

Kronberger Kreis

**Research Report**

## Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig / Reform of the fining practices in competition law

Kronberger Kreis-Studien, No. 54

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

*Suggested Citation:* Kronberger Kreis (2012) : Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig / Reform of the fining practices in competition law, Kronberger Kreis-Studien, No. 54, ISBN 3890151132, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99928>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Die 8. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) steht 2012 an. Der Kronberger Kreis fordert den Gesetzgeber dazu auf, bei dieser Gelegenheit die Geldbußenregelung entscheidend zu reformieren. Dabei sollte vor allem eine Reform des Verfahrens im Vordergrund stehen. Anklage und Entscheidung sind zu trennen.

The Eighth Amendment to the Act against Restraints of Competition (ARC) should be passed during 2012. The Kronberger Kreis asks the legislator to use this opportunity for reforming the fining provisions of the Act substantially. A particular emphasis should be on the reform of the procedure. Prosecution and decision-making are to be separated.

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Einige Elemente seiner sorgsam abgestimmten Vorschläge finden sich in der Gesetzgebung wieder.

“More courage for the market” is the name of the game at the Kronberger Kreis. Thwarting the expansion of the paternalistic state and contributing to the advancement of free society in Germany and Europe using consistent market-oriented ideas: these are the goals of the Kronberger Scientific Council (Kronberger Kreis), founded in 1982. Numerous elements of its reform proposals have found their way into German law.

## Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig

Reform of the Fining Practices  
 in Competition Law



**Kronberger Kreis**

Lars P. Feld, Wernhard Möschel,  
 Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Der Kronberger Kreis stellt sich vor:



**Prof. Dr. Lars P. Feld**

Sprecher des Kronberger Kreises, Universität Freiburg, Leiter des Walter Eucken Instituts, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



**Prof. Dr. Dr. h.c. Wernhard Möschel**

Universität Tübingen, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission, ehem. Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Mitglied der Mont Pèlerin Society.



**Prof. Volker Wieland Ph.D.**

Universität Frankfurt am Main, House of Finance, Research Fellow am Center for Economic Policy Research, London, ehem. Senior Economist am Federal Reserve Board Washington D.C.



**Prof. Dr. Berthold U. Wigger**

Karlsruher Institut für Technologie, Forschungsprofessor am ZEW Mannheim, Research Fellow am CESifo München, Fiscal Expert des Internationalen Währungsfonds.

## **Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig**

**Reform of the Fining Practices  
in Competition Law**

**Kronberger Kreis**

Lars P. Feld, Wernhard Möschel,  
Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Gefördert durch die informedia-Stiftung  
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften  
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische  
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

© 2012

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)  
Charlottenstraße 60  
10117 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 206057-0  
Telefax: +49 (0)30 206057-57  
[www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)

ISBN: 3-89015-113-2

Titelfoto: © MAST – Fotolia.com

I	Vorwort	4
II	Einleitung	5
III	Entwicklung der Bußgelder	6
IV	Bewertung	12
V	Schlussfolgerung/Empfehlung	16

---

I	Preface	17
II	Introduction	18
III	The Development of Fines	19
IV	Assessment	25
V	Recommendation	29

## I Vorwort

Im Jahr 2012 steht die 8. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) an. Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 dazu eine Reihe von Einzelmaßnahmen vereinbart, die vornehmlich Korrekturen am GWB vornehmen sollen. Im Referentenentwurf stellt das Bundeswirtschaftsministerium fest, dass grundlegender Änderungsbedarf nicht besteht.

In dieser Studie befasst sich der Kronberger Kreis mit einem Aspekt des Wettbewerbsrechts, der bislang nicht im GWB berücksichtigt wird. Die verhängten Kartellbußen sind im Zeitablauf auf ein Niveau gestiegen, dass man sie von echten Kriminalstrafen nicht mehr unterscheiden kann. Dies gilt für die vom Bundeskartellamt verhängten Kartellbußen, insbesondere aber für diejenigen, welche die Kommission der Europäischen Union (EU) verhängt.

Der Kronberger Kreis hält die 8. Novellierung des GWB für eine Gelegenheit zur Reform der Geldbußenregelung des Gesetzes, die der Gesetzgeber nutzen sollte. Dabei sollte vor allem eine Reform des Verfahrens im Vordergrund stehen. Anklage und Entscheidung sind zu trennen. Die Kartellbehörden in Deutschland und Europa sollten sich darüber hinaus von vorneherein an ein Gericht wenden müssen, wenn sie eine größere Bußgeldsanktion anstreben.

