

IW-Kurzbericht 38/2020

Wettbewerb: Mehr Kronzeugen braucht das Land

Christian Rusche, 2. April 2020

Seit April 2000 wendet das Bundeskartellamt die sogenannte Bonusregelung, oft Kronzeugenregelung genannt, an. Mit dieser sollten Kartelle bekämpft werden, indem beteiligten Personen und Unternehmen ein straffreier Weg in die Legalität geboten wurde. Die rückläufigen Bonusanträge offenen jedoch Reformbedarf.

Seit 20 Jahren hilft die Bonusregelung den Wettbewerbsbehörden, Kartelle zu zerschlagen und damit den Wettbewerb sowie die Verbraucher zu schützen. Die Funktionsweise des Bonusprogramms ähnelt dabei sehr stark einer Kronzeugenregelung, weshalb dieser Name sehr oft als Synonym verwendet wird. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich bei der Bonusregelung um die wohl prominenteste Anwendung des Gefangenendilemmas im deutschen Recht.

Das Gefangenendilemma in der Spieltheorie kommt durch eine wirkungsvolle Kronzeugenregelung zustande. In der Absicht diese in Anspruch zu nehmen und straffrei zu bleiben, werden sich in einer hypothetischen Situation zwei Verdächtige gegenseitig bei der Polizei beschuldigen und den anderen als Haupttäter darstellen. Dadurch kann den Gefangenen unter Umständen mehr nachgewiesen werden und die Strafe fällt für beide höher aus, als wenn sie geschwiegen hätten. Indivi-

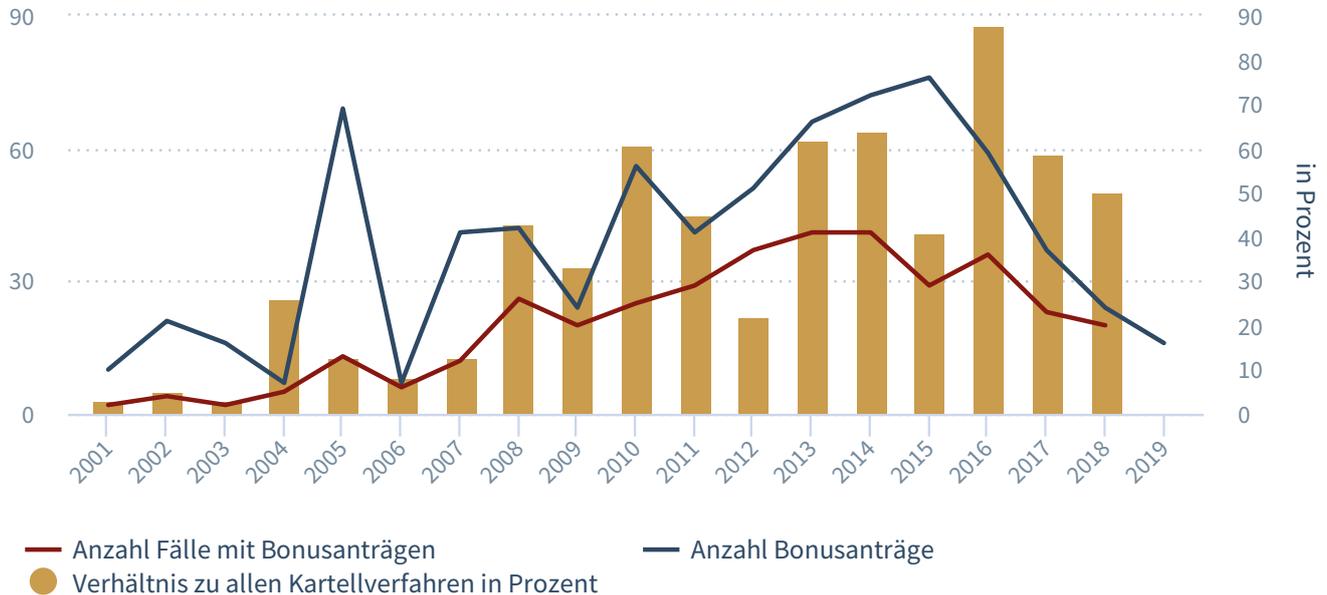
duell rationales Verhalten – der Wunsch einer gerechtfertigten Strafe zu entgehen und dem anderen die Tat anzulasten – führt am Ende zu einer höheren Strafe für beide Gefangene.

