

Pressemitteilung

Monopolkommission diskutiert verstärkte strafrechtliche Verfolgung von Kartelltätern

- Die Monopolkommission **bezweifelt ausreichende Abschreckungswirkung** des derzeitigen Sanktionensystems im Kartellrecht
- Eine Erhöhung der Prävention kann durch die **Kriminalisierung** von besonders schwerwiegenden Kartellen (sog. Hardcore-Kartellen) erreicht werden
- Die Monopolkommission schlägt **flankierende Maßnahmen**, insbesondere die Einführung einer strafrechtlichen Kronzeugenregelung für Kartelltäter, vor

Die Monopolkommission hat heute ihr Zwanzigstes Hauptgutachten nach § 44 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) mit dem Titel „**Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte**“ vorgelegt. Im Rahmen dieses Gutachtens geht die Monopolkommission der Frage nach, ob es im Interesse einer verbesserten Kartellrechtsdurchsetzung zu empfehlen ist, besonders schwerwiegende Verstöße gegen das Kartellrecht, sog. Hardcore-Kartelle, zu kriminalisieren. Als erfolgversprechend wird dabei vor allem die strafrechtliche Verfolgung der für die Bildung und Fortführung von Kartellen **verantwortlichen natürlichen Personen** angesehen.

Eine Erweiterung des bestehenden Sanktionensystems muss dann in Erwägung gezogen werden, wenn die gegenwärtig verfügbaren Instrumente der Kartellrechtsdurchsetzung aktuelle und potenzielle Kartelltäter nicht wirksam von der Eingehung bzw. Beibehaltung von Kartellen abhalten. Sowohl die Europäische Kommission als auch die deutschen Kartellbehörden konzentrieren sich bei der Kartellverfolgung derzeit auf die involvierten Unternehmen und belegen diese mit teilweise sehr hohen Geldbußen. Gegen eine ausreichende Präventionswirkung könnte der Umstand sprechen, dass trotz der seit einigen Jahren drastisch erhöhten Geldbußen – die Europäische Kommission hat in jüngeren Fällen Geldbußen in Milliardenhöhe verhängt – immer wieder neue, groß angelegte Kartelle bekannt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Rechtsrahmen für die behördliche und private Kartellrechtsdurchsetzung in den letzten Jahren ständig weiterentwickelt wurde. Diese – zum Teil ganz aktuellen – Entwicklungen machen eine **abschließende Einschätzung der von dem jetzigen Sanktionensystem ausgehenden Abschreckungswirkung schwierig**. Diese zentrale Frage bedarf daher mittelfristig weiterer Untersuchung.

„Allerdings gibt es eine Reihe von Anhaltspunkten dafür, dass **die Abschreckungswirkung des kartellrechtlichen Sanktionensystems gesteigert werden sollte**“, sagte der Vorsitzende der Monopolkommission, Prof. Daniel Zimmer. Erstens legen theoretische Überlegungen zu der Höhe wirksamer Sanktionen nahe, dass die derzeitigen Geldbußen gegenüber Unternehmen wegen der begrenzten Aufdeckungswahrscheinlichkeit von Kartellen (ca. 30 Prozent) deutlich zu niedrig bemessen sind, um eine ausreichende Prävention zu erreichen. Eine weitere Erhöhung der Geldbußen könnte jedoch mit negativen sozialen Auswirkungen, insbesondere für Gläubiger und Mitarbeiter des betroffenen Unternehmens, verbunden sein und ist daher kritisch zu sehen. Zweitens können Unternehmen aufgrund der kartellrechtlichen Kronzeugenprogramme darauf hoffen, dass sie doch bußgeldfrei bleiben oder nur ein verringertes Bußgeld auferlegt bekommen; dadurch verringert sich die von behördlichen Sanktionen ausgehende Abschreckungswirkung. Auch Geldbußen gegenüber den unmittelbar handelnden Mitarbeitern von kartellbeteiligten Unternehmen entfalten wahrscheinlich keine ausreichende Abschreckungswirkung. Denn die

Europäische Kommission kann keine Geldbußen gegenüber natürlichen Personen verhängen und die deutschen Kartellbehörden konzentrieren sich bei der Kartellverfolgung ebenfalls auf die involvierten Unternehmen. Außerdem ist nicht auszuschließen, dass Unternehmensmitarbeiter, die mit einer Geldbuße belegt werden, von ihrem Arbeitgeber finanziell kompensiert werden.