## II Einleitung

1. Wettbewerb ist der Interaktionsprozess, der aus der dezentralen Wahrnehmung individueller Handlungsfreiheiten erwächst. Seine Ergebnisse sind im konkreten Einzelfall unbekannt. Er bringt diese Ergebnisse durch Lieferung und Erhalt von Informationen und deren ständige Anpassung erst hervor. Wettbewerb fungiert als Entdeckungsverfahren (von Hayek). Wir schätzen eine Wettbewerbsordnung, weil sie wirtschaftliche Handlungsfreiheiten ermöglicht – Investitionsfreiheit, Freiheit des Marktzugangs für die Unternehmen, Auswahlfreiheit für die Abnehmer bis hin zu den einzelnen Verbrauchern. Gleichzeitig gewährleistet eine Wettbewerbsordnung wirtschaftliche Effizienz, sie führt zur Entfaltung und zur Verbreitung des technischen Fortschritts. Sie bewirkt allokativen Effizienz, indem die Produktionsfaktoren in die Verwendung gelenkt werden, in der sie den höchsten Nutzen stiften. Insoweit stellt Wettbewerb ein Fundamentalprinzip unserer Gesellschaftsordnung dar. Die Deregulierungskommission fasste beide Aspekte in dem treffenden Satz zusammen: „Was von selbst geschieht, ist vorteilhaft. Was vorteilhaft ist, geschieht von selbst.“<sup>1</sup>

2. Wettbewerb erhält sich jedoch nicht notwendig von selbst. Er bedarf des Schutzes vor Beschränkungen und Verfälschungen der Marktteilnehmer einerseits und – wichtiger noch – seitens des Staates andererseits. Ersteres ist Gegenstand des deutschen und europäischen Wettbewerbsrechts. So verfälscht beispielsweise ein Preiskartell von Anbietern die Entscheidungsgrundlage für die betroffenen Abnehmer, ohne dass diese sich dessen bewusst sind. Man kann von einer höherstufigen Form des Betrugs sprechen.

3. Es hat sich weltweit ein Schutzinstrumentarium herausgebildet, das sich insgesamt bewährt hat. Die wichtigsten Tatbestände sind

- ein Verbot wettbewerbsbeschränkender Absprachen (horizontale und vertikale Absprachen),
- ein Verbot des Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen (Behinderungen von Wettbewerbern und überhöhte Preise),
- eine Untersagung wettbewerbsbeschränkender Unternehmenszusammenschlüsse (sogenannte Fusionskontrolle).

---

<sup>1</sup> Deregulierungskommission, 1991, Marktöffnung und Wettbewerb, C. E. Poeschel, Stuttgart, Tz. 5.



Bei Zuwiderhandlungen kommen drei Arten von Sanktionen in Betracht:

- Verwaltungsmäßige: Sie führen zu einer Verfügung (z.B. die Anordnung einer Belieferung).
- Strafrechtsähnliche: Sie führen zur Verhängung eines Bußgeldes.

In beiden Fällen ist in Deutschland eine Kartellbehörde zuständig.

- Zivilrechtliche: Sie führen zu Nichtigkeitsfolgen bei wettbewerbsbeschränkenden Absprachen und lösen Schadenersatz- oder Unterlassungsansprüche aus. In Europa ist dieser Privatrechtsschutz wenig entwickelt.

### III Entwicklung der Bußgelder

4. In jüngster Zeit haben auf deutscher wie auf europäischer Ebene Bußgeldsanktionen dramatisch zugenommen. Ihre Höhe überschreitet mittlerweile die Schwelle von einer Milliarde Euro – nicht etwa in der Gesamtsumme, sondern in einzelnen Fällen. Dabei handelt es sich nicht um einen Entzug der „verbotenen Früchte“, also des Kartellvorteils, sondern um den ahndenden Teil, die pure Sanktion. Der bloße Entzug der „verbotenen Früchte“ würde nur den Zustand herstellen, wie er sich unter Bedingungen des Wettbewerbs ohnehin ergeben hätte. Eine darauf beschränkte Sanktion hätte keine abschreckende Wirkung.

Die Verstöße finden sich quer durch alle Branchen, nicht etwa nur in strukturell kartellanfälligen Sektoren wie z.B. der Bauwirtschaft oder der Zementindustrie. Zu den Delinquenten gehören sogenannte „erste Adressen“. Hemmschwellen, die sich aus dem Selbstverständnis eines ehrbaren Kaufmanns ergeben, werden zunehmend schwächer.

Die beiden folgenden Tabellen 1 und 2 listen die höchsten Geldbußen je Fall in den letzten Jahren auf. Dabei handelt es sich um Kartellverstöße im technischen Sinn (wettbewerbsbeschränkende Verhaltenskonzertierungen zwischen mindestens zwei Unternehmen). Nicht erfasst sind in diesen Statistiken Missbräuche marktbeherrschender Unternehmen, die auf einseitigem Verhalten beruhen.

