



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Die strafrechtliche Verantwortlichkeit für
Kartellrechtsverstöße nach dem Recht der Westafrikanischen
Wirtschafts- und Währungsunion (UEMOA)
Ein gelungenes Rechtstranplantat aus dem Recht der
Europäischen Union?“**

Dissertation vorgelegt von N’kouano Anasthasie N’Toumon

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. Gerhard Dannecker

Zweitgutachter: Prof. Dr. Kai Cornelius

Institut für deutsches, europäisches und internationales Strafrecht und
Strafprozessrecht

Die strafrechtliche Verantwortlichkeit für Kartellrechtsverstöße nach dem Recht der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (UEMOA)

Ein gelungenes Rechtstransplantat aus dem Recht der Europäischen Union?

N’kouano Anasthasie N’Toumon

Die Arbeit befasst sich mit dem Kartellsanktionsrecht der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (Union Economique et Monétaire Ouest Africaine – UEMOA) und ihrer Mitgliedstaaten Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Mali, Niger, Senegal, Togo, Guinea-Bissau, insbesondere mit der straf- und bußgeldrechtlichen Verantwortlichkeit natürlicher und juristischer Personen nach dem Unions- und nationalen Recht. Das Sanktionssystem wurde mit dem gesamten Kartellrecht dem EU-Recht als Rechtstransplantat entnommen wurde.

I. Ziele der Übernahme des Kartellsanktionsrechts der Europäischen Union durch die UEMOA und ihre Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten der UEMOA versuchen seit dem Jahr 1994, ihre Kartellrechtsvorschriften zu vereinheitlichen, um ausländische Investoren zu gewinnen und das Wirtschaftswachstum zu fördern. Das gesamte UEMOA-Kartellrecht ist nach Vorbild des Rechts der Europäischen Union ausgestaltet. Deshalb kann von einem Rechtstransplantat des Rechts der Europäischen Union in der UEMOA gesprochen werden. Aber handelt es sich um eine gelungene Transplantation?

Das UEMOA-Kartellrecht ist in seiner jetzigen Form als Schutzsystem konzipiert, das die Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen in unterentwickelten Staaten fördern soll. Das Kartellrecht hat aber ganz im Gegenteil die Entwicklung der kleinen und mittleren Unternehmen geradezu behindert, insbesondere wegen der dominanten Präsenz von Unternehmen im Bereich der Schattenwirtschaft auf dem westafrikanischen Markt. Dies ist eine Reaktion darauf, dass sich westliche Unternehmen dort niederlassen und Kartelle bilden, die den freien Wettbewerb behindern und kleinere und mittlere Unternehmen aus dem Markt verdrängen. Angesichts dieser Situation ist es sinnvoll und geboten, ja geradezu unverzichtbar, dass die UEMOA-Mitgliedstaaten den freien Wettbewerb mittels strafrechtlicher Sanktionen gegen Kartellrechtsverstöße schützen.

Das geltende Rechtssystem hat diese spezifische Entwicklung der lokalen Unternehmen nicht hinreichend berücksichtigt und auf Unionsebene keine strafrechtlichen Sanktionen gegen Kartelle ausländischer Unternehmen vorgesehen. Aus diesem Grund zeigen sich in der Praxis Widersprüche bei der Sanktionierung von Kartellrechtsverstößen in den UEMOA-Mitgliedstaaten.

II. Übernahme des Systems der Europäischen Union

Die Frage nach der Wirksamkeit des Kartellsanktionsrechts drängt sich umso mehr auf, als das UEMOA-Kartellrecht, das dem europäischen Recht nachgebildet ist, über ein kraftvolles Instrument zur Sanktionierung wettbewerbswidriger Verhaltensweisen verfügt. Denn das UEMOA-Recht kennt, ebenso wie die Europäische Union, sehr hohe Geldbußen, die gegen die Täter von Kartellrechtsverstößen verhängt werden können. Diese sind, auch insoweit nach dem Vorbild der EU, nach Art. 22 Abs. 4 der Verordnung Nr. 03/CM/UEMOA/2002 „nicht strafrechtlicher Natur“. Die Voraussetzungen für die Verhängung der Geldbußen stimmen im Wesentlichen mit denen des EU-Rechts überein. Im Gegensatz zur Europäischen Union, die sich für eine dezentralisierte Anwendung des Unions-Wettbewerbsrechts auch durch die Mitgliedstaaten (neben der Kommission) entschieden hat, kennt die UEMOA nur eine zentralisierte Anwendung auf Unionsebene: Die Kommission hat die ausschließliche Zuständigkeit für die Verhängung verwaltungsrechtlicher Sanktionen gegen Kartellrechtsverstöße. Der UEMOA-Gerichtshof (CJUEMOA) hat diese ausschließliche Zuständigkeit der UEMOA-Kommission bestätigt und erklärt, dass die Mitgliedstaaten nur befugt sind, legislative Maßnahmen in anderen Bereichen zu ergreifen, wie beispielsweise auf dem Gebiet des (kriminal-)strafrechtlichen Schutzes des Wettbewerbs. In der Nichteinhaltung einer Bestimmung des gemeinschaftlichen sekundären Rechts der UEMOA wird keine Straftat gesehen.

