

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/1552

Der
Generalstaatsanwalt
des Landes
Schleswig-Holstein



Der Generalstaatsanwalt · Gottorfstraße 2 · 24837 Schleswig

Elektronische Post!

An den Vorsitzenden des Wirtschaftsaus-
schusses des Schleswig-
Holsteinischen Landtags
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: 400 - 456
Meine Nachricht vom:

Telefon: 04621 86-1015 (Geschäftsstelle)
Telefax: 04621 86-1341

Datum: 5. August 2013

Schriftliche Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW für ein Gesetz zur Einrichtung eines Registers zum Schutz fairen Wettbewerbs (GRfW) - Drucksache 18/827 –

Ihr Schreiben vom 20. Juni 2013 – L 214 –

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zu dem übersandten Gesetzentwurf nehme ich wie folgt Stellung:

Das Gesetz zur Einrichtung eines Registers zum Schutz fairen Wettbewerbs (GRfW) sieht umfangreiche Mitteilungspflichten für die Strafverfolgungsbehörden vor. Diese ergeben sich nicht nur aus der Vielzahl der für eine Eintragung in Betracht kommenden Tatbestände, sondern auch aus dem Umfang der geforderten Informationen. Da die Staatsanwaltschaften gemäß § 478 Abs. 1 S. 1 und 2 StPO über Auskünfte aus strafrechtlichen Akten zu entscheiden haben, werden die Mitteilungspflichten insbesondere von diesen zu beachten sein. Die damit ohnehin hohe Belastung der Staatsanwaltschaften meines Bezirks wird damit weiter zunehmen. Dabei wird diese zusätzliche Belastung in Anbetracht des weitreichenden Straftatenkatalogs nicht nur eine begrenzte Anzahl von Sonderdezernentinnen und -dezernenten der Korruptions- und Wirtschaftsabteilungen treffen. Vielmehr wird sich eine Vielzahl von Staatsanwältinnen, Staatsanwälten, Amtsanwältinnen und

Amtsanwälten mit dem komplexen Gesetzeswerk vertraut machen und dies im Einzelfall zur Anwendung bringen müssen, um den darin festgelegten Informationspflichten gerecht zu werden.

Zwar ist es gerade aus Sicht der Staatsanwaltschaften geboten, Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung und -prävention weiter zu stärken. Allerdings sollte die zu diesen Zwecken vorgesehene Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe von personenbezogenen Daten nicht nur wegen der staatsanwaltlichen Ressourcen jeweils auf das notwendige Maß zu begrenzen. Die gesetzliche Grundlage muss dem Gebot der Normenklarheit und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen (vgl. dazu BVerfGE 65, 1, 44). Es bestehen Bedenken, ob der Gesetzentwurf diesen Anforderungen durchgehend gerecht wird. Überdies ist auf Aspekte der praktischen Anwendbarkeit des Gesetzes hinzuweisen.

Dazu im Einzelnen:

1. § 2 Abs. 2 und 4 GRfW

Gemäß § 2 Abs. 2 GRfW werden in das Register die nachgewiesenen korruptionsrelevanten oder sonstigen Rechtsverstöße im Geschäftsverkehr oder mit Bezug zum Geschäftsverkehr, die pauschal als schwere Verfehlungen bezeichnet werden, eingetragen.

Wenngleich der Aufbau der Vorschrift des § 2 Abs. 2 GRfW dies nicht zweifelsfrei erkennen lässt, dürfte darüber hinaus für eine Registereintragung auch bei den in § 2 Abs. 2 Nr. 1 und 2 GRfW genannten Straftatbeständen eine Zurechnung der Taten zum Unternehmen gemäß § 2 Abs. 4 GRfW und ein Bezug der Geschäftstätigkeiten des betroffenen Unternehmens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erforderlich sein.

Gemäß § 2 Abs. 4 GRfW ist ein Verhalten einem Unternehmen zuzurechnen, wenn eine geschäftsführende, eine in leitender Funktion handelnde oder eine sonstige zur rechtsgeschäftlichen Vertretung des Unternehmens berechnete Person selbst gehandelt hat oder ein Aufsichts- oder Organisationsverschulden einer solchen Person im Hinblick auf das Verhalten einer anderen für das Unternehmen handelnden Person vorliegt.

