

Rede: Eröffnung Symposium zur Verbandsverantwortlichkeit

Rede des Bundesministers der Justiz und für Verbraucherschutz Heiko Maas zur Eröffnung des "Symposiums zur Verbandsverantwortlichkeit" des BMJV's und des Justizministeriums von Nordrhein-Westfalen

ES GILT DAS GESPROCHENE WORT!

Sehr geehrte Abgeordnete des Deutschen Bundestages,
sehr geehrter Kollege Kutschaty, lieber Thomas,
meine Damen und Herren!

Seien Sie herzlich willkommen im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz! Es freut mich, dass unser Symposium zur Verbandsverantwortlichkeit auf so großes Interesse stößt. Schön, dass so viele gekommen sind. Häufig erstellen Ministerien erst einen Gesetzentwurf und bitten danach die interessierten Kreise um ihre Stellungnahme. Diesmal machen wir das andersherum. Wir stellen den Austausch mit Wissenschaft und Praxis ganz an den Anfang unserer Arbeiten, und wir sind auf die Meinungen aus Justiz, Wirtschaft und Anwaltschaft sehr gespannt.

Meine Damen und Herren,

„Verbands-Verantwortlichkeit“ – das ist ein sperriger Begriff. Ganz konkret geht es um die Frage, wie der Staat auf Rechtsverletzungen reagieren soll, die nicht einfach von einer natürlichen Person begangen werden, sondern aus einem Verband heraus, also aus einer Aktiengesellschaft, GmbH, OHG und so weiter. Die Antworten auf diese Frage sind nicht einhellig. Mit einer Reform der Verbandsverantwortlichkeit sind große Erwartungen, aber auch manche Befürchtungen verbunden. Zunächst sollten wir klarstellen: Neu oder gar systemwidrig ist die Verantwortlichkeit von Verbänden für unser Recht natürlich nicht. In Form der Geldbuße gegen Personenverbände kennt unser Recht das seit 1949, also seit nunmehr 65 Jahren. Allerdings gab es immer ein gewisses Unbehagen darüber, dass diese Verbandsverantwortlichkeit im Ordnungswidrigkeiten-Gesetz verortet war. Das ist ja ein Gesetz, das man traditionell eher mit kleineren Rechtsverstößen in Verbindung bringt. Deshalb wird heute die Frage lauter gestellt, ob wir nicht mit dem Strafrecht reagieren sollten, wenn nicht einzelne Menschen, sondern aus komplexen Organisationsstrukturen heraus Rechtsverstöße begangen werden. Wesentlichen Anteil daran, dass diese Debatte wieder an Dynamik gewonnen hat, haben Sie, lieber Herr Kollege Kutschaty. Nordrhein-Westfalen hat ein Verbandsstrafgesetzbuch entworfen, damit haben Sie der Diskussion einen starken Impuls gegeben und ich freue mich sehr, dass Sie uns diesen Entwurf gleich im Anschluss persönlich vorstellen werden.

Meine Damen und Herren,

wenn wir über das Wirtschaftsleben und das Recht sprechen, dann ist eines klar: Ein funktionierender Markt braucht Spielregeln, an die sich alle Akteure halten: kleine und große, nationale und internationale, natürliche Personen und Verbände. Neben den Regeln braucht ein funktionierender Markt aber auch Sanktionen für diejenigen, die sich *nicht* an diese Regeln halten.

Das ist die Voraussetzung für einen fairen Wettbewerb, eine gut funktionierende Marktordnung und für einen wirksamen Verbraucherschutz. Es liegt deshalb auch im Interesse der Akteure, die sich rechtstreu verhalten, dass Behörden und Gerichte gegen schwarze Schafe schnell und entschieden vorgehen können. Hierfür brauchen sie eine passende rechtliche Grundlage und unsere Aufgabe ist es, zu prüfen, wo das geltende Recht der Verbandsverantwortlichkeit hinter diesen Anforderungen zurückbleibt und wie wir die bestehenden Defizite am besten beheben können. Im Koalitionsvertrag ist dazu zweierlei vereinbart. Erstens: Mit Blick auf strafbares Verhalten im Unternehmensbereich bauen wir das Ordnungswidrigkeiten-Recht aus. Zweitens: Wir prüfen ein Unternehmensstrafrecht für multinationale Konzerne. Diese beiden Punkte sind letztlich zwei Seiten derselben Medaille und wir nehmen den Prüfauftrag sehr ernst und das heißt: Wir wollen so sorgfältig, so sachkundig und so objektiv prüfen, dass es am Ende ein wirklich überzeugendes Ergebnis gibt. Dabei ist das Ergebnis selbst völlig offen. Es gibt keine Vorfestlegung, weder *für* noch *gegen* ein Unternehmensstrafrecht.

