnten zahlreiche Skandale deutscher Unternehmen nicht hinreichend strafrechtlich aufgearbeitet werden. Unternehmen, die große Gewinne erwirtschaften, schaffen es so, sich vor ihrer Verantwortung zu drücken.

Der frühere Deutsche Bank Mitarbeiter und Hinweisgeber Eric Ben-Artzi warf der Deutschen Bank AG etwa eine „kriminelle Unternehmenskultur“ vor (www.newyorker.com/magazine/2016/08/29/deutsche-banks-10-billion-scandal). Dafür sprechen die zahlreichen Ermittlungen gegen die Bank, ihre Unternehmenstöchter bzw. Mitarbeiter. Es geht um Vorwürfe der systematischen Beihilfe zur Geldwäsche, Steuerhinterziehung (Panama Papers & Offshore Leaks), dem wissentlichen Vertrieb toxischer Wertpapiere, Manipulationen auf dem Devisenmarkt sowie bei Referenzzinssätzen wie Euribor und Libor, Cum-Ex- und Cum-Fake-Gestaltungen oder Umsatzsteuerbetrug im Emissionshandel. Im Zuge dieser Ermittlungen wurden der Deutschen Bank in den USA Strafzahlungen auferlegt bzw. Vergleiche geschlossen. Auch die EU-Kommission verhängte eine Strafe wegen Zinsmanipulationen. In Deutschland wurden bisher keine in Umfang und Art vergleichbare Strafen gegen die Deutsche Bank verhängt.

Auch der „Diesel-Skandal“ unterstreicht die Notwendigkeit eines Unternehmensstrafrechts. In Deutschland ermitteln zwar verschiedene Staatsanwaltschaften gegen VW-Mitarbeiter wegen des Verdachts auf Betrug und weiterer Straftatbestände. Allerdings bezieht sich die strafrechtliche Verfolgung nur auf Einzelpersonen und nicht auf den VW-Konzern selbst. Dabei ist davon auszugehen, dass die Umgehung der Abgasnormen strategische Relevanz für das Unternehmen hatte und nicht nur einzelnen Beschäftigten zuzurechnen ist.

Auch mit Blick auf mögliche Menschenrechtsverstöße deutscher Unternehmen im Ausland ist das Fehlen eines Unternehmensstrafrechts nicht länger hinnehmbar. Um unmenschlichen und ausbeuterischen Arbeitsbedingungen besser begegnen zu können,

fordern das European Center for Constitutional and Human Rights, Brot für die Welt und Misereor seit Jahren ein Unternehmensstrafrecht. Der Deutsche Richterbund begrüßte die Debatte zur Einführung eines Unternehmensstrafrechts. Mit dem „Kölner Entwurf eines Verbandssanktionengesetzes“ wurde der Grundstein für ein Regelwerk zur Sanktionierung von Unternehmen gelegt. Auch der Bund Deutscher Kriminalbeamter forderte wiederholt die Einführung eines Unternehmensstrafrechtes. Bereits 2013 hat Nordrhein-Westfalen einen entsprechenden Gesetzentwurf im Bundesrat vorgelegt. Die OECD hat 2011 die Empfehlung an Deutschland gerichtet, eine Verschärfung der Strafen für Korruption durch Unternehmen vorzusehen (www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/48967037.pdf).

Zwar sieht § 30 OWiG jetzt schon die Möglichkeit vor, gegen eine juristische Person oder Personenvereinigung eine Geldbuße zu verhängen, insofern Pflichten verletzt worden sind. Jedoch ist die Regelung nicht ausreichend. Die maximale Geldbuße von zehn Millionen Euro verfehlt häufig ihre abschreckende Wirkung. Zudem wird ein bloßes „Ordnungswidrigkeitenrecht“ der Tragweite der Skandale nicht gerecht. Insbesondere gilt bei Ordnungswidrigkeiten nur das Opportunitätsprinzip, wonach Ermittlungen nicht zwingend stattfinden müssen. Verbunden mit den knappen Ressourcen der Staatsanwaltschaften kann dies dazu führen, dass von Ermittlungen abgesehen wird. Im Strafrecht hingegen ist die Staatsanwaltschaft aufgrund des Legalitätsprinzips zu Ermittlungen verpflichtet.