Aus Sicht der Gesellschaft ist es zu begrüßen, dass die Kronzeugenregelung zur Überführung von Tätern beiträgt. Deshalb ist auch der Einsatz bei der Bekämpfung von Kartellen oder ähnlichen Absprachen und Verhaltensweisen aus Sicht der Konsumenten sinnvoll. In der Tat ähnelt die in Deutschland angewendete Bonusregelung dem theoretischen Vorbild sehr stark. Denn auch beim Bundeskartellamt kann die Strafe erlassen werden, wenn ein am Kartell beteiligtes Unternehmen dieses als erstes meldet und dazu beiträgt, den Wettbewerb wiederherzustellen.

Allerdings gilt beim Bundeskartellamt das sogenannte „Windhundprinzip“ (Bundeskartellamt, 2016, 19). Das heißt, nur das Unternehmen, das ein Kartell zuerst meldet, kann mit dem Erlass der vollen Strafe rechnen. Jedem weiteren Antragssteller können nur maximal 50 Prozent der Strafe erlassen werden. Eine Einschränkung gibt es: Als alleinige Triebkraft eines Kartells kann ein Unternehmen die Bonusregelung nicht in Anspruch nehmen. Letzteres wird jedoch laut Referentenentwurf zur 10. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbe-

Bonusanträge und deren Bedeutung bei der Kartellbekämpfung

Anzahl gestellter Bonusanträge und davon betroffener Fälle (linke Achse) sowie Verhältnis der Fälle mit Bonusanträgen zu allen Kartellverfahren in Deutschland (rechte Achse)



Quellen: Bundeskartellamt, Tätigkeitsberichte; Bundeskartellamt, 2016; Bundeskartellamt, 2020; eigene Berechnungen

schränkungen (GWB) aufgrund einer Vorgabe der Europäischen Union gestrichen werden müssen (Bundeskartellamt, 2020, 16).

Insbesondere das Windhundprinzip sollte theoretisch der Wirkung der Bonusregelung nicht entgegenstehen. Dass sich die Bonusregelung aus Sicht der Kartellbehörden als effektiv erwiesen hat, zeigen die Daten zu den Fällen in Deutschland deutlich (Abbildung). Im ersten Jahr nach der Einführung (2001) wurden lediglich zehn Bonusanträge gestellt, welche lediglich zwei Kartellfälle betrafen. Gemessen an allen Kartellverfahren in Deutschland (nach §1 und 2 GWB sowie entsprechenden EU-Regelungen) entsprachen diese zwei Fälle lediglich rund drei Prozent. Bis 2005 stieg dieser Anteil bis auf 13 Prozent. Allerdings wurde in diesem Jahr mit 69 Bonusanträgen eine außergewöhnlich hohe Anzahl verzeichnet. Diese Anträge betrafen jedoch „nur“ 13 Fälle. Im Jahr 2006 wurde die Bonusregelung formalisiert und präzisiert, um die Rechtssicherheit für die Antragssteller zu erhöhen (Bundeskartellamt, 2016, 20). Vermutlich aufgrund der Reform gingen 2006 lediglich sieben Anträge in sechs Verfahren ein. Danach ist die Beliebtheit der

Bonusregelung bis 2015 nahezu kontinuierlich gestiegen. In diesem Jahr wurde mit 76 die höchste Anzahl an Anträgen verzeichnet. Bezüglich der Verfahren mit Bonusanträgen wurden mit jeweils 41 in den Jahren 2013 und 2014 die höchsten Werte erreicht.

Seit 2015 geht die Anzahl gestellter Bonusanträge kontinuierlich zurück. Im vergangenen Jahr verzeichnete das Bundeskartellamt nur noch 16 Anträge. Das ist der niedrigste Wert seit 2006. Mit der Anzahl nimmt auch die Bedeutung der Bonusregelung in der Kartellbekämpfung ab. Während 2016 die 36 Fälle mit Bonusanträgen rund 88 Prozent aller neuen Kartellverfahren des Bundeskartellamts entsprachen, waren es 2018 nur noch rund 50 Prozent. Dies ist insofern aus Sicht der Kartellbekämpfung bedenklich, weil auch die Anzahl neu eröffneter Kartellverfahren gesunken ist. 2017 und 2018 wurden lediglich 39 beziehungsweise 40 neue Fälle eröffnet (Bundeskartellamt, 2019a). Das waren die niedrigsten Werte seit 2004 (Bundeskartellamt, Tätigkeitsberichte). Es ist daher denkbar, dass sich der Rückgang an Bonusanträgen auch auf die Anzahl neuer Verfahren negativ ausgewirkt hat und weiter auswirken wird.

