

## **Kartellamtspräsident Andreas Mundt über Schattenseiten der Kartellnovelle und den Umgang mit Kartellsündern**

### **"Das ist ein harter Schlag für alle Wasserverbraucher"**

Kartellamtspräsident Andreas Mundt wirft der Politik vor, sehenden Auges hohe Wasserpreise in Kauf zu nehmen. Das ergebe sich aus der neuen Kartellnovelle, dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), auf das sich Bundesregierung und Länder in letzter Minute noch geeinigt haben. Froh ist Mundt dagegen darüber, dass mit der Novelle Schlupflöcher für Kartellsünder geschlossen werden. Davon dürften die Verbraucher profitieren.

Herr Mundt, die Novelle des Wettbewerbsgesetzes schien zum Scheitern verurteilt. Wieso ist im Vermittlungsausschuss doch ein Kompromiss gelungen?

Die Novelle enthält eine Reihe wichtiger Verbesserungen. Darüber bestand auch immer ein breiter Konsens. Gestritten wurde in den vergangenen Monaten nur über die Frage, ob und wie weit die gesetzlichen Krankenkassen der kartellrechtlichen Aufsicht unterliegen sollen. In dieser politischen Frage wurde nun eine Einigung erzielt.

Sind Sie mit der Lösung zufrieden?

Ich begrüße es ausdrücklich, dass wir künftig wieder Fusionen der Kassen kontrollieren können. In einem sich weiter konsolidierenden Markt müssen wir darauf achten, wettbewerbliche Strukturen zu erhalten. Allerdings ist der Preis hierfür hoch. Im Rahmen unserer Entscheidungen werden wir uns hier künftig mit dem Bundesversicherungsamt "ins Benehmen setzen" müssen. Außerdem wird die gerichtliche Kontrolle über unsere Entscheidungen bei der Sozialgerichtsbarkeit liegen. Das ist ein Systembruch, und hier wird ein Novum geschaffen - ein Sonderrechtsweg im Sonderrechtsweg. Das kann ich nicht gutheißen. Ich denke, alle unsere Entscheidungen sind beim spezialisierten Oberlandesgericht Düsseldorf sehr gut aufgehoben.

Was halten Sie davon, dass kommunale Wasserversorger sich der Kontrolle Ihres Amtes entziehen können?

Das ist ein harter Schlag für alle Wasserverbraucher. Das Bundeskartellamt und vor allem auch die Landeskartellbehörden haben in den vergangenen Jahren gute Erfolge mit der Aufsicht über zu hohe Wasserpreise erzielt. Hier wird uns nun der Boden dafür entzogen, diese Kontrolle auch über Wassergebühren ausüben zu können. Es wird der Umgehung der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht Tür und Tor geöffnet. Für die Verbraucher macht es keinen Unterschied, ob sie aufgrund von Preisen oder aufgrund von Gebühren zu viel für ihr Wasser zahlen. Im Übrigen habe wir ja nicht nur in Einzelfällen, wie in Berlin, Preise korrigiert - die Aktivitäten der Kartellbehörden haben einen mitentscheidenden Impuls dafür gesetzt, dass heute in der Branche Themen wie effizientere Strukturen und Kostenkontrolle diskutiert werden. Es ist daher erstaunlich, dass hier einige Bundesländer sehenden Auges diese Gesetzesänderung gefordert haben.

Ist es trotzdem gut, dass die GWB-Novelle kommt?

Das reformierte Gesetz wird an vielen Stellen Modernisierungen und rechtstechnische

Verbesserungen enthalten, die uns die tägliche Arbeit erleichtern. In der Fusionskontrolle erhalten wir eine wichtige Anpassung an das europäische Recht. Auch in der Kartellverfolgung können wir effizienter vorgehen. Besonders wichtig ist es, dass hier Schlupflöcher geschlossen werden. Nach der bisherigen Rechtslage können sich Unternehmen durch die einfache Verschmelzung von Tochtergesellschaften oder den Verkauf von Unternehmensteilen einem Bußgeld entziehen. Wir haben konkrete Hinweise aus Kartellfällen, dass solche Überlegungen vorgenommen werden. Dabei geht es nicht um einstellige Millionenbeträge, sondern um richtig große Summen. Mit der Novelle wird das zumindest erschwert.

Fast im Wochentakt kommen Bußgeldbescheide gegen Kartelle und Razzien gegen verdächtige Unternehmen. Wie erklärt sich diese Entwicklung?

Wir haben viel in die Kartellverfolgung investiert, und das zahlt sich aus. Eine neue Abteilung ist dazu gekommen, wir haben erfahrene Fahnder, darunter solche, die vorher beim Zoll oder in der Steuerfahndung gearbeitet haben. Durch die Kronzeugenregelung kommen zahlreiche Hinweise ins Haus, die Ansatzpunkte für Ermittlungen bieten. Und wir wissen, was die Gerichte an Beweistiefe von uns erwarten, damit unsere Bußgelder im Zweifel auch Bestand haben. Unsere Arbeit ist professioneller geworden, routinierter und schneller.

Steht eine Welle von Verfahren bevor?

Ich sehe da keine neue Welle auf uns zu rollen, sondern eher eine stetige Entwicklung, so wie schon seit drei, vier Jahren. Dass sich die Verfahren in letzter Zeit so häufen, ist auch ein bisschen Zufall.

Wenn Kartelle auffliegen, hat oft jemand in der Hoffnung auf Straffreiheit geplaudert. Kommen mehr Kronzeugen als in der Vergangenheit?

Die Zahlen schwanken. Bei großen, breit angelegten Ermittlungen wird der eine oder andere nervös und meldet sich. In diesem Jahr hatten wir bisher 29 Bonusanträge, im vorigen Jahr waren es insgesamt 51, davor 41. Einen Trend kann man da nicht ausmachen.