Meine Damen und Herren,

wir werden uns bei unserer Prüfung an konkreten Sachthemen orientieren. Es sind vor allem drei Punkte, die sich auch im Programm dieses Symposiums niederschlagen. Es geht

- erstens um die richtigen Sanktionen
- zweitens um das richtige Verfahren und
- drittens um die Bedeutung der Compliance.

In allen drei Bereichen gibt es Verbesserungspotential. Das bestreitet wohl kaum jemand. Wir wollen im ersten Schritt herausfinden, wo die konkreten Probleme liegen und im zweiten entscheiden, welche Reformen wir brauchen, um die Verbandsverantwortlichkeit zu stärken.

Meine Damen und Herren,

beginnen wir zunächst mit den Sanktionen. Hier stellt sich die Gretchen-Frage: Wie halten wir es mit dem Strafrecht? Sollen wir Rechtsverstöße von Unternehmen weiterhin nur als Ordnungswidrigkeit ahnden? Oder sollten Unternehmen künftig auch mit dem Strafrecht belangt werden können?

Eine strafrechtliche Verurteilung hat eine andere Qualität als die Festsetzung einer Geldbuße. Auf den ersten Blick scheint die Ausgangslage simpel: Das Verhalten eines Verbandes kann das Gemeinwohl und die Rechte Dritter genauso verletzen wie das Verhalten natürlicher Personen. Das Strafgesetzbuch definiert genau, wann menschliches Verhalten das friedliche Miteinander so sehr stört, dass eine Bestrafung erfolgt. Warum sollte für Verbände etwas anderes gelten? Auf einen zweiten Blick ist es dann schon nicht mehr ganz so einfach: Verbände handeln nicht selbst. Sie können – anders als natürliche Personen – auch keinen eigenen Willen bilden. Es gibt somit bei ihnen auch keine individuell-persönliche Schuld, die als Maßstab und Grenze der Strafe herangezogen werden kann. Unser Strafrecht ist zugeschnitten auf das schuldhaftige Verhalten der Menschen, die für einen Verband entscheiden und handeln. Deshalb sind es natürliche Personen, die wir mit den Mitteln des Strafrechts belangen.

Trotzdem reicht das nicht immer aus, wie viele meinen. Wenn Korruption, Betrug oder Umweltstraftaten nicht das Werk einzelner Mitarbeiter sind, sondern das Unrecht System hat, dann erschöpft sich die Verantwortlichkeit eines Verbandes nicht in der Summe der individuellen Verantwortlichkeiten. Außerdem müssen wir fragen, ob wir mit dem Recht der Ordnungswidrigkeiten, so wie es derzeit ausgestaltet ist, überhaupt noch über ein ausreichendes Instrumentarium zur Reaktion verfügen. Wenn Verbände vorsätzlich das Recht missachten und Geldbußen in ihre Kalkulation einbeziehen können, dann reichen die bisherigen Mittel zur Durchsetzung des Rechts offenbar nicht mehr aus. Rechtsbruch darf sich aber niemals auszahlen. Wenn der Staat hier nicht rechtzeitig reagiert, wird nämlich auch das Rechtsbewusstsein derer erschüttert, die sich an Recht und Gesetz halten. Es darf nicht sein, dass der Ehrliche am Ende der Dumme ist. Das ist bei natürlichen und juristischen Personen ganz gleich und deshalb brauchen wir in beiden Fällen wirksame Sanktionen. Sie, sehr geehrter Herr Kollege Kutschaty, haben mit Ihrem Gesetzentwurf auf die Gretchen-Frage eine klare Antwort gegeben: nämlich für das Strafrecht. An dieser klaren und fundierten Antwort muss sich messen lassen, wer eine andere geben will. Ich will an dieser Stelle nur eine ergänzende Frage aufwerfen: Rechtfertigt der Zugewinn an Prävention und Rechtstreue, den wir durch das Strafrecht erreichen, die vielen Folgewirkungen, die mit einem solchen Systemwechsel verbunden sind? Auch das müssen wir sorgfältig prüfen und darüber sollten wir heute diskutieren.

