



Frank König

Das Europäische
Verwaltungssanktionsrecht und
die Anwendung strafrechtlicher
Rechtsgrundsätze

Am Beispiel der Verordnung 1/2003



PETER LANG

A. Einleitung

I. Einführung in die grundlegende Problematik

Die Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft stellt sich als ein selbstständiges und unabhängiges Rechtsgebilde gegenüber seinen Mitgliedstaaten dar. Zur Erreichung einer möglichst weitgehenden Effektivität gegenüber dem Einzelnen greift das Gemeinschaftsrecht auf das Konstrukt der Verwaltungs-sanktionen zurück. Sie flankieren die Durchsetzung von Verordnungen oder Richtlinien in den verschiedenen Politikbereichen der Gemeinschaft. Die Regelungswut des europäischen Normgebers zeichnete sich in den letzten Jahren durch eine erhebliche Anzahl an Verordnungen aus, deren Überblick wahrscheinlich nur noch ein kleiner Kreis von Gelehrten für sich beanspruchen kann.

Neben den zahlreichen Sanktionsmethoden - wie dem Verlust von Sicherheiten und Kautionen sowie der Leistungssperre - steht besonders die Geldbuße im Zentrum der juristischen Diskussion. Sie ist unabhängig von den konkreten Bedürfnissen des Politikfeldes das wohl wichtigste und intensivste Sanktionsmittel. Besonderes Aufsehen erreicht das Mittel der Geldbuße im Bereich des Kartellverfahrens. Dieses Aufsehen resultiert zum einen aus der vermehrten Häufigkeit ihrer Anwendung, zum anderen in den erheblichen Wachstumssteigerungen der letzten Jahre¹. Exemplarisch stehen dafür die Entscheidungen der Kommission gegen das Vitaminkartell mit einer Höhe von 855,23 Mio. Euro² sowie gegen Microsoft mit 497 Mio. Euro³. Die enormen Höhen der Geldbußen, die in ihrer Entwicklung nur einen vorläufigen Höhepunkt erreicht haben dürften⁴, untermauern die Notwendigkeit einer näheren Untersuchung ihrer Wirkungsweisen und dem darauf beruhenden Schutzniveau.

Während die Freude des europäischen Ordnungsgebers hinsichtlich des Detailgehaltes der Regelungsmaterie kaum Grenzen kennt, suchen die Unter-

-
- 1 Ausführlich über die Entwicklung bis 2003 nachzulesen bei: *Soltész/Steinle/Bielez* EuZW 2003 S. 202 (203 ff.).
 - 2 Diese Entscheidung der Kommission wurde wegen illegaler Absprachen auf dem Markt für Vitaminprodukte gegen acht Chemiekonzerne verhängt. Die höchste Einzelstrafe von 462 Mio. Euro wurde Hoffman-La Roche auferlegt, welche als Anstifter und Teilnehmer von insgesamt acht Kartellen durch die Kommission angesehen wurde. Weiteres siehe: Kommission vom 22.11.2001 - *Vitamine*, ABl. 2003 Nr. L 6 S. 1 ff.
 - 3 So die Entscheidung der Kommission vom 24.03.2004, die gegen Microsoft wegen der Ausdehnung ihres Quasi-Monopols bei Betriebssystemen für PCs auf den Markt für Betriebssysteme für Arbeitsgruppenserver und den Markt für Medienabspielprogramme erlassen wurde (Nachweis: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/382&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en> (Stand 01.10.2008)).
 - 4 So hat erst am 21.02.07 die Kommission eine Geldbuße von mehr als 990 Millionen EUR wegen Teilnahme an einem Aufzugs- und Fahrtreppenkartell verhängt, wobei Thyssen-Krupp mit 480 Mio. den Hauptteil der Last zu tragen hat (Nachweis siehe: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/209&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>; (Stand: 01.10.08)).