Das Strafrecht eröffnet zwar die Möglichkeit, gegen einzelne Beschäftigte eines Unternehmens vorzugehen. Jedoch können Großunternehmen durch zahlreiche Tochter- und Subunternehmen die Geschäftsvorgänge verschleiern. Es bleibt daher oft unklar, auf welcher Organisationsebene ein rechtswidriger Geschäftsvorgang stattgefunden hat. Aufgrund dieser organisierten Unverantwortlichkeit kann die Staatsanwaltschaft häufig ein strafrechtlich relevantes Verhalten nicht einer konkreten Person zurechnen. Wenn überhaupt werden am Ende nur „Bauernopfer“ zur Verantwortung gezogen. Zudem schreckt ein Strafverfahren gegen einzelne Mitarbeiter weder ab noch wird es der Situation gerecht, in der die Taten durch die kriminelle Unternehmensstruktur bedingt und gefördert wurden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der
 - a) die Einführung eines Regelwerkes zur strafrechtlichen Sanktionierung von Unternehmen und daneben die Anpassung des Strafprozessrechts zur Ahndung von Unternehmensstraftaten vorsieht;
 - b) eine Unternehmensstrafe dann vorsieht, wenn ein Entscheidungsträger oder eine Entscheidungsträgerin (ob Einzelperson oder ein Kollektivorgan wie der Vorstand) in Wahrnehmung der Angelegenheiten seines Unternehmens vorsätzlich oder fahrlässig eine unternehmensbezogene Zuwiderhandlung gegen ein Strafgesetz vorgenommen hat;
 - c) die Staatsanwaltschaften ermächtigt und verpflichtet, Ermittlungen auch dann vorzunehmen, wenn Verfehlungen von deutschen Unternehmen oder Tochterunternehmen ausschließlich im Ausland begangen wurden;
 - d) darüber hinaus folgende Rechtsfolgen ermöglicht:
 - aa) Gewinn- und Vermögensabschöpfung,
 - bb) Geldsanktionen, welche sich an der Wirtschaftskraft des Unternehmens und dem begangenen Unrecht orientieren,
 - cc) Unternehmen von öffentlichen Aufträgen und dem Erhalt von öffentlichen Geldern nach der Begehung von Straftaten ausschließt,

- dd) die auf bestimmte Bereiche bezogene Betriebseinschränkungen vorsieht bzw. die Entziehung von Konzessionen oder Lizenzen,
 - ee) als letztes Mittel die vollständige Betriebsschließung und Auflösung des Unternehmens;
2. mit den Bundesländern Gespräche über die Einrichtung von angemessen ausgestatteten Schwerpunktstaatsanwaltschaften und Gerichten für den Bereich des Unternehmensstrafrechts zu führen und gemeinsam hierzu Konzepte zu entwickeln.

Berlin, den 19. Februar 2019

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

Derzeit erfolgt – neben der Möglichkeit der zivilrechtlichen Haftung gegenüber dem Geschädigten – eine Sanktionierung von Unternehmen nur über die Festsetzung einer Verbandsgeldbuße nach § 30 OWiG. Nach § 30 OWiG kann gegen Unternehmen eine Geldbuße verhängt werden, wenn eine Leitungsperson eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit (Anknüpfungstat) begangen hat, durch welche verbandsbezogene Pflichten des Unternehmens verletzt wurden. Anknüpfungstat für die Festsetzung einer Verbandsgeldbuße ist oft die Verletzung einer Aufsichtspflicht durch den Inhaber eines Unternehmens (§ 130 OWiG). Eine Aufsichtspflichtverletzung liegt vor, wenn Mitarbeiter eines Unternehmens betriebsbezogene Zuwiderhandlungen (d. h. Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten) begehen, die durch „gehörige Aufsicht verhindert oder wesentlich erschwert worden“ wären. Ob eine Verbandsgeldbuße verhängt wird, richtet sich nach dem Opportunitätsprinzip und steht in pflichtgemäßem Ermessen der zuständigen Behörde (§ 47 OWiG).

Das Strafrecht entfaltet im Gegensatz zum Ordnungswidrigkeitenrecht eine stärkere abschreckende Wirkung. Der Gesetzgeber bringt durch die Sanktionierung eines Verhaltens mit dem Strafrecht das besondere Unrecht und eine sozialetische Missbilligung zum Ausdruck, was bei einer Ordnungswidrigkeit nicht gleichermaßen der Fall ist. Das Strafrecht hat zudem eine general- und spezialpräventive Wirkung. Bei der Generalprävention wird nicht der einzelne Straftäter zur Zweckbegründung herangezogen, sondern vielmehr auf den Nutzen der Strafe für die gesamte Gesellschaft abgestellt. Die negative Generalprävention setzt auf Abschreckung als Zweck der Strafe. Diese Abschreckung soll den Einzelnen zur Rechtstreue bewegen und die Gesellschaft zu einem redlichen Verhalten animieren. Darüber hinaus hat das Strafrecht – anders als das Ordnungswidrigkeitenrecht – das Ziel die Missbilligung der Handlung zu untermauern, sodass eine pönalisierende Wirkung der Handlung entfaltet wird. Der Unrechtsgehalt von Geschäftsgebaren in oben beschriebener Weise ist sehr hoch. Denn der Schaden, den die Unternehmen mit ihren kriminellen Handlungen in der Gesellschaft verursachen, ist immens. Das Ordnungswidrigkeitenrecht hat keine hinreichende Präventivwirkung, weil es insbesondere für die großen Wirtschaftsunternehmen ein kalkulierbares Risiko bedeutet. Mit der maximalen Geldbuße von zehn Millionen Euro nach § 30 Abs. 2 Nr. 1 OWiG kann auch nicht hinreichend auf besonders wirtschaftlich schädliche Verhaltensweisen reagiert werden. Viele Großunternehmen können eine solche Geldbuße faktisch aus der „Portokasse“ zahlen.