Meine Damen und Herren,

unabhängig von der Gretchen-Frage, wie wir es mit dem Strafrecht halten, müssen wir uns auch mit der Höhe von Geldsanktionen befassen – ganz gleich, ob es um Geldbuße oder Geldstrafe geht. In manchen Einzelfällen sind bereits Geldbußen in beträchtlicher Höhe verhängt worden. In einem prominenten Fall aus München betrug sie 395 Millionen Euro. Das ist eine gewaltige Summe, aber man muss genau hinschauen: Der Bußgeldrahmen reicht heute von 5 Euro bis zu 10 Millionen.

Höhere Bußen können zustande kommen, wenn zusätzlich die wirtschaftlichen Vorteile einer Tat abgeschöpft werden. In dem Fall aus München lag die eigentliche Sanktion nur bei 250.000 Euro, dagegen waren 394 Millionen bloße Gewinnabschöpfung. Für kleinere Unternehmen reicht das geltende Recht sicher aus. Bei einem großen Konzern dürfte aber selbst die Höchstgrenze von 10 Millionen Euro nicht immer abschreckend wirken. Den Anreiz, eine mögliche Geldbuße als wirtschaftliches Risiko einzupreisen, kann man da nicht immer ausschließen. 10 Millionen Euro – das klingt viel, aber für manchen Großkonzern waren solche Summen schon vor zwanzig Jahren nur „Peanuts“.

Im Strafrecht haben wir bei Geldstrafen das System der Tagessätze. Es berücksichtigt die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse eines Täters und sorgt dafür, dass zwei Täter mit der gleichen Schuld auch gleichmäßig mit einer Sanktion belastet werden. Dieser Gedanke der Belastungsgleichheit ist auch bei Unternehmen wichtig. Wir müssen sicherstellen, dass sich Geldsanktionen an den wirtschaftlichen Verhältnissen eines Unternehmens orientieren. Deshalb ist wichtig, dass wir klare Kriterien entwickeln, wie die Höhe einer Geldsanktion ermittelt wird, und wir brauchen für diese Sanktionen vielleicht auch eine größere Bandbreite als bisher. Egal, ob kleine GmbH oder Großkonzern, Sanktionen als Reaktion auf strafbares Verhalten sollten für alle Unternehmen gleichermaßen spürbar und abschreckend sein. Das ist eine wichtige Frage der Gerechtigkeit.

Meine Damen und Herren,

in diesem Zusammenhang sollten wir auch noch einen Schritt weiter denken und fragen: Kommen bei Unternehmen eigentlich ausschließlich Geldzahlungen in Betracht? Ich habe erfahren, dass in den Vereinigten Staaten Unternehmen auch schon mal zu Gefängnisstrafen verurteilt werden. Das ist wohl eher eine Skurrilität des amerikanischen Rechts – den Strafvollzug dürfte das jedenfalls vor ziemlich große Probleme stellen. Aber ganz im Ernst: Die Frage, ob es nicht auch andere Sanktionen als nur Geldzahlungen gibt, ist durchaus berechtigt. Der Entwurf von Nordrhein-Westfalen enthält einen ganzen Katalog von Strafen und Maßregeln. Er reicht von der öffentlichen Bekanntmachung einer Strafe bis zur Auflösung des Verbands, als letztem Mittel. Auch in Österreich gibt es interessante Sanktionsalternativen und in den Panels soll das auch diskutiert werden. Der Blick ins nahe und ferne Ausland zeigt jedenfalls, dass die Selbstbeschränkung des Ordnungswidrigkeitenrechts auf finanzielle Sanktionen möglicherweise nicht mehr zeitgemäß. Ob es weiterer Sanktionsinstrumente bedarf und wie diese aussehen könnten, das sollten wir ebenfalls miteinander diskutieren.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