**Tabelle 1:** Die höchsten Bußgelder verhängt durch das Bundeskartellamt

Datum	Parteien	Branche	Geldbetrag in Euro
April 2003	6 Unternehmen	Zementindustrie	660 Mio.
Dez. 07/ Feb. 08/ Feb. 09/ April 09	11 Unternehmen	Flüssiggasbranche	250 Mio.
Juni 2007	RTL, Pro7Sat.1	Werbezeit- vermarktung	216 Mio.
Dezember 2008/ Anfang 2009	Creation AG, Pfeide- rer, Dachziegel, u.a. (9 Unternehmen)	Tondachziegelbranche	188 Mio.
Dezember 2009	Tchibo, Melitta, Dallmayr	Kaffeeröster (Lebens- mittel-Einzelhandel)	159,5 Mio.
März/Sep. 2003	17 Unternehmen	Industrierversicherer	150 Mio.
Mai 2010	Rodenstock, Zeiss und 3 andere	Brillenglashersteller	115 Mio.
August 2010	Alstom Power Systems	Herstellung von Dampfkesseln	91 Mio.
Januar 2008	Munksjö Paper, Felix Schoeller Holding, u.a.	Dekorpapierhersteller	62 Mio.
September 2011	4 Hersteller (u.a. Glunz, Pfeiderer)	Spanplatten, OSB- Platten und andere Holzwerkstoffprodukte	42 Mio.
Juli 2009	9 Unternehmen	Mörtelbranche	39,7 Mio.
März 2011	Kraft, Unilever, Oetker	Konsumgüterhersteller	38 Mio.
Februar 2008	Schwarzkopf & Henkel, Henkel, Unilever, Sara Lee Deutschland	Markendrogerieartikel	37 Mio.
Juni 2010	8 Unternehmen	Kaffeeröster (Außer-Haus-Vertrieb)	30 Mio.
November 2011	Beckiser Deutschland	Geschirrspülmittel, Drogerieartikel	24 Mio.
Oktober 2011	VK Mühlen AG	Mehl	23,8 Mio.
Februar 2011	3 Unternehmen	Feuerwehrlösch- fahrzeuge	20,5 Mio.
Juli 2011	Iveco Magirus	Feuerwehrdrehleiter- fahrzeuge	17,5 Mio.

## Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig

---

November 2010	12 Unternehmen	Chemiegroßhandel	15,1 Mio.
November 2011	2 Unternehmen	Händler von Schweröl für Seeschiffe	11 Mio.
Oktober 2011	2 Hersteller (u.a. Kraft Foods)	Instant Cappuccino	9 Mio.

Quelle: Eigene Darstellung.

Während das Bundeskartellamt Geldbußen verhängte, die bislang noch unter der Schwelle von einer Milliarde Euro blieben, liegt die EU-Kommission mittlerweile darüber, wie die Strafen für Pilkington, Saint-Gobain u.a. in Tabelle 2 belegen.

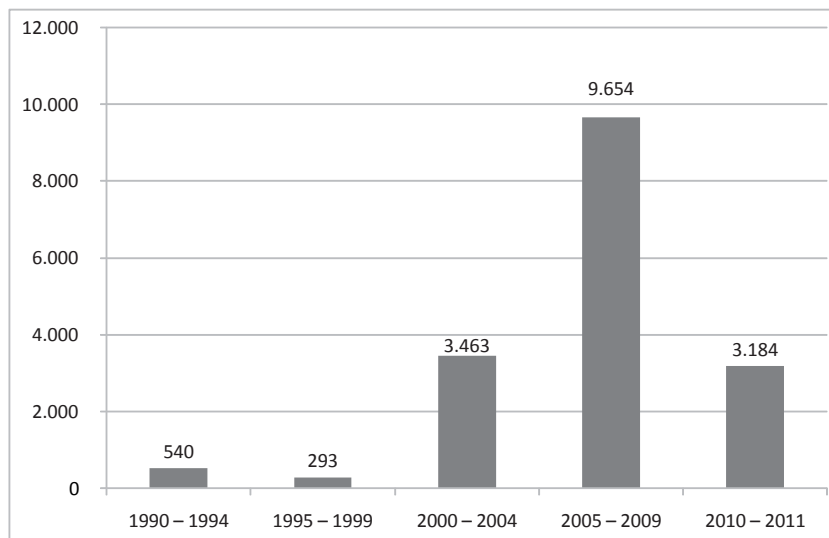
**Tabelle 2:** Die zehn höchsten Kartellstrafen in der EU (seit 1969)

Jahr	Branche	Summe in Euro
2008	Automobilscheiben (u.a. Pilkington, Saint-Gobain)	1.383.896.000
2009	Gas (u.a. E.ON, GDF Suez)	1.106.000.000
2007	Aufzüge und Rolltreppen (u.a. ThyssenKrupp)	832.422.250
2010	Luftfracht (u.a. Air France, KLM)	799.445.000
2001	Vitamine (u.a. Roche, BASF)	790.515.000
2008	Kerzenwachs (u.a. Sasol Ltd.)	676.011.400
2010	LCD-Bildschirme (u.a. Samsung Electronics)	648.925.000
2010	Badarmaturen (u.a. Ideal Standard)	622.250.782
2007	Gasisolierte Schaltanlagen (u.a. Siemens AG)	539.185.000
2007	Flachglas (u.a. Guardian)	486.900.000

Quelle: Eigene Darstellung nach Abschnitt 1.5, <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>.

Die folgende Abbildung verdeutlicht den Zuwachs im Volumen der von der EU-Kommission verhängten Kartellbußen im Zeitraum von 1990 bis 2011 noch stärker. Im Zeitraum zwischen 2005 und 2009 stiegen die Kartellbußen auf das 2,8-fache der Jahre 2000 bis 2004 an. In den zwei Jahren 2010 und 2011 entspricht die Summe der verhängten Bußen schon nahezu derjenigen in den fünf Jahren von 2000 bis 2004.