Doch warum ist die Anzahl der Bonusanträge zurückgegangen? Ein Grund dafür könnte im Fehlen aufsehenerregender Fälle in den Medien liegen. Insbesondere eine Berichterstattung über empfindlich hohe Bußgelder könnte Beteiligte dazu motivieren, einen Antrag zu stellen. Die letzten hohen Strafen wurden im Jahr 2014 verhängt: Die Strafen beliefen sich auf eine Gesamtsumme von über eine Milliarde Euro, die sich vor allem auf drei große Fälle – Bier, Wurst und Zucker – aufteilte (Bundeskartellamt, 2019b). Erst 2018 wurde mit der Entscheidung im Fall Edelstahl wieder eine Größenordnung wie in den genannten Fällen erreicht (ebenda).

Eine weitere Erklärung könnte sein, dass weniger Kartelle oder wettbewerbsbeschränkende Absprachen und Verhaltensweisen begangen werden. Insbesondere in der 9. GWB-Novelle wurden 2017 die Möglichkeiten zur Erlangung von Schadensersatz für Betroffene erheblich erleichtert (Bundesregierung, 2016). Beteiligte eines Kartells müssen somit verstärkt damit rechnen, die durch das Kartell zusätzlich erworbenen Gewinne zurück und darüber hinaus auch noch eine Strafe zu zahlen. Dadurch sollen Kartelle bereits im Vorfeld unattraktiv werden. Ob eine verbesserte Abschreckungswirkung wirklich zu weniger wettbewerbsschädlichen Kartellen oder Absprachen geführt hat, kann nicht festgestellt werden. Die Schadensersatznovelle kann jedoch auch die Wirkung der Bonusregelung negativ beeinflussen. Denn die Bonusregelung entspricht nicht in jedem Aspekt dem klassischen Gefangenendilemma. Zwar kann durch das Stellen eines Antrags die Strafe des Bundeskartellamts umgangen werden, jedoch gilt dies nicht für den Schadensersatz für die Betroffenen der wettbewerbsschädlichen Verhaltensweisen. Eventuell können die verbesserten Durchgriffsmöglichkeiten für Geschädigte auch Kartelle stabilisieren, weil ein Bekanntwerden des Kartells für die beteiligten Unternehmen so auf jeden Fall mit sehr unangenehmen Konsequenzen verbunden ist. Das zwischen den geänderten Regelungen des Schadensersatzes und dem Rückgang der Bonusanträge ein Zusammenhang bestehen könnte, erwähnt auch das Bundeskartellamt (2020, 16) in seiner Stellungnahme zum Entwurf zur 10. GWB-Novelle. In der Stellungnahme weist das Bundeskartellamt auf einen weiteren Grund für rückläufige Bonusanträge hin: Auch wenn von einer

Strafe durch das Bundeskartellamt abgesehen wird, kann dennoch aufgrund anderer Tatbestände ein Strafverfahren gegen den Antragssteller persönlich eröffnet werden (ebenda).

Auch wenn die Gründe für den Rückgang nicht eindeutig identifiziert sind, sollte die Bonusregelung gestärkt und Anreize für Antragssteller verbessert werden, weil sie sich als ein sehr effektives Mittel gegen Kartelle herausgestellt hat. Mit der anstehenden GWB-Novelle bietet sich zum 20. Geburtstag zudem ein sehr guter Anlass.

Literatur

Bundeskartellamt, Tätigkeitsberichte 2001/2002, 2003/2004, 2005/2006, 2007/2008, 2009/2010, 2011/2012, 2013/2014, 2015/2016, Bonn

Bundeskartellamt, 2016, Erfolgreiche Kartellverfolgung, Nutzen für Wirtschaft und Verbraucher, Bonn

Bundeskartellamt, 2019a, Tätigkeitsbericht 2017/2018, Bonn

Bundeskartellamt, 2019b, Das Bundeskartellamt, Jahresbericht 2018, Bonn

Bundeskartellamt, 2020, Stellungnahme des Bundeskartellamtes zum Referentenentwurf zur 10. GWB-Novelle, Bonn

Bundesregierung, 2016, Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, o. O.