neben den Sanktionen ist das zweite große Thema das Verfahrensrecht. Anselm von Feuerbach hat einmal über Strafe und Generalprävention geschrieben: „Das Bekehrungsvermögen [...] kann nur dadurch aufgehoben werden, dass jeder weiß, auf seine Tat werde unausbleiblich ein Übel folgen.“ „Unausbleiblich“ ist hier das richtige Stichwort. „Unausbleiblich“ sind Sanktionen für Unternehmen derzeit nämlich nicht. Nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten haben die Verfolgungsbehörden ein sehr weites Ermessen, ob sie gegen ein Unternehmen einschreiten oder nicht. Das Sanktionsrisiko und die Höhe möglicher Geldbußen können je nach Landgerichtsbezirk sehr verschieden sein.

Meines Erachtens spricht viel dafür, dieses weite Ermessen stärker zu binden und den Behörden gewisse Vorgaben zu machen,

- wann sie einschreiten,
- wann sie eine Sanktion verhängen
- und wann sie ein Verfahren einstellen.

Allen Verfahren liegen Straftaten zugrunde und deshalb sollten sie auch einheitlich und möglichst weitgehend gehandelt werden. Trotzdem brauchen die Strafverfolger natürlich auch künftig die nötige Flexibilität, um auf die ganz unterschiedlichen Fällen von Unternehmenskriminalität angemessen reagieren zu können. Die Bandbreite möglicher Taten ist ja sehr weit. Es gibt Vorsatzdelikte wie Bestechung und Betrug, die mit hoher krimineller Energie begangen werden und vom Gewinnstreben getrieben sind. Aber es gibt auch Arbeitsunfälle, wo fahrlässig gegen Vorschriften verstoßen wurde, oder Straftaten eines einzelnen Mitarbeiters, der bei seinen Taten auch die internen Vorgaben verletzt hat und seinem Unternehmen selbst geschadet hat. Ein Verfolgungszwang ohne jede Ausnahme wäre also nicht richtig. Falsch wäre aber auch eine Verfolgung nach Haushaltslage. Wir brauchen hier einheitliche Vorgaben, die zugleich die nötige Flexibilität haben, und auch darüber wollen wir diskutieren.

Meine Damen und Herren,

ein weiterer Aspekt des Verfahrens ist die Aufteilung der Zuständigkeit – zwischen Staatsanwaltschaft und Gericht und innerhalb der Gerichte. Beides müssen wir uns näher anschauen. Derzeit kann es dazu kommen, dass Amtsgerichte über Geldbußen in dreistelliger Millionenhöhe befinden müssen. Bei solchen Summen geht es ganz offenkundig um Verfehlungen von erheblicher Schwere und ihnen liegen häufig sehr komplexe Unternehmensstrukturen zu Grunde. Mit Blick auf solche Fälle ist die Frage erlaubt, ob deren Aufklärung nicht die Kapazitäten eines einzelnen Amtsrichters oder einer Richterin überschreitet.