**Abbildung 1:** Verhängte Bußgelder 1990 – 2011 (in Mio. Euro)

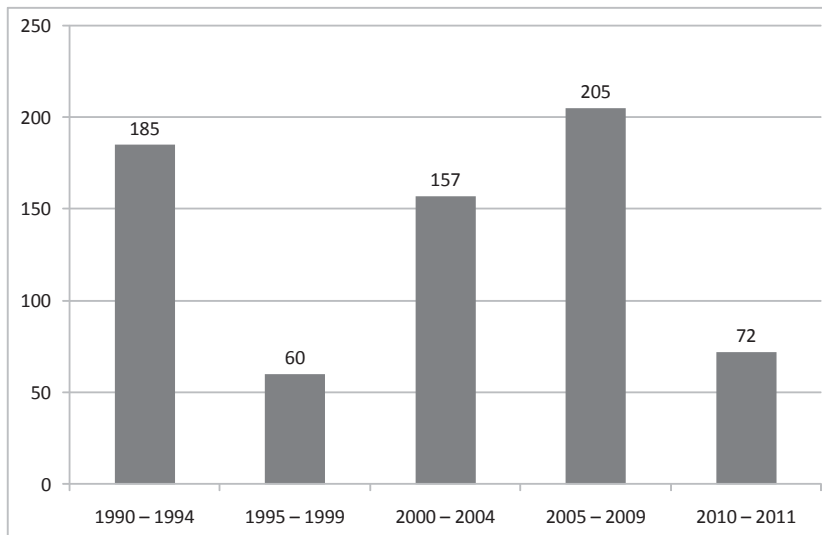


Quelle: Abschnitt 1.2, <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>.

Abbildung 2 bildet hingegen die Anzahl der Geldbußenentscheidungen der Kommission im Zeitraum von 1990 bis 2011 ab.

Errechnet man daraus die durchschnittliche Höhe der Kartellbußen je Entscheidung, so stieg der Betrag von 2,9 Millionen Euro im Jahreszeitraum 1990 bis 1994 auf 22,1 Millionen Euro im Zeitraum 2000 bis 2004 und 47,1 Millionen Euro in den Jahren 2005 bis 2009. In den Jahren 2010 und 2011 betragen die Kartellbußen je Entscheidung 44,2 Millionen Euro.

**Abbildung 2:** Anzahl der Entscheidungen (pro Unternehmen/Vereinigung) 1990 – 2011

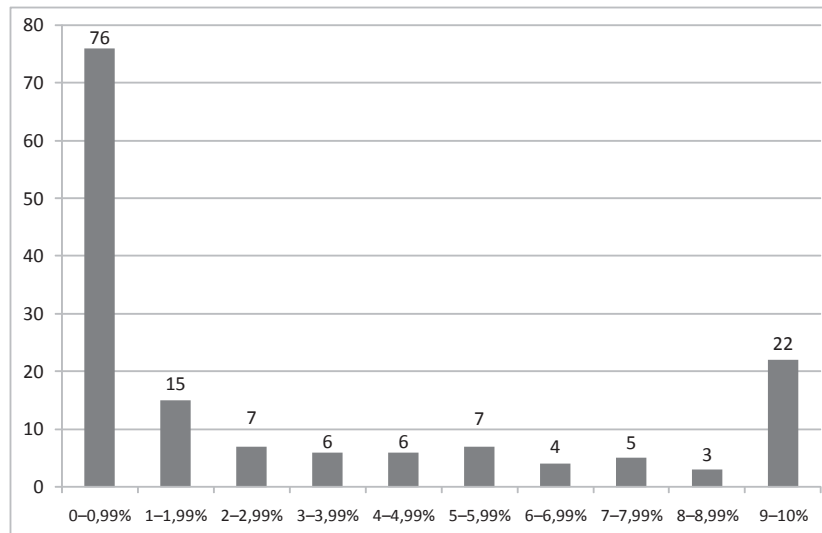


Quelle: Abschnitt 1.8, <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>.

5. Diese Entwicklung hat zwei Ursachen:

- Der Sanktionsrahmen ist exorbitant. Er erreicht auf deutscher wie auf europäischer Ebene bis zu 10 Prozent des Weltumsatzes eines Unternehmens. Dieser Umsatz ist nicht etwa beschränkt auf den betroffenen sachlich wie geografisch relevanten Markt. Sämtliche Konzernunternehmen, Inlands- wie Auslandstöchter, sind einbezogen. Die Kartellbehörden schöpfen diesen Rahmen zunehmend aus. Abbildung 3 gibt für die Kommission in Brüssel einen Überblick.

Abbildung 3: Bußgeldrichtlinie 2006 – Bußgelder in Prozent des globalen Umsatzes



Quelle: Abschnitt 1.11, <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>.

- Anfang der 1990er Jahre wurde in den USA eine Kronzeugenregelung entwickelt, welche mittlerweile alle wesentlichen Kartellbehörden der Welt anwenden: Dasjenige Unternehmen, welches vor der Entdeckung eines Kartellverstoßes durch die Kartellbehörden „pfeift“, geht straflos bzw. bußgeldlos aus. Dies hat die Aufdeckungswahrscheinlichkeit bei Kartellverstößen enorm gesteigert. Im – für die Kartellbehörden – besten Fall kommt es zu einem Wettlauf zwischen den Whistleblowern um die schnellste Selbstanzeige.

Der Chance, dem Bußgeld zu entfliehen, steht das Risiko gegenüber, von geschädigten Dritten zivilrechtlich auf Schadenersatz in Anspruch genommen zu werden. Dieses Risiko ist in den europäischen Verhältnissen freilich eher gering, jedenfalls ist es regelmäßig nicht so groß, dass der Weg zur Selbstanzeige versperrt wäre.