Diese Annahme wird durch die staatsanwaltliche Praxis bestätigt. Bei der Aufnahme der Ermittlungen, welche im Ermessen der Staatsanwaltschaft liegen, ist ein Nord-Süd-Gefälle zu verzeichnen. Von insgesamt 49 Staatsanwaltschaften, vorwiegend Schwerpunktstaatsanwaltschaften für Korruption und Wirtschaftskriminalität, teilten im Rahmen eines Forschungsprojektes 18 Staatsanwaltschaften mit, dass sie in den vergangenen fünf Jahren (2011 bis 2016) keine Geldbußen gegen Unternehmen verhängt hatten (Kayadibi, in: Hoven/Kubiciel/Hensseler/Weigend, Grundfragen eines modernen Verbandstrafrechts, S. 171 ff., Forschungsgruppe Verbandsstrafrecht an der Universität zu Köln). Die Mehrheit der übrigen befragten Staatsanwaltschaften gab an, dass jährlich weniger als drei Geldbußen gegen Unternehmen verhängt worden seien. Die meisten Staatsanwaltschaften schätzten

die Wahrscheinlichkeit, dass beim Vorliegen der Voraussetzungen des § 30 OWiG tatsächlich eine Geldbuße verhängt werden würde, auf ca. 20 Prozent. Fast alle Staatsanwaltschaften gaben an, dass sie mangels Expertise und Personal eher von einem Verfahren gegen Unternehmen absehen, da der Aufwand angesichts komplexer Verantwortungs- und Entscheidungsstrukturen von Unternehmen, dem nötigen Spezialwissen der Staatsanwaltschaften und den im Verhältnis zur Wirtschaftskraft des Unternehmens schwachen Sanktionen kaum vertretbar erscheint.

Ein Unternehmensstrafrecht ist mit dem Grundgesetz, insbesondere mit dem Schuldprinzip vereinbar. Denn das Schuldprinzip, nach welchem jede Strafe die Schuld des Handelnden voraussetzt, beruht unter anderem auf der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG (BVerfGE 123, 267, 413 = NJW 2009, 2289). Unternehmen kommt aber keine Menschenwürde zu. Somit kann ein Unternehmensstrafrecht nicht gegen das Schuldprinzip verstoßen. Eine andere Frage betrifft die der Handlungsfähigkeit von Unternehmen. Die Handlungsfähigkeit ist im Strafrecht Voraussetzung für das Vorliegen des Tatbestandes. Richtig ist, dass juristische Personen, also auch Unternehmen, als solche nicht handlungsfähig sind. Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aber aus: „Die Bestrafung juristischer Personen ist dem (...) deutschen Rechtssystem nicht fremd. (...) Die Anwendung strafrechtlicher Grundsätze ist also nicht grundsätzlich ausgeschlossen, wenn das Rechtssubjekt eine juristische Person ist. Die juristische Person als solche ist nicht handlungsfähig. Wird sie für schuldhaftes Handeln im strafrechtlichen Sinne in Anspruch genommen, so kann die Schuld der für sie verantwortlich handelnden Personen maßgeblich sein“ (BVerfG, NJW 1967, S. 195, 197). Der Entscheidung ist zu entnehmen, dass es verfassungsrechtlich möglich ist, einem Unternehmen das Handeln ihrer Mitarbeiter und deren Verschulden als eigene Handlung und eigenes Verschulden zuzurechnen. Bereits jetzt kennt das deutsche Strafrecht Konstruktionen, bei denen die Strafbarkeit an eine Zurechnungsakte geknüpft wird, etwa die Mittäterschaft (§ 26 StGB) und die Beihilfe (§ 27 StGB). Darüber hinaus wird mit § 14 StGB das handelnde Organ zur Verantwortung gezogen (z. B. Zurechnung persönlicher Merkmale) oder es sind Vorteile, die dem Unternehmen durch strafbare Handlungen von Mitarbeitern zugeflossen sind (z. B. §§ 73 III, 74 ff., 75 StGB; § 10 II WiStrG, §§ 29, 29 a OWiG), abzuschöpfen. Des Weiteren besteht bei schwerwiegenden Verstößen die Möglichkeit der Stilllegung von Betriebsteilen (z. B. §§ 35, 51 GewO; § 20 BImSchG) und die Auflösung der Gesellschaft (z. B. § 396 AktG, § 62 GmbHG, § 39 II BVerfGG, § 43 BGB).

Zudem ist es notwendig, dass auch deutsche Unternehmen, welche Subunternehmen im Ausland beauftragen, bei Verfehlungen zur Verantwortung gezogen werden. Insbesondere im Hinblick auf Menschenrechte ist eine strafrechtliche Sanktionierung deutscher Unternehmen notwendig (vgl. Kubiciel, in: Kölner Papiere zur Kriminalpolitik, Menschenrechte und Unternehmensstrafrecht – eine europäische Herausforderung, S. 14 f.).