nehmen als potenzielle Objekte eines Untersuchungsverfahrens vergebens nach einem geschriebenen Katalog der ihnen zustehenden Verteidigungsrechte. Die Chance, die sich in dem Inkrafttreten der Verordnung 1/2003⁵ und der dort enthaltenen Verfahrensregeln boten, wurde durch den europäischen Gesetzgeber nicht genutzt. Er unterließ es, als einen Ausgleich für die intensive finanzielle Wirkung der Geldbuße Verteidigungsrechte explizit zu regeln. Dies stößt gerade bei den Betroffenen auf ein gewisses Unverständnis, da das Gemeinschaftsrecht auch in sonstigen Bereichen auf eine niedergeschriebene gemeinschaftsrechtliche Verankerung verzichtet. Dafür stehen die fehlende Verbindlichkeit der Grundrechte-Charta⁶ und den immerwährenden Problemen bei der Schaffung einer Verfassung für Europa als schwerwiegendste Beispiele. So kommt als einzige Quelle für das Bestehen möglicher Verteidigungsrechte die Rechtsprechung der europäischen Gerichte in Betracht. Entsprechend ihrer Funktion beschränken sich EuG und EuGH auf die Entscheidung im Einzelfall. Ihre Rechtsprechung ist daher kaum geeignet, eine zuverlässige Basis für die Ableitung eines allgemeinen Schutzstandards für das gemeinschaftsrechtliche Sanktionssystem zu bieten. Die Entscheidungen muten zwangsläufig fragmentarisch an. Eine darauf gestützte Verteidigung würde sich aufgrund der häufig fehlenden Vergleichbarkeit im Einzelfall als äußerst schwierig erweist. Zwar bemühen sich Stimmen in der europäischen Literatur, die fragmentarische Entscheidungssituation durch Verallgemeinerungen aufzubereiten, um zumindest ein grundlegendes Schutzniveau zu begründen. Dieses Bemühen wurde bisher weder von den europäischen Gerichten noch von der Kommission im ausreichenden Maße anerkannt. Dabei kommt gerade der Frage nach der Anwendung strafrechtlicher Rechtsgrundsätze auf die dargestellte Konstellation ein besonderes Interesse zu. Die strafrechtlichen Rechtsgrundsätze enthalten nämlich eine dem europäischen Sanktionsinteresse entgegenstehende Abwehrkraft⁷, die einen gewissen Schutzstandard für Unternehmen im europäischen Sanktionssystem bedeuten könnte.

II. Ziel der Arbeit und Gang der Untersuchung

Eine ausführliche Auseinandersetzung mit der Anwendbarkeit und Wirkung strafrechtlicher Rechtsgrundsätze auf das europäische Verwaltungssanktionsrecht - insbesondere auf das Kartellverfahrensrecht - fand bisher noch nicht statt. Weder das primäre noch das sekundäre Gemeinschaftsrecht sehen Lösungen oder Anhaltspunkte für die Beantwortung dieser Problemstellung vor. Auch die Rechtsprechung der europäischen Gerichte beschränkt sich bisher auf einige

5 Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16.12.2002 zur Durchführung der in den Artikel 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln ABl. 2003 L 1/1, im Folgenden nur VO 1/2003.

6 Siehe ausführlich zur Problematik der Verbindlichkeit der Grundrechte-Charta unten C II 1.

7 Für einen Vergleich zwischen der Wirkungsweise verwaltungs- und strafrechtlicher Rechtsgrundsätze in ihrer Abwehrfunktion gegen staatliche Sanktionsentscheidungen, siehe D IV.

Einzelfragen. Erste Anhaltspunkte zeigen sich in der Einordnung der Rechtsnatur der Geldbuße. Wird dieser eine besondere strafrechtliche Wirkung zugesprochen, so erscheint auf den ersten Blick die Anwendung eines entsprechenden Schutzniveaus als zwingend. Dies umfasst auch die Einbeziehung der einzelnen in Frage kommenden strafrechtlichen Rechtsgrundsätze und ihre Auswirkungen auf das Sanktionierungssystem der Kommission. Dies erfolgt unter Aufweisung der entstehenden Probleme bei der Vereinbarkeit eines strafrechtlichen Schutzstandards mit den Regelungen des geschriebenen Bußgeldverfahrens der Verordnung 1/2003. Besonderes Augenmerk verdient die ergangene Rechtsprechung der europäischen Gerichte, der Entscheidungspraxis der Kommission und eine Auseinandersetzung mit den bestehenden Literaturstimmen zu den jeweiligen Problemfeldern.