Sollten künftige Analysen die mangelnde Abschreckungswirkung des bestehenden Sanktionensystems bestätigen, ist nach Auffassung der Monopolkommission in erster Linie über Kriminalstrafen gegenüber den handelnden Personen nachzudenken. Auf diese Weise wird das Problem gelöst, dass in einem Unternehmen stets natürliche Personen für die Kartellbeteiligung verantwortlich sind, Sanktionen in Form hoher Geldbußen aber in der Regel das dahinter stehende Unternehmen treffen (Principal-Agent-Problem). Eine strafrechtliche Verfolgung setzt unmittelbar bei dem betreffenden Unternehmensmitarbeiter an und entfaltet eine **gesteigerte Abschreckungswirkung**, weil diese ein wesentlich stärkeres Unwerturteil beinhaltet als eine bloße Geldbuße. Mit einer Kriminalstrafe ist ein gewisser Stigmatisierungseffekt verbunden, ferner kann der Arbeitgeber jedenfalls eine Freiheitsstrafe erheblich schwieriger kompensieren als eine Geldbuße. Eine Erhöhung der Präventionswirkung ginge mit der strafrechtlichen Verfolgung von Hardcore-Kartellen auch deshalb einher, weil damit die Androhung eines Berufsverbots verbunden ist.

Um die Wirksamkeit einer etwaigen strafrechtlichen Sanktionierung sicherzustellen und negative Rückwirkungen auf die behördliche Kartellrechtsdurchsetzung zu vermeiden, müssten flankierende Maßnahmen ergriffen werden. Notwendig erscheint insofern vor allem die Schaffung einer **strafrechtlichen Kronzeugenregelung für Kartelltäter**. Daneben wäre die **Stellung der Kartellbehörden im Strafprozess zu stärken**, etwa indem diese – nach dem Vorbild der Finanzbehörden bei Steuerstraftaten – anstelle der Staatsanwaltschaft die Ermittlungen führen.

Eine andere Option zur Erhöhung der Prävention kartellrechtlicher Sanktionen, die ebenfalls unmittelbar auf die handelnden Personen abzielt, wäre die Befugnis der Kartellbehörden zur Verhängung von Berufsverböten. Daneben ist zu überlegen, die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung von Kartellen durch eine gesetzlich vorgesehene Entlohnung von Hinweisgebern zu erhöhen. Ein solches Whistleblowing-System könnte vorsehen, dass jedenfalls Hinweisgeber, die nicht an einem Kartellverstoß beteiligt waren, eine Prämie erhalten. Die Einführung eines Unternehmensstrafrechts sieht die Monopolkommission hingegen jedenfalls für den Bereich des Kartellrechts als nicht zielführend an. Problematisch ist insoweit vor allem, dass die damit verbundenen Verhaltensanreize nicht bei den unmittelbar handelnden Personen ansetzen.

Die Monopolkommission ist ein ständiges, unabhängiges Expertengremium, das die Bundesregierung und die gesetzgebenden Körperschaften auf den Gebieten der Wettbewerbspolitik, des Wettbewerbsrechts und der Regulierung berät. Zu ihren gesetzlich festgelegten Aufgaben zählt unter anderem die Erstellung eines Hauptgutachtens, das die Wettbewerbsentwicklung im Zweijahresrhythmus würdigt. Die Monopolkommission besteht aus fünf Mitgliedern, die auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen werden. Vorsitzender der Monopolkommission ist Prof. Dr. Daniel Zimmer von der Universität Bonn.