Meine Damen und Herren,

sehen Sie, wir wollen über die Sanktionen diskutieren und über das Verfahrensrecht, wir wollen aber als dritten Punkt auch über Compliance nachdenken. Im Koalitionsvertrag haben wir vereinbart, konkrete und nachvollziehbare Zumessungsregeln für Geldbußen gegen Unternehmen zu schaffen. In diesem Zusammenhang ist die Berücksichtigung von Compliance ein wichtiger Aspekt. Ein Unternehmen, das große Anstrengungen unternimmt, alle Rechtsvorschriften einzuhalten und keinerlei Verstöße zu begehen, sollte auch belohnt werden. Darüber besteht sicher breite Einigkeit, und ich finde es gut, dass sich der Bundesverband der Unternehmensjuristen und das Deutsche Institut für Compliance mit eigenen Gesetzgebungsvorschlägen an der Debatte beteiligen. Schon nach geltendem Recht kann sich Compliance mildernd auf die Höhe einer Geldbuße auswirken. Wirtschaft und Anwaltschaft beklagen aber, dass dies bisher nicht ausdrücklich geregelt ist und Unternehmen deshalb keine Rechtssicherheit und damit noch immer zu wenig Anreize für Compliance-Anstrengungen haben. Sich an Recht und Gesetz zu halten und nicht mit dem Strafrecht in Konflikt zu kommen, sollte nach sicherlich der erste und grundsätzlich auch ausreichende Anreiz für Compliance-Anstrengungen sein. Wir wollen, dass Unternehmen Compliance als Mittel zur wirksamen Verhinderung von Straftaten verstehen und nicht als Versicherungspolice für strafrechtliche Schadensfälle. Wir müssen außerdem im Blick behalten, dass Verbandsverantwortlichkeit nicht nur ein Thema für große Unternehmen und Konzerne ist. Die können sich einen umfangreichen Compliance-Apparat leisten. Bei kleinen und mittleren Unternehmen sieht das schon anders aus. Es wird nicht leicht, hier das richtige Maß zu finden. Wir wollen niemand mit ausufernden Compliance-Anforderungen überfordern, und wir wollen auch keinen Ablasshandel ermöglichen. Compliance kann auch keine Ausrede sein, wenn die Unternehmensführung selbst an Straftaten mitgewirkt oder sie gedeckt hat. Regelungen über Compliance müssen außerdem für Staatsanwaltschaften und Gerichte handhabbar sein. Die Justiz kann nicht anstelle der Geschäftsleitung entscheiden, was das richtige Compliance-System für ein Unternehmen ist. Sie darf es sich andererseits aber auch nicht zu einfach machen und von einer Straftat stets auf Versäumnisse bei der Compliance schließen. Wir haben es hier also mit einer komplexen Gemengelage zu tun. Hier gibt es auch auf Seiten der Wirtschaft ganz unterschiedliche Interessenlagen und deshalb ist es wichtig, dieses Thema sehr gründlich auszuleuchten.

Damit wollen wir heute bei diesem Symposium beginnen. Wir haben außerdem alle Länder um Stellungnahme dazu gebeten, wo die Justizpraktiker Defizite bei der Verbandsverantwortlichkeit sehen. Und wir werden die Beiträge heute und die Hinweise aus der Justiz sorgfältig auswerten. Unser Ansatz ist klar: Wir wollen nicht losgelöst von der Praxis über die Frage Unternehmensstrafrecht „ja“ oder „nein“ entscheiden. Wir wollen im Sinne einer evidenzbasierten Rechtspolitik handeln. Das bedeutet in einem ersten Schritt festzustellen, inwieweit das geltende Recht dem Anspruch gerecht wird, unternehmensbezogene Straftaten schnell, fair und mit angemessenen Sanktionen zu ahnden. Und wenn dies nicht ausreichend der Fall sein sollte, werden wir in einem zweiten Schritt prüfen, ob der Übergang zu einem Unternehmensstrafrecht zwingend

geboden ist oder ob wir unsere Ziele mit dem Ausbau des Ordnungswidrigkeiten-Rechts erreichen können.

Meine Damen und Herren,

wir brauchen eine Rechtspolitik, die nicht leichtfertig nach dem Strafrecht ruft - aber der Einwand „Das haben wir noch nie so gemacht“ ist für mich auch kein sehr stichhaltiges Argument. Wir setzen auf Fakten und nicht auf Stimmungen, wir setzen auf gründliches Nachdenken und nicht auf vorschnelle Entscheidung. Mein großer Dank gilt allen, die mit ihrer Erfahrung und mit ihrem Sachverstand uns dabei helfen, eine evidenzbasierte Rechtspolitik zu machen. Ich danke Ihnen, meine Damen und Herren, dass Sie heute bei uns sind, und gebe jetzt das Wort an meinen Kollegen Thomas Kutschaty aus Nordrhein-Westfalen.

Vielen Dank!