Für das Kriminalstrafrecht in den UEMOA-Mitgliedstaaten besteht eine ausschließliche Zuständigkeit der Nationalstaaten. Anders verhält es sich bei den Geldbußen nach dem UEMOA-Recht, die, ebenso wie im europäischen Kartellrecht, von der Kommission zu verhängen sind; sie sind eher verwaltungsrechtlicher Natur, da es keine (kriminal-)strafrechtlichen Sanktionen auf Gemeinschaftsebene gibt; gleichwohl dienen diese Sanktionen auch und insbesondere repressiven Zwecken. Daher könnte man sie umschreiben

als *sanctions quasi-pénals*, d.h. verwaltungsrechtliche Sanktionen, auf die aber die strafverfassungsrechtlichen Garantien anzuwenden sind.

Die strafrechtliche Verantwortlichkeit bei Kartellrechtsverstößen bedeutet, dass ein Unternehmen, das sich einer kartellrechtswidrigen Absprache oder eines Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung schuldig gemacht hat, vor den zuständigen nationalen Gerichten für diese Straftat verantwortlich gemacht wird, indem die gesetzlich vorgesehenen Strafsanktionen gegen die natürlichen und juristischen Personen verhängt werden.

Rechtstransplantat bedeutet die Übernahme des Rechts einer Nation oder einer Gemeinschaft durch einen anderen Staat oder eine andere Gemeinschaft. Im Rahmen der UEMOA ist das Kartellrecht insgesamt, einschließlich des Sanktionsrechts, dem Recht der Europäischen Union entliehen. Art.16 der Verordnung Nr.03 sieht vor, dass die Verfassungsgarantien zu respektieren sind. Allerdings gibt es bislang noch keine Sanktionsentscheidungen.

III. Weitgehender Fehlschlag der Implementierung des Kartellsanktionssystems

In der vorliegenden Arbeit wurden Möglichkeiten zur Verbesserung der präventiven Wirkung von Strafrechtssanktionen bei Kartellrechtsverstößen in den UEMOA-Mitgliedstaaten untersucht. Hierunter leidet die Durchsetzung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, insbesondere im derzeitigen Kontext des starken Wirtschaftswachstums durch die Globalisierung und der Konkurrenz zwischen nationalen und internationalen Märkten.

Darüber hinaus stellt sich die Frage nach der Effektivität des UEMOA-Wettbewerbsrechts auch im Hinblick auf seine europäischen Wurzeln. Zu klären war, ob die im UEMOA festgestellten Hindernisse für die Umsetzung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit darauf zurückzuführen sind, dass das UEMOA-Wettbewerbsrecht ein Transplantat des europäischen Rechts ist.

Bei der rechtlichen Implementierung der strafrechtlichen Verantwortung wurden, so zeigte sich, die sozioökonomischen und kulturellen Gegebenheiten des UEMOA-Raums nicht berücksichtigt. Im Zusammenhang mit der Transplantation des europäischen Wettbewerbsrechts, wie sie in der UEMOA erfolgte, stellt sich daher unausweichlich die Frage: Ist die Umsetzung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Täter wettbewerbswidriger Verhaltensweisen wirksam?

Hervorzuheben ist zunächst, dass seit der Gründung der UEMOA noch kein Unternehmen wegen Kartellrechtsverstößen straf- oder bußgeldrechtlich zur Verantwortung gezogen

worden ist, obwohl viele Anzeigen über Kartellrechtsverstöße eingereicht wurden. Aber auch auf nationaler Ebene ist es schwierig, das Kartellrecht durchzusetzen.