## IV Bewertung

6. Diese Entwicklung ist problematisch.

Kartellbehörden sind Verfolger und Entscheider in einer Person. Dies verstößt gegen das Prinzip der Gewaltenteilung. Dass am Ende des Verfahrens den Betroffenen der Weg zu den Gerichten offensteht, ändert daran wenig. Der Betroffene hat das ganze Gewicht der Verwaltungsvorentscheidung gegen sich. Auf europäischer Ebene gibt es Eigentümlichkeiten, die den Rechtsschutz verkürzen können: Die mündliche Verhandlung vor Gericht dauert nicht mehr als zwei Stunden, selbst wenn die Akte der Kommission 150.000 Seiten umfasst. Es gibt eine grundsätzliche Seitenbegrenzung für schriftliche Stellungnahmen der Parteien. Will eine Partei davon abweichen, bedarf sie der Einwilligung des am Gericht tätigen Kanzlers. Zeugen sind als Beweismittel praktisch nicht zugelassen.

7. Die Bemessung der Bußgeldhöhen kann Betroffene namentlich im Mittelstand in die Insolvenz treiben. Der jüngste Sachverhalt dieser Art betraf in Deutschland ein Kartell von Zulieferern von Löschfahrzeugen für kommunale Feuerwehren. Zudem bremst der nachhaltige Gewinnentzug über Jahre die Investitions- und damit die Wettbewerbsfähigkeit des betroffenen Unternehmens. Es kann nicht modern bleiben. Als echter Wettbewerber zählt es nicht mehr. Für die Wettbewerbspolitik wird dies zum klassischen Eigentor.

8. Angesichts des Ausmaßes eines drohenden Bußgeldes vermag eine Kartellbehörde – dies gilt vor allem für die Kommission in Brüssel – Unternehmen zur Umgestaltung der Marktverhältnisse insgesamt zu zwingen. Solche Kartellrechtsanwendung öffnet nicht vorhandene Zuständigkeiten für Formen der Industriepolitik. Dies kann selbst gegen den Mehrheitswillen der Mitgliedstaaten geschehen. Der erzwungene Verkauf von Produktionskapazitäten in der deutschen Stromwirtschaft oder die erzwungene Abspaltung der Höchstspannungsnetze von den großen Stromerzeugern sind hier zu nennen. Das Bundeskartellamt ist grundsätzlich gegen die vertikale Preisbindung eingestellt. Kontakte zwischen Herstellern und Händlern, bei denen über eine zu verfolgende Preisstrategie gesprochen wird, gelten als illegal. Außerhalb von Bonn ist jedoch akzeptiert, dass eine vertikale Preisbindung in der Hand eines Herstellers auch ein Potenzial zu effizienzsteigernden Wirkungen haben kann (Erleichterung eines Marktzutritts, Ermöglichung von flächendeckenden Absatzaktionen, Finanzierung von Presale und/oder Aftersale Services). Auf

dieser Linie hat der amerikanische Supreme Court in der bereits berühmt gewordenen Leegin-Entscheidung des Jahres 2007 das frühere per se-Verbot einer vertikalen Preisbindung in eine Rule of Reason-Analyse (Einzelfalluntersuchung unter Abwägung der pro- und der antikompetitiven Wirkungen) überführt. Praktisch resultiert daraus eine grundlegende Vermutung für die Legalität der vertikalen Preisbindung.

9. Zum Teil wird das Instrument des Bußgeldverfahrens zur rechtlichen Klärung schwierigster Abgrenzungsfragen eingesetzt, obwohl es dafür nicht geeignet ist. Ein Beispiel ist die Integration des Internet-Explorers und des Multimedia-Players in das Betriebssystem Windows von Microsoft. Ist dies die Verbesserung eines Produkts, was man auch einem Marktbeherrscher nicht verwehren kann, oder steht rechtlich die Behinderungswirkung gegenüber anderen Wettbewerbern im Vordergrund? Wer zur verbindlichen Beantwortung solcher Fragen aufgerufen ist, sollte sich diesen in Demut nähern. Das Ausmaß an Prognoseunsicherheit über die Entwicklung der Märkte und des darin zu erwartenden Verhaltens der Beteiligten ist extrem groß. Ein schneidiges Bußgeldverfahren mit seinem Ziel, eine strafähnliche Sanktion zu verhängen, ist dafür jedenfalls ungeeignet.

10. Die Praxis der Kronzeugenregelung mit hohen Bußgelddrohungen hat in asymmetrischen Marktstrukturen (wenige Großunternehmen, eine größere Zahl mittelständischer Unternehmen) zur Möglichkeit geführt, dieses Instrument „strategisch“ einzusetzen. Solche Marktstrukturen sind verbreitet. Ein Großunternehmen probiert ein Preiskartell. Klappt es – wie eher häufig – aufgrund von Interessengegensätzen zwischen den Beteiligten nicht, „pfeift“ das Großunternehmen, es macht sich sozusagen vom Acker. Die mittelständischen Kartellbeteiligten unterfallen dem gegebenenfalls existenzgefährdenden Bußgeld. Im „besten“ Falle bewirkt das Großunternehmen auf dem Umweg über die Kartellbehörde die von ihm letztlich erstrebte Marktberreinigung. Ein solcher Eindruck drängt sich gegenwärtig z.B. im Falle behaupteter Kartellabsprachen in der deutschen Mühlenindustrie auf. Gegen einzelne Betriebe richten sich Bußgeldforderungen in Millionenhöhe. Als Whistleblower hatte sich ein diversifiziertes Großunternehmen betätigt. Für die Kartellbehörden ist es praktisch unmöglich, solches strategisches Verhalten auszumachen und entsprechend zu bewerten.