Der Teil B der Dissertation gibt zunächst einen Überblick über den Begriff der Verwaltungssanktion im europäischen Institutionsgefüge. Er macht auf die Schwierigkeit der Definition der Verwaltung aufmerksam und stellt die verschiedenen Sanktionsarten und ihre Durchsetzung im Gemeinschaftsrecht dar. Im Folgenden wird die Verankerung diverser verwaltungsrechtlicher Sanktionsmaßnahmen in den wichtigsten Politikbereichen vorgestellt und ihr Sanktionscharakter näher begutachtet. Dies soll die Vielschichtigkeit gemeinschaftsrechtlicher Sanktionsmechanismen belegen. Teil C behandelt die Möglichkeit der Einbeziehung eines strafrechtlichen Schutzstandards durch den Rückgriff auf das bewährte Institut der allgemeinen Rechtsgrundsätze. Dabei wird neben der potenziellen Quelle allgemeiner Rechtsgrundsätze auch die Wirkungsweise in den verschiedenen Stadien des gemeinschaftsrechtlichen Vollzugs betrachtet. Dies dient der Behandlung der Frage, ob gefundene Ergebnisse hinsichtlich der Verordnung 1/2003 auch auf andere Bereiche und Konstellationen des europäischen Sanktionsrechts angewandt werden können. Dies beinhaltet auch die Prüfung des sonstigen geschriebenen Gemeinschaftsrechts auf das Vorhandensein strafrechtlicher Rechtsgrundsätze.

Im Anschluss daran werden in Teil D die wesentlichen Unterschiede zwischen der verwaltungs- und strafrechtlichen Systematik dargestellt. Dies beinhaltet zum einen die wesentlichen Unterschiede in den Zweckrichtungen der Sanktionsmittel und einen Vergleich der auf sie anzuwendenden Rechtsgrundsätze mit einer entsprechenden Darstellung anhand der deutschen Rechtslehre. Die kurze Darstellung ist zum einen wesentlich für die Bedeutung, die mit einer Anwendung strafrechtlicher Rechtsgrundsätze auf das europäische Verwaltungssanktionsrecht verbunden ist. Zum anderen liefert die Darstellung der Zweckrichtung wichtige Grundlagen für die spätere Einordnung der Rechtsnatur der Geldbuße nach der Verordnung 1/2003. Die Abgrenzung zwischen strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Rechtsgrundsätzen anhand ihres Schutzgehaltes belegt, dass mit der Anwendung strafrechtlicher Rechtsgrundsätze eine erhebliche Aufwertung des Schutzniveaus gegen Sanktionsmaßnahmen verbunden wäre.

Einen zentralen Bereich der Arbeit stellt Teil E dar. Mit dem Bemühen um die Einordnung der Rechtsnatur der in der Verordnung 1/2003 verankerten Geldbuße wird versucht, Rückschlüsse auf das anzuwendende Schutzniveau, sei es straf- oder verwaltungsrechtlicher Prägung, zu ziehen. Dies erfolgt über eine ausführliche Analyse des derzeitigen Meinungsstandes sowie unter Auslegung des Begriffes der Geldbuße nach gemeinschaftsrechtlichen Ansätzen. Dem schließt sich in Teil F die Anwendung einzelner strafrechtlicher Rechtsgrundsätze auf das Kartellverfahren an. Dabei wird ein grundlegendes Schema verfolgt, welches zunächst den abstrakten Inhalt des jeweiligen Rechtsgrundsatzes darstellt und danach seine Einbeziehungsmöglichkeit als allgemeinen Rechtsgrundsatz untersucht. Diesen einleitenden Betrachtungen folgt die Anwendung des jeweiligen strafrechtlichen Rechtsgrundsatzes auf das Bußgeldverfahren der Verordnung 1/2003. Dabei entstehende Probleme werden entsprechend ihrer Relevanz herausgestellt und gelöst. Ziel ist es, einen detaillierten Überblick über die derzeitige Möglichkeit der Verwendung der einzelnen strafrechtlichen Rechtsgrundsätze zu liefern und ihre Anwendung zu systematisieren.