Die hohe Zahl aufgedeckter Kartelle deutet darauf hin, dass illegale Absprachen sehr lukrativ sind. Fallen im Umkehrschluss die Strafen zu niedrig aus?

Das sehe ich nicht so. Nehmen Sie das Bußgeld von mehr als 100 Millionen Euro gegen Thyssen-Krupp. Dazu kommt ein riesiger Ansehensverlust in der Öffentlichkeit. Und auch die persönlich Verantwortlichen sind in der Pflicht. Wenn man das zusammennimmt, entfalten die Bußgelder eine sehr spürbare abschreckende Wirkung. Das sieht man auch in den Unternehmen. Früher hat man dort über Compliance, also Rechtstreue, gern und viel geredet, heute beschäftigt man sich sehr ernsthaft mit dem Thema. Die Programme haben eine ganz andere Qualität als noch vor ein paar Jahren.

Trotzdem kommen Kartellbetrüger vergleichsweise glimpflich davon. Sie werden wie Verkehrssünder nach dem Ordnungswidrigkeitenrecht bestraft. Stimmt da die

Verhältnismäßigkeit?

Geraubt und gestohlen wird auch, obwohl Haftstrafen drohen. Entscheidend ist die abschreckende Wirkung. Und die besteht nicht nur aus der Höhe der Strafe, sondern auch aus der Aufdeckungswahrscheinlichkeit. In dieser Hinsicht funktioniert unser System gut, weil es aus einem Guss ist. Wären Kartellvergehen strafbar, wäre eine Staatsanwaltschaft für die natürlichen Personen zuständig, das Bundeskartellamt für die Unternehmen. Eine solche Zusammenarbeit ist nicht einfach, weil sie zwei verschiedene Welten zusammenführen müsste, die mit unterschiedlichen Instrumenten arbeiten. Eine Kronzeugenregelung zum Beispiel, mit der wir sehr erfolgreich sind, steht im Strafrecht nur eingeschränkt zur Verfügung.

Ist Kartellverfolgung in Ländern wie den Vereinigten Staaten, wo Kartelle als Straftat gelten, weniger effizient?

Jedes System hat Stärken und Schwächen. In den Vereinigten Staaten gehen Kartellsünder im Durchschnitt für 24 Monate ins Gefängnis. Dahinter steht eine andere Rechtstradition als bei uns. Außerdem können die amerikanischen Strafverfolgungsbehörden mit anderen Mitteln arbeiten - bis hin zu V-Leuten in Kartellen. Und in den Vereinigten Staaten gibt es unter bestimmten Voraussetzungen eine Pflicht zur Zusammenarbeit mit den Behörden. Bei uns haben die Beschuldigten im Strafverfahren das Recht zu schweigen. Die Systeme sind so unterschiedlich, dass jeder Vergleich hinkt.

Nach einem Urteil des Bundesgerichtshofs wird das Kartellamt seine Bußgeldleitlinien ändern müssen. Wie?

Ich lese dieses Urteil des BGH so, dass er nichts dagegen hätte, wenn große Unternehmen etwas höhere Strafen bekämen. Die Betonung liegt auf etwas. Denn dem Urteil ist auch zu entnehmen, dass wir mit der Dimension unserer Bußgelder keineswegs völlig daneben gelegen haben. Man muss auch beachten, dass wir mit unserer bisherigen Praxis in einem Gleichlauf mit der Europäischen Kommission und anderen europäischen Wettbewerbsbehörden stehen. Insgesamt ist eine stärkere Spreizung der Bußgelder je nach Unternehmensgröße sinnvoll.

Kürzlich hat Ihr Amt gut 60 Millionen Euro Bußgeld gegen ein Mehlkartell verhängt. Den Schaden für Kunden schätzen Verbraucherverbände auf mindestens eine Milliarde Euro. Warum wird der Kartellgewinn nicht abgeschöpft?

Bis 2005 sah das Gesetz vor, dass sich das Bußgeld am Mehrerlös der Unternehmen orientiert. Das führte zu langen rechtlichen Auseinandersetzungen darüber, wie hoch der Kartellgewinn tatsächlich war. Das ist unglaublich schwierig. Deshalb beschränken wir uns heute darauf, Kartelle nur noch zu ahnden, und setzen im Übrigen darauf, dass private Schadensersatzklagen das abschöpfen, was sich die Beteiligten illegal in die Tasche gewirtschaftet haben. Das funktioniert recht gut. Auf fast jede Bußgeldentscheidung folgen Zivilverfahren auf Schadensersatz. Die meisten Auseinandersetzungen werden hier per Vergleich beigelegt.

Verbrauchern ist damit nicht gedient. Wer geht schon vor Gericht, weil er für sein Mehl oder seine Kartoffeln jahrelang zu viel bezahlt hat? Wären Sammelklagen nicht das

richtige Instrument?

Sammelklagen sind nicht der richtige Weg. In den Vereinigten Staaten ist eine regelrechte Sammelklageindustrie entstanden, die viele Anwälte reich gemacht, aber Verbrauchern wenig gebracht hat. Vor allem muss man sich darüber im Klaren sein, dass Sammelklagen unsere Ermittlungsaussichten beschädigen würden. Wenn kooperationsbereite Unternehmen zwar auf Straferlass hoffen können, aber damit rechnen müssen, hinterher über eine Sammelklage in Regress genommen zu werden, wird das viele davon abhalten, ihr Wissen mit uns zu teilen. Das wäre für die Verbraucher das schlechteste Ergebnis, weil jene Kartelle dann womöglich gar nicht mehr aufgedeckt würden.

Die Fragen stellten Helmut Bündler und Kerstin Schwenn.