Da die Strafverfolgungsbehörden nur eintragungsrelevante Sachverhalte gemäß § 4 Abs. 3 GRfW mitzuteilen haben, könnte für die Prüfung der Zulässigkeit der Informationsübermittlung auch die Frage der Zurechnung der Tat zum Unternehmen von Relevanz sein. Dabei ergibt sich die Schwierigkeit, dass die für diese Prüfung erforderlichen Informationen häufig nicht zur Verfügung stehen werden. Insbesondere dürfte die Frage, ob einem führenden Mitarbeiter eines Unternehmens ein Aufsichts- oder Organisationsverschulden zur Last zu legen ist, nur nach entsprechenden Ermittlungen zu beantworten sein, die zur Aufklärung des Tatvorwurfs aber in der Regel nicht erforderlich sind. Entsprechend können diese Informationen regelmäßig auch nicht der zentralen Informationsstelle zur Verfügung gestellt werden. Eigene Ermittlungsmöglichkeiten der zentralen Informationsstelle sieht der Gesetzentwurf indes nicht vor.

Anders als der in den Bundestag eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Registers über unzuverlässige Unternehmen (Korruptionsregister-Gesetz) - Drucksache 17/11415 – sieht der Entwurf für das GRfW eine Zurechnung von Verfehlungen zu einem Unternehmen auch dann vor, wenn dieses durch die Tat keinen Vorteil erlangt hat. Bedeutung erlangt dies insbesondere bei Untreuetaten gemäß § 266 StGB, die durch das Erfordernis der Vermögensbetreuungspflicht regelmäßig von eigenen Mitarbeitern zum Nachteil eines Unternehmens begangen werden, so dass dieses –sofern die Tat einen Bezug um Geschäftsverkehr aufweist- darüber hinaus der Gefahr einer Registereintragung ausgesetzt ist.

Es erscheint zweifelhaft, ob die Registereintragung solcher Unternehmen dem Gesetzeszweck entspricht. Zudem wird man damit in Kauf nehmen müssen, dass geschädigte Unternehmen zur Vermeidung einer Registereintragung von einer Strafanzeigenerstattung gegen eigene Mitarbeiter und einer Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden im Rahmen der Ermittlungen Abstand nehmen.

Soweit sich die Eintragungspflicht gem. § 2 Abs. 2 Nr. 1 b GRfW auch auf den Tatbestand der Bildung terroristischer Vereinigungen gem. § 129 a StGB erstreckt, weise ich darauf hin, dass diese Verfahren grundsätzlich nicht von den Staatsanwaltschaften des Landes Schleswig-Holstein, sondern von dem Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof geführt werden (§§ 142 a Abs. 1, 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG).

2. § 2 Abs. 3 GRfW

Gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 3 GRfW gilt der für die Eintragung erforderliche Nachweis der jeweiligen schweren Verfehlung nicht nur bei rechtskräftigen Verurteilungen in einem Strafverfahren als erbracht, sondern er kann im Einzelfall auch als erbracht gelten, wenn nach einer endgültigen Einstellung gemäß § 153 a StPO oder bereits während der Durchführung eines Straf- oder Bußgeldverfahrens angesichts der Beweislage kein vernünftiger Zweifel am Vorliegen einer schweren Verfehlung verbleibt.

Die Unschuldsvermutung, die nur im Strafverfahren gilt, steht dieser Regelung nicht entgegen. Allerdings sind die Verwaltungsbehörden daran gehindert, allein aufgrund der Zustimmung eines Angeklagten oder Beschuldigten zur Einstellung nach § 153 a StPO und der Einstellung selbst davon auszugehen, ihm sei nachgewiesen, dass er die ihm vorgeworfene Tat begangen hat, da eine Einstellung gemäß § 153 a StPO keinen Tatnachweis voraussetzt (BVerfG, NJW 1991, 1530, 1531), sondern lediglich eine hinreichende Verdachtsintensität erfordert (Löwe-Rosenberg, StPO, 26. Auflage, § 153 a Rn. 40). Vielmehr ist die Verwaltungsbehörde in diesen Fällen verpflichtet, aufgrund einer eigenständigen Prüfung der im Verfahren gewonnenen Erkenntnisse und Beweismittel festzustellen, ob vernünftige Zweifel nicht mehr bestehen (vgl. dazu BVerfG, NJW 1991, 1530, 1532; Karlsruher Kommentar, StPO, 6. Auflage, § 153 a Rn. 10), wofür die Regelung des § 2 Abs. 3 Nr. 3 GRfW auch Raum gibt.

