



Beilage 2

Mediendokumentation zum

Bericht des Bundesrates zur Abschreibung der Motion Schweiger (07.3856): Ausgewogeneres und wirksameres Sanktionssystem für das Schweizer Kartellrecht

Am 20. Dezember 2007 reichte Ständerat Rolf Schweiger zusammen mit 33 Mitunterzeichnenden eine Motion ein, die ein ausgewogeneres und wirksameres Sanktionssystem für das Schweizer Kartellrecht forderte. Unternehmen, die ein hohen Anforderungen genügendes Programm zur Beachtung der kartellgesetzlichen Regelungen betreiben, sollten mit einer reduzierten oder gar keiner Verwaltungssanktion belegt werden. Zur Stärkung der Compliance-Anstrengungen der Unternehmen sollten im Kartellgesetz gleichzeitig Strafsanktionen für natürliche Personen im Fall ihrer aktiven Beteiligung an Kartellabsprachen mit Wettbewerbern verankert werden.

Der Nationalrat änderte den Vorstoss dahingehend ab, dass Compliance-Programme nur noch zu Sanktionsminderungen, aber nicht mehr zur Sanktionsbefreiung führen können. Am 21. September 2010 überwies auch der Ständerat die Motion in dieser Fassung. In der Folge führte der Bundesrat vom 30. März 2011 bis 6. Juli 2011 ein Vernehmlassungsverfahren zu zwei Umsetzungsvarianten für die Motion Schweiger durch. Dessen Ergebnis bestätigte den Bundesrat in seiner Haltung gegenüber dem Vorstoss.

Gemäss Vorgehensentscheid des Bundesrates vom 16. November 2011 in Sachen Kartellgesetzrevision soll das erste Anliegen der Motion Schweiger, eine sanktionsmindernde Berücksichtigung von Compliance-Programmen, durch eine Ergänzung von Artikel 49a KG umgesetzt werden. Im Gesetzesentwurf gemäss der Botschaft des Bundesrates zu einer Kartellgesetzrevision vom 22. Februar 2012 wird in Artikel 49a denn auch festgehalten, dass «der Unternehmensgrösse, der Geschäftstätigkeit und der Branche angemessene Vorkehrungen zur Verhinderung von Kartellrechtsverstössen sanktionsmindernd zu berücksichtigen [sind], wenn sie vom Unternehmen nachgewiesen werden».

Gegenüber dem zweiten Anliegen der Motion, der Einführung von Strafsanktionen für natürliche Personen bei Kartellrechtsverstössen, bleibt der Bundesrat bei seiner ablehnenden Haltung und beantragt dem Parlament entsprechend, den Vorstoss gestützt auf den vorliegenden Bericht abzuschreiben. Die Umsetzung des zweiten Anliegens der Motion gestaltet sich im Vergleich zum ersten Anliegen, einer Anpassung von Artikel 49a, nach seiner Auffassung wesentlich aufwändiger und problematischer; so bestehen für dieses Vorhaben schon einmal grundsätzlich verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten. Von diesen wird im heute verabschiedeten Bericht des Bundesrates allerdings nur noch die strafrechtliche Umsetzungsvariante eingehender zur Diskussion gestellt.

Der in der Vernehmlassung zur Umsetzung der Motion Schweiger noch zur Diskussion gestellte Erlass von verwaltungsrechtlichen Massnahmen gegen natürliche Personen, die innerhalb von Unternehmen an Kartellrechtsverstössen beteiligt sind, wird nicht mehr aufgegriffen. Diese Massnahmen hätten einerseits in der zeitlich begrenzten ganzen oder teilweisen Untersagung der beruflichen Tätigkeit bei den an der Kartellabrede beteiligten Unternehmen bestanden. Andererseits hätten Lohnbestandteile wie Boni, die die verantwortlichen Mitarbeitenden aufgrund der Kartellabrede erzielten, eingezogen werden können. Da vor allem Kreise, die der Verfolgung der beteiligten Mitarbeitenden skeptisch bis ablehnend ge-

genüberstehen, dieser Umsetzungsvariante noch etwas abgewinnen können, genießt sie in der Einschätzung des Bundesrates zu wenig Rückhalt und wird nicht weiterverfolgt.

