

Donnerstag, 1. November

Warum es im Kartellgesetz Sanktionen für Manager braucht

Verbote werden schnell und massiv befolgt, wenn eine relevante Strafe droht – und man nicht davon ausgehen kann, dass sie sowieso nie verhängt wird. Normen ohne Sanktionen aber bleiben wirkungslos. Deshalb brauchte es auch im Kartellgesetz Sanktionen für Manager. Von Martin Killias

Gegenwärtig beschäftigt sich das Parlament mit einer Verschärfung des Kartellgesetzes. Im Gesetz ist vorgesehen, dass fehlbare Unternehmen, deren Manager sich an Kartellabsprachen beteiligt haben, mit hohen Bussen bestraft werden. Erstaunlicherweise sollen jedoch die fehlbaren Manager selber keinerlei Sanktionen zu gewärtigen haben. Begründet wird dies mit Effizienzgesichtspunkten bei der Strafverfolgung. Nicht berücksichtigt wird, dass Normen ohne Sanktionsdrohung kaum Aussichten haben, tatsächlich befolgt zu werden.

Eine erstaunliche Vorlage

Bei der Kartellrechtsrevision bemühen sich Bundesrat und Weko um eine Übernahme des EU-Modells. Da die Kompetenzen der EU im strafrechtlichen Bereich sehr begrenzt sind, verzichtet die EU auf Sanktionen gegen die fehlbaren Manager. Da der Schweiz bei ihrem Nachvollzug von EU-Recht ein Gestaltungsspielraum verbleibt, spricht prinzipiell nichts gegen die Einführung einer parallelen Strafnorm gegen fehlbare Manager. Die Einwände konzentrieren sich auf die Erhöhung der Komplexität der Sanktionierung und damit insbesondere auch auf die Frage der Wirksamkeit von Sanktionen gegen Manager unter generalpräventiven Gesichtspunkten. So sollen Sanktionen gerade im Bereich der Wirtschaftskriminalität nicht sehr wirksam sein – jedenfalls im Vergleich zur Wahrscheinlichkeit, im Falle eines Verstosses tatsächlich erwischt zu werden. Die empirische Forschung hat indessen gezeigt, dass Wirtschaftsdelikte oft von Personen begangen werden, die auch gewöhnliche Straftaten begehen, und sie erklären sich wie Delikte auf der Strasse hauptsächlich situativ – etwa mit dem

Fehlen von Risiken. Was die Forschung allgemein zu den Wirkungen von Strafen und Kontrollen herausgefunden hat, lässt sich daher – mutatis mutandis – auch auf Wirtschaftsdelikte übertragen.

Generell sind verstärkte Kontrollen nur wirksam, wenn die Erhöhung der Kontrolldichte (also beispielsweise die Häufigkeit polizeilicher Kontrollen) derart massiv ausfällt, dass die Veränderung auch wahrgenommen werden kann. Eine nur mässige Erhöhung der Kontrollen erweist sich demgegenüber nur selten als wirksam. Die Erhöhung der Kontrollintensität kostet demnach viel und übersteigt daher oft die Grenze der verfügbaren freien Ressourcen etwa eines Polizeikorps.

Die Erhöhung von Sanktionen hat den Vorteil, dass sie wenig kostet und relativ leicht einer grossen Zahl von potenziellen Normübertretern vermittelt werden kann. Dass Nachweise nicht häufiger gefunden werden, liegt daran, dass die Veränderungen der Strafen, falls sie erhöht oder ermässigt werden, meistens im oberen Bereich stattfinden, also etwa Strafen von zehn auf fünfzehn oder zwanzig Jahre erhöht werden. Anders als im Moment der Verurteilung ist dieser Unterschied bei der Normübertretung selber nicht sehr relevant, weil für fast alle Menschen schon das Risiko einer Freiheitsstrafe an sich völlig inakzeptabel wäre. Das heisst nun aber nicht, dass die Sanktionsdrohung völlig irrelevant wäre. Wenn Bagatellstrafen durch fühlbarere Sanktionen ersetzt werden, wirkt sich dies auf das Verhalten der Menschen sehr wohl aus. Ganz besonders gilt dies, wenn der Nulltarif durch relevante Sanktionen abgelöst wird. Zahlreiche Beispiele neuer Normen – vom Strassenverkehrsrecht über Rauchverbote bis zur Ächtung sexueller Belästigung – zeigen, dass neue Verbote schnell und massiv befolgt werden. Dabei brauchen die Strafen nicht hart und Kontrollen nicht häufig zu sein – es genügt, dass eine relevante Strafe droht und man nicht davon ausgehen kann, dass sie sowieso nie verhängt wird. Diese spontane Konformität und die «standing decision» (Philip Cook) der meisten Menschen, sich prinzipiell an Vorschriften zu halten, vereinfachen den Alltag, weil das Vermeiden von Sanktionen sehr viel Aufmerksamkeit kostet.

Lassen sich diese Erfahrungen auf die Wirtschaftskriminalität und das Kartellstrafrecht übertragen? Sanktionen gegen Kartelle sind wirksam, das wird auch für Sanktionen gegen Manager angenommen, es fehlen dazu aber «harte» Daten. Auch in den USA waren für Kartellrechtsverstösse ursprünglich nur Sanktionen gegen die Unternehmen vorgesehen. Erst im Laufe der letzten zwanzig Jahre wurden Individual-Sanktionen gegen Manager eingeführt und seither deutlich – namentlich durch den Übergang zu Freiheitsstrafen – verschärft. Tatsächlich spräche in der Schweiz vieles für eine hohe Abschreckungswirkung von

Freiheitsstrafen gegen leitende Angestellte, weil jede Sanktion gegenüber einem Status quo mit null Risiko für die Manager, wie sie derzeit vor dem Parlament liegt, abschreckend wirkt. Es besteht so die Gefahr, dass Manager unbeschwert Kartellabsprachen eingehen, zumal so die Umsätze und damit ihre Bezüge steigen und weil sie dafür am Ende nicht geradestehen müssen. Was die Wirkung von «Whistleblowing» und Kronzeugen angeht, sind diese zumindest gemäss einer Studie paradox: Weil alle damit rechnen, im schlimmsten Fall auf diese Schiene ausweichen zu können, geht so ein Teil der Abschreckungswirkung der Sanktionen wieder verloren.

Überwälzung

Fragen kann man sich, welche Sanktionen am ehesten angemessen sind. Die in der Schweiz heute üblichen Geldstrafen garantieren auch bei sehr hoher Bemessung kaum einen adäquaten Unrechtsausgleich – und zwar selbst dann nicht, wenn sie unbedingt verhängt werden. Während finanzielle Sanktionen jederzeit auf andere überwälzt werden können, liegt der grösste Vorteil der Freiheitsstrafe in ihrer persönlichen Natur, die zugleich ein Stück sozialer Gleichheit umsetzt. Dies war auch in den USA die entscheidende Überlegung bei der Einführung von Freiheitsstrafen für fehlbare Manager. Die Schweiz täte gut daran, sich am amerikanischen Modell zu orientieren.

Martin Killias ist Professor für Kriminologie an der Universität Zürich. Er hat im Auftrag der Schindler Management AG eine Literaturübersicht zu diesem Thema erstellt. Diese ist über seinen Lehrstuhl abrufbar.