11. Die in dieser Legislaturperiode anstehende 8. Novelle zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen befasst sich nicht mit dieser Problematik. Sie befasst sich, was Bußgeldverfahren betrifft, mit weniger wichtigen Randfragen (z.B. Einschränkung des Mündlichkeitsprinzip im Verfahren, um Gutachten einfacher einführen zu können).

12. Ziel sollte es sein, die Ermittlungszuständigkeit zwar bei den Kartellbehörden zu belassen, die Entscheidungszuständigkeit indes von vorneherein den Gerichten zu überantworten. Die Kartellbehörden müssten dort ein entsprechendes Antragsverfahren einleiten. Dies entspricht dem US-amerikanischen Muster, stimmt mit der ursprünglichen Regelung des GWB von 1958 überein und fügt sich modernen Entwicklungen des Rechts in Europa ein, die das Prinzip der Gewaltenteilung auch im Detail ernst nehmen.

13. So hat nach Art. 6 der in Deutschland gültigen Menschenrechtskonvention jeder einen Anspruch auf ein faires Verfahren. Dazu gehört die Beachtung eines Prinzips der Waffengleichheit. Die französische Cour de Cassation, das oberste Gericht des Landes, hat in zwei Urteilen aus dem Jahre 1999 daraus abgeleitet, dass die ursprünglich gegebene Doppelzuständigkeit der französischen Kartellbehörde als Ermittler und Entscheider rechtswidrig ist. Der französische Gesetzgeber hat reagiert und behördenintern eine getrennte Zuständigkeit begründet. Die eigentlichen Untersuchungen führt ein unabhängiger Service d'Instructions. Die Entscheidung selbst trifft das sogenannte Collège, eine gerichtsähnliche Formation innerhalb der Wettbewerbsbehörde. Die Ermittler nehmen an dessen Beratungen nicht teil. Den Anforderungen der Waffengleichheit als einen Unterfall der Gewaltenteilung sucht man durch Funktionstrennungen, durch Erfordernisse der Unabhängigkeit noch auf der Ebene der Administration selbst, zu entsprechen. Im internationalen Jargon könnte man von einem Modell des „Chinese Wall“ sprechen. Bei der Zuordnung von Zuständigkeiten – im Gegensatz zu Informationsfragen, bei denen man ein Durchsickern von Nachrichten zu unterbinden sucht – hat sich eine solche Trennung als wirksame Regelung erwiesen.

Im Gegensatz dazu hat der Straßburger Gerichtshof für Menschenrechte in einer Entscheidung vom 27. September 2011 zu einem italienischen Kartellrechtsverfahren entschieden, dass eine Doppelzuständigkeit zur Untersuchung und zur Sanktionierung auf Verwaltungsebene für sich noch keinen Verstoß gegen die europäische Konvention für Menschenrechte begründet. Ausschlaggebend war für den Gerichtshof der Umstand, dass die italienischen

Gerichte eine umfassende Überprüfung der Bußgeldentscheidung vornehmen könnten. Ob man diese Argumentation angesichts der oben genannten Eigentümlichkeiten im europäischen Verfahren (vgl. Textziffer 6) auf die Praxis der beiden europäischen Gerichte übertragen darf, ist eher zweifelhaft (wohl bejahend EuGH, Urteil vom 8. Dezember 2011 in der Rechtssache C-389/10P „Kupfer-Installationsrohre“).

14. Für die Verhältnisse in Deutschland ausschlaggebend ist die Regelung in Art. 92 Grundgesetz. Danach ist die Verhängung von Strafen ausschließlich den Gerichten vorbehalten. Verwaltungsbehörden sind davon von Verfassungen wegen ausgeschlossen. Durch die Kunstfigur der Ordnungswidrigkeiten, die von Verwaltungsbehörden mit Bußgeld sanktioniert werden können, im Unterschied zu echten Kriminalstrafen, welche nach Art. 92 Grundgesetz allein von Gerichten verhängt werden können, hat man diese Verfassungsnorm entscheidend eingeschränkt. Nun mag die Trennung von Bußgeldtatbeständen einerseits und Straftatbeständen andererseits Sinn machen. Man denke nur an Massenverstöße mit geringem Unrechtsgehalt wie z.B. Verkehrsverstöße! Hier leuchtet eine Qualifizierung als bloßes „Verwaltungsunrecht“ ein. Das Bundesverfassungsgericht hat solche Sicht schon vor Jahrzehnten abgesegnet. Diese Trennung läuft freilich bei den großen Ordnungswidrigkeiten, deren Sanktion bei über 1 Milliarde Euro liegen kann, schlicht auf eine Lebenslüge hinaus. Begriffsspielereien bestimmen letztlich das Ergebnis. Dies ist ein Zustand methodischer Unzulänglichkeit, wie er ansonsten in der Rechtsanwendung weithin überwunden ist. Die gegenwärtige Praxis erweist sich in letzter Analyse als verfassungswidrig.