Bei der Lösung mit Strafsanktionen gegen natürliche Personen waren gemäss Vernehmlassungsvorlage zwei voneinander unabhängige Verfahren vorgesehen, eines gegen die Unternehmen, eines gegen die beteiligten natürlichen Personen. Das neue Verfahren gegen die verantwortlichen Mitarbeitenden sollte dabei von der Bundesanwaltschaft geführt werden und zum erstinstanzlichen Entscheid des Bundesstrafgerichts führen. Von diesem Lösungsvorschlag wird auch im vorliegenden Bericht ausgegangen, denn durch die Einführung strafrechtlicher Sanktionen gegen natürliche Personen soll das Verfahren gegen Unternehmen bewusst keine Änderungen erfahren. Im Kartellrecht soll weiterhin die Wiederherstellung des Wettbewerbs und damit die Verhaltenskorrektur beim Unternehmen und dessen Sanktionierung im Vordergrund stehen. Die Bestrafung natürlicher Personen soll gegebenenfalls als zusätzliches Instrument in einem eigenen Verfahren bei besonders schädlichen Arten von horizontalen Abreden hinzutreten, d. h. bei Abreden über die direkte oder indirekte Festsetzung von Preisen, über die Einschränkung von Produktions-, Bezugs- oder Liefermengen und über die Aufteilung von Märkten nach Gebieten oder Geschäftspartnern. Unter eine solche Strafnorm im KG würden somit insbesondere auch Submissionsabsprachen fallen.

Andere, zumindest auf den ersten Blick mögliche Umsetzungsmöglichkeiten waren schon 2010 in einem Bericht des EVD an die Wirtschafts- und Abgabenkommission des Ständerates verworfen worden, namentlich ein Vorgehen nach Verwaltungsstrafrecht in einem einheitlichen Verfahren simultan gegen die an einer horizontalen Abrede beteiligten Unternehmen und verantwortlichen Mitarbeitenden. Der genannte Grund war, dass ein Wechsel des Verfahrensrechts nur bei einer bestimmten Form von wettbewerbsschädlichem Verhalten unzweckmässig wäre. Dieser Grund spricht nebst weiteren Argumenten (wie ein weitgehendes Fehlen von Fällen, in denen Art. 102 StGB angewendet wurde) auch gegen einen Wechsel zur Strafprozessordnung bei der Verfolgung von Unternehmen, wie dies in der Begründung der Motion Schweiger angedeutet wird.

Die Vernehmlassungsvorlage sah Massnahmen vor, damit bei der Einführung der Sanktionierung von natürlichen Personen, die bereits heute für die Unternehmen geltende Bonusregelung nicht geschwächt wird. Diese hat sich seit ihrer Einführung im Jahr 2004 als wichtiges Instrument zur Aufdeckung von Kartellen erwiesen. Der Einführung einer analogen Bonusregelung auch für die Mitarbeitenden eines Unternehmens stand der Bundesrat bei Eröffnung der Vernehmlassung allerdings kritisch gegenüber. Kronzeugenregelungen sind dem Strafrecht der Schweiz grundsätzlich fremd. Auch wenn das Kartellgesetz nicht zum Kernstrafrecht gehört, stellt sich der Bundesrat einer solchen Rechtsentwicklung auch weiterhin generell entgegen. Er zieht daraus allerdings nicht die Folgerung, dass strafrechtliche Sanktionen gegen natürliche Personen wegen Kartellrechtsverstössen ohne Ausdehnung der Bonusregelung auf ebendiese eingeführt werden sollten – dies würde die Bonusregelung für die Unternehmen und damit ein wesentliches Element der Kartellrechtsdurchsetzung in Frage stellen –, sondern dass auf die Umsetzung des zweiten Teils der Motion Schweiger zu verzichten ist.

Die Probleme rund um die Bonusregelung sind aber nicht der einzige Grund, warum der Bundesrat bei seiner früheren Haltung bleibt und weiterhin beantragt, das Kartellgesetz nicht um die Möglichkeit einer Sanktionierung natürlicher Personen zu erweitern. Die weiteren Gründe sind der grosse Zusatzaufwand für die strafrechtliche Verfolgung beteiligter Personen, eine trotz der gewählten Lösung fortbestehende Beeinträchtigung der Verfahren gegen das Unternehmen, das Risiko einer Verlagerung der Verantwortlichkeit für Kartellverstösse auf die Mitarbeitenden, eine Beeinträchtigung des geplanten Kooperationsabkommens in Kartellrechtsbelangen mit der EU und die Tatsache, dass in den Konstellationen, in denen ein strafrechtliches Verfahren gegen natürliche Personen gute Erfolgschancen hat (nämlich im Fall einer Wiederholung des Kartellrechtsverstosses durch das Unternehmen), das geltende Kartellrecht die strafrechtliche Verfolgung der beteiligten Personen bereits vorsieht.

Bei seiner Haltung stützt sich der Bundesrat auch auf das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens, das vom 30. März 2011 bis 6. Juli 2011 durchgeführt wurde. Eine deutliche Mehrheit der Konsultierten hat sich gegen die Ausdehnung der kartellrechtlichen Verfahren auf die beteiligten natürlichen Personen ausgesprochen.¹

¹ Für nähere Angaben vgl. den Bericht zur zweiten Vernehmlassung unter <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=42256>.