Das übergeordnete Ziel dieser Arbeit besteht darin, eine Antwort auf die Frage nach der Wirksamkeit des strafrechtlichen Schutzes des Wettbewerbsrechts im Bereich der UEMOA zu finden, welche Bedeutung der fehlenden Erfahrungen mit Sanktionen und unzulänglichen Rechtskenntnissen im Bereich der zuständigen Instanzen auf Unions- und nationaler Ebene haben. Diesbezüglich wurden qualitative Interviews mit Vertretern der nationalen und gemeinschaftlichen Sanktionsinstanzen geführt, so dass diesbezüglich auf empirischer Basis Stellung genommen werden kann.

IV. Ergebnisse der Arbeit

Die ursprüngliche Prämisse war, dass die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Täter wettbewerbswidriger Praktiken im UEMOA-Rechtsraum unwirksam ist, obwohl die Mehrheit der Mitgliedstaaten gesetzliche Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Vergehen ergriffen hat. Diese Hypothese führte dazu, den Schwerpunkt des Forschungsvorhabens zunächst auf die Genese des UEMOA-Wettbewerbsrechts und seine Entwicklung unter dem Einfluss des Rechts der Europäischen Union zu legen. Hier wurde die Entstehung des UEMOA-Kartellrechts in den politischen und wirtschaftlichen Entwicklungsrahmen des Wettbewerbsrechts in jedem einzelnen Mitgliedstaat als Hintergrund für das Aufkommen des UEMOA-Recht eingeordnet. Dabei wurden die wirtschaftlichen Ziele des gemeinschaftsrechtlichen Kartellrechts sowie das integrationsorientierte Ziel herausgearbeitet. Hierbei zeigte sich eine gewisse Eigenständigkeit des UEMOA-Rechts gegenüber dem Kartellrecht der Europäischen Union.

Sodann wurde das Sanktionsrecht analysiert, das in Anlehnung an das Kartellbußgeldrecht der Europäischen Union ausgestaltet sind. Dabei zeigte sich, dass die kontrovers diskutierten Fragen wie die nach dem strafrechtlichen Charakter von Geldbußen im Wettbewerbsrecht, die Eignung von Unternehmen als Bußgeldadressaten etc. besonders kontrovers diskutiert werden – Fragen, die auch im Wettbewerbsrecht der Europäischen Union lange Zeit umstritten waren und teilweise bis heute nicht abschließend geklärt sind.

Bei der Untersuchung der fehlenden Effizienz des Sanktionssystems in der Praxis und den Hindernissen auf gemeinschaftlicher und nationaler Ebene zeigte sich einerseits, dass wenig vertraute Rechtsgebiete nicht dadurch geregelt werden können, dass entsprechende Gesetze

verabschiedet werden. Eine wirksame Implementation erfordert auch eine Einbindung der Sanktionsinstanzen – Behörden, Staatsanwaltschaften und Gerichte –, denen das Transplantat nahegebracht und verständlich gemacht werden muss. Außerdem sind die Sanktionsinstanzen mit hinreichenden Mitteln auszustatten, insbesondere auch in personeller Hinsicht, wenn ein effektives und zugleich rechtsstaatliches Sanktionssystem etabliert werden soll. Vergleicht man die für den Wettbewerb in der EU zuständige Generaldirektion IV mit der UEMOA-Kommission, so stehen 900 EU-Beamte nur 3 UEMOA-Beamten gegenüber. Außerdem hat sich gezeigt, dass rechtskulturelle Unterschiede beachtet werden sollten, da ansonsten die Bereitschaft, ein Rechtstransplantat aus einem fremden Rechtssystem zu übernehmen, gering sind. Schließlich sollte, wenn man ein Rechtstransplantat übernimmt, regelmäßige Treffen mit Vertretern des „Spenderstaates“ durchgeführt werden, um an Erfahrungen des Spenders teilzuhaben, wie dies zwischen den Kartellbehörden der Vereinigten Staaten und der EU der Fall ist. Die Orientierung der UEMOA am französischen Rechtskreis, der traditionell nur Kriminalstrafen und schuldunabhängige Verwaltungssanktionen, *sanctions purement administratives*, kannte und sich mit der Akzeptanz der europäischen Kartellgeldbußen lange Zeit sehr schwer getan hat, hätte eine gut vorbereitete, durch Tagungen und Auslandspraktika begleitete Implementation erfordert, die nachzuholen mühsam, aber zwingend geboten ist. Angesichts der Schwierigkeiten, die bei der Implementierung des Kartellsanktionssystems in der UEMOA aufgetreten sind, sind tiefgreifende und umfassende Veränderungen im Bereich der Kartellsanktionen, die unter Orientierung am europäischen Kartellsanktionsrecht vorgeschlagen werden, unverzichtbar, um eine effizientere Verfolgung der Kartellrechtsverstöße zu erreichen.