## V Schlussfolgerung/Empfehlung

15. Dem deutschen Gesetzgeber ist zu raten: Er sollte die Gelegenheit der 8. Novellierung des GWB zum Anlass nehmen, die Geldbußenregelung des Gesetzes entscheidend zu reformieren. Auf europäischer Ebene sollte die Kommission initiativ werden: Anklage und Entscheidung sind zu trennen. Die Kartellbehörde, welche eine größere Bußgeldsanktion anstrebt, muss sich mit diesem Anliegen von vorneherein an ein Gericht wenden. Ein Großteil der oben benannten Gravamina (Textziffer 6–10) entfielen:

- Die mit der gegenwärtigen Praxis faktisch verbundene Verkürzung des Rechtsschutzes entfielen,
- die Tendenz zur Verhängung übermäßiger Geldbußen mit ihren kontraproduktiven Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Betroffenen würde gestoppt,
- der missbräuchliche Einsatz von Bußgeldern auf Seiten der Kartellbehörden als Ersatz für Industriepolitik entfielen,
- ebenso das damit verbundene Drohpotential der Kartellbehörden gegenüber den Unternehmen,
- der missbräuchliche strategische Einsatz der Kronzeugenregelung auf Seiten der Unternehmen, um auf dem Umweg von Bußgeldern wettbewerbswidrige Marktvereinbarungen zu erzwingen, schwächte sich ab.

Das Instrument der Kronzeugenregelung selbst ist nicht bedenkenfrei. In der Tendenz enthält es beinahe einen Zwang zur Selbstbeschuldigung. Doch wird man es bei Abwägung der Vor- und der Nachteile mit Rücksicht auf seine Aufdeckungseffizienz beibehalten.

## **Reform of the Fining Practices in Competition Law**

### **I Preface**

The enactment of an Eighth Amendment to the Act against Restraints of Competition (ARC) is planned for 2012. In its coalition agreement of 26 October 2009, the Federal Government agreed on a number of individual measures, which are predominantly meant to make marginal corrections to the ARC. In the draft bill, the Federal Ministry of Economy states that there is no need for a fundamental reform.

In this study, the Kronberger Scientific Circle (Kronberger Kreis) enquires into an aspect of competition law that is not currently resolved in the ARC. With the passage of time, the fines imposed for competition law infringements have been raised to a level that makes them indistinguishable from genuine criminal sanctions. This is true for the fines imposed by the Federal Cartel Office (Bundeskartellamt), but even more so for those imposed by the European Commission.

The Kronberger Scientific Circle considers the Eighth Amendment to the ARC as an opportunity for reform of the rules on fines in the ARC which the legislator should use. A particular emphasis should be on the reform of the procedure. Prosecution and decision-making are to be separated. The competition authorities in Germany and Europe should have to turn to a court from the very beginning if they seek a substantial fine.

## II Introduction

1. Competition is the process of interaction that arises out of the decentralized use of individual freedom of action. Its results in any given case are unknown. It is up to the process to generate these results by delivering and receiving information and its continuous adaptation. Competition acts as a discovery procedure (von Hayek). We value a competitive order, because it enables economic freedom of action – the freedom to invest, freedom of market access for undertakings, freedom of choice for customers all the way down to end consumers. At the same time, a competitive order ensures economic efficiency, it brings about the development and distribution of technological progress. It achieves allocative efficiency by steering factors of production towards the use in which they produce the greatest utility. In this sense, competition is a fundamental principle of our societal order. The Commission on Deregulation (“Deregulierungskommission”) summarized both these aspects in the pointed sentences: “That which happens spontaneously is beneficial. That which is beneficial will happen spontaneously.”<sup>1</sup>

2. Competition is not, however, necessarily a self-sustaining institution. It needs protection from restrictions and distortions by the market participants on the one hand, and – even more importantly – by the state itself on the other hand. The former is the object of the German and European competition laws. A supply-side price-fixing cartel, for example, distorts the basis for decision-making of the affected customers without their knowledge. One can consider this as fraud on a higher level.

3. A set of protective instruments, which has generally proven to be effective, has been developed throughout the world. The most important provisions are

- the prohibition of agreements with the object or effect of restricting competition (horizontal and vertical agreements),
- the prohibition of the abuse of dominant positions (exclusionary conduct and excessive pricing),
- the prohibition of concentrations that restrict competition (so-called merger control).

---

<sup>1</sup> Deregulierungskommission, 1991, Marktöffnung und Wettbewerb, C. E. Poeschel, Stuttgart, Tz. 5.

Three forms of sanctions can be considered in cases where these prohibitions are infringed:

- administrative sanctions: they result in injunctive relief (e.g., the decision ordering the termination of a refusal to deal),
- quasi-criminal sanctions: they result in the imposition of a fine.

In both these cases, it is a competition authority that has jurisdiction in Germany.

- Private law remedies: they result in the nullity of agreements with the object or effect of restricting competition, and they trigger claims for damages or injunctive relief. In Europe, this private enforcement mechanism is not well developed.