In praktischer Hinsicht begründet diese Regelung allerdings die Besorgnis, dass Beschuldigte und Angeklagte die Zustimmung zu einer Verfahrenseinstellung gemäß § 153 a StPO nicht erteilen werden, wenn das Unternehmen mit einem Registereintrag zu rechnen hat. Der Handlungsspielraum der Staatsanwaltschaften und Gerichte, ressourcenschonend gerade komplexe Verfahren mit Tatvorwürfen von geringerer Bedeutung einer Erledigung zuzuführen, könnte damit aus verfahrensfremden Gründen deutlich verengt werden.

3. § 4 Abs. 3 GRfW

Gemäß § 4 Abs. 3 GRfW sind die Staatsanwaltschaften verpflichtet, in zahlreichen Verfahrensstadien Mitteilungen an die zentrale Informationsstelle zu veranlassen.

Die Staatsanwaltschaften haben nicht nur rechtskräftige Urteile mitzuteilen, sondern auch Anklageschriften, Eröffnungsentscheidungen des Gerichts und Verfahrenseinstellungen einschließlich der Einstellungsbeschlüsse, um der zentralen Informationsstelle die Prüfung zu ermöglichen, ob bei einer Einstellung gemäß § 153 a StPO oder bereits während der Durchführung eines Strafverfahrens kein vernünftiger Zweifel am Vorliegen einer schweren Verfehlung verbleibt.

Die geforderten Anklageschriften und Eröffnungsentscheidungen des Gerichts bieten für diese Beurteilung indes keine ausreichende Grundlage, da Maßstab dieser Entscheidungen nur der hinreichende Tatverdacht ist. Auch die Einstellungsentscheidungen der Staatsanwaltschaften und Gerichte werden nur selten eine Aussage über die Beweisbarkeit eines strafrechtlichen Vorwurfs enthalten.

Eine Übersendung dieser Informationen wäre daher nur dann gerechtfertigt, wenn die zentrale Informationsstelle die übermittelten Erkenntnisse jeweils zum Anlass für eine Aktenanforderung nehmen würde, um eine eigenständige Bewertung der Beweisergebnisse vorzunehmen. Es fragt sich, ob die zentrale Informationsstelle dies leisten können.

Bedenken bestehen überdies, soweit die Staatsanwaltschaften gemäß § 4 Abs. 3 Nr. 3 b) GRfW verpflichtet sind, sämtliche Verfahrenseinstellungen einschließlich der Einstellungsbeschlüsse an die zentrale Informationsstelle mitzuteilen. Da nur bei Verfahrenseinstellungen gemäß § 153 a StPO eine Registereintragung in Betracht kommt (vgl. § 2 Abs. 3 Nr. 3 GRfW), ist die Übermittlung von anders gelagerten Verfahrenseinstellungen nur in den Fällen gerechtfertigt, in denen bereits eine Mitteilung gemäß § 4 Abs. 3 Nr. 1 und 2 GRfW erfolgt ist.

Der Vollständigkeit halber merke ich im Hinblick auf die Formulierung des § 4 Abs. 3 Nr. 3 b) GRfW an, dass Verfahrenseinstellungen der Staatsanwaltschaft nicht durch Beschluss, sondern durch Einstellungsverfügungen erfolgen.

4. § 4 Abs. 1 GRfW

Gemäß § 4 Abs. 1 GRfW sind die öffentlichen Auftraggeber verpflichtet, der zentralen Informationsstelle ihnen im Zusammenhang mit der Durchführung von Auftragsvergaben bekannt gewordene Sachverhalte, die zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens wegen des Verdachts des Vorliegens einer eintragungspflichtigen schweren Verfehlung geführt haben, in geeigneter Form unverzüglich detailliert mitzuteilen (§ 4 Abs. 1 GRfW). Diese Regelung begegnet in den Fällen Bedenken, in denen die Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden noch am Anfang stehen und verdeckt geführt werden, so dass der Untersuchungszweck durch eine vorzeitige Weitergabe von Informationen gefährdet werden könnte. Sinnvoll wäre eine Regelung, die den öffentlichen Auftraggebern die Möglichkeit einräumt, eine Mitteilung an die zentrale Informationsstelle in diesen Fällen zurückzustellen.

5. § 11 Abs. 1 GRfW

Soweit die Frist zur Tilgung von Registereinträgen gemäß § 11 Abs. 1 GRfW mit dem Datum der Rechtskraft der Entscheidung beziehungsweise der Bestandskraft des Bescheides beginnen soll, weise ich darauf hin, dass weder eine staatsanwaltliche Entscheidung gemäß § 153 a StPO noch eine entsprechende gerichtliche Einstellung in Rechtskraft oder Bestandskraft erwächst, so dass die Regelung einer Ergänzung bedarf.

Müller-Gabriel

Generalstaatsanwalt