### III The Development of Fines

4. In recent times, fines have dramatically increased both on the German level and on the European level. They currently exceed the threshold of 1 billion euros, not only collectively, in decisions addressed to several parties, but also in decisions against single undertakings. These fines do not represent the disgorgement of the ill-gotten gains, i.e. the cartel overcharge, but instead they are based on the punitive aspect alone, the pure sanction. The mere disgorgement of the ill-gotten gains would only reinstate the situation that would have resulted under competitive conditions. A sanction confined to this disgorgement would have no deterrent effect.

Infringements can be found throughout all sectors of the economy, not only in industries that are structurally conducive to cartels, such as the construction industry or the cement industry. First-rate businesses are counted among the offenders. Inhibition thresholds derived from an intrinsic desire to uphold the self-image of the honourable businessman become ever-weaker constraints.

The following two tables 1 and 2 list the highest fines per case over recent years. These are 'cartel infringements' in the technical sense (agreements and

## Reform of the Fining Practices in Competition Law

---

concerted action with the object or effect of restricting competition between at least two undertakings). Not included in these statistics are abuses of undertakings in a dominant position resulting from unilateral conduct.

**Table 1:** The highest fines imposed by the Federal Cartel Office (Bundeskartellamt)

Date	Parties	Sector	Amount in euros
April 2003	6 undertakings	Cement	660 m
Dec. 07/ Feb. 08/ Feb. 09/ April 09	11 undertakings	Liquefied petroleum gas	250 m
June 2007	RTL, Pro7Sat.1	Advertising	216 m
December 2008/ Beginning of 2009	Creation AG, Pfeide- rer, Dachziegel, et al. (9 undertakings)	Clay roof tiles	188 m
December 2009	Tchibo, Melitta, Dallmayr	Coffee roasters (grocery retail)	159.5 m
March/Sep. 2003	17 undertakings	Industrial insurers	150 m
May 2010	Rodenstock, Zeiss und 3 others	Manufacture and sale of ophthalmic lenses	115 m
August 2010	Alstom Power Systems	Utility steam generators	91 m
January 2008	Munksjö Paper, Felix Schoeller Holding, u.a.	Decor paper manufacture	62 m
September 2011	4 Producers (inter alia, Glunz, Pfeiderer)	Chipboard, OSP panels and other wood-based products	42 m
July 2009	9 undertakings	Mortar	39.7m
March 2011	Kraft, Unilever, Oetker	Consumer goods	38 m
February 2008	Schwarzkopf & Henkel, Henkel, Unilever, Sara Lee Deutschland	Branded drugstore products	37 m
June 2010	8 undertakings	Coffee roasters (out-of- house sales)	30 m
November 2011	Benckiser Deutschland	Dishwasher detergents	24 m
October 2011	VK Mühlen AG	Flour	23.8 m

## The Development of Fines

February 2011	3 undertakings	Fire-fighting engines	20.5 m
July 2011	Iveco Magirus	Turntable ladders for fire engines	17.5 m
November 2010	12 undertakings	Chemistry wholesale	15.1 m
November 2011	2 undertakings	trade of heavy fuel oil for seagoing ships	11 m
October 2011	2 producers (inter alia, Kraft Foods)	Instant Cappuccino	9 m

Source: Own compilation.

While the Federal Cartel Office imposed fines that up to now stay below the threshold of 1 billion euros, the European Commission exceeds this threshold, as evidenced by the fines for Pilkington, Saint-Gobain and others in Table 2.

**Table 2:** The ten highest cartel fines in the EU (since 1969)

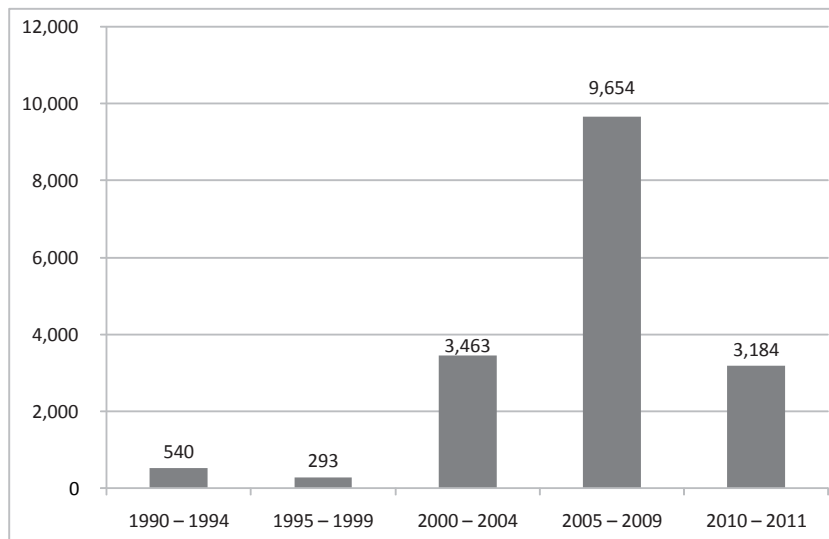
Year	Sector	Amount in euros
2008	Car glass (incl. Pilkington, Saint-Gobain)	1,383,896,000
2009	Gas (incl. E.ON, GDF Suez)	1,106,000,000
2007	Elevators and escalators (incl. ThyssenKrupp)	832,422,250
2010	Airfreight (incl. Air France, KLM)	799,445,000
2001	Vitamins (u.a. Roche, BASF)	790,515,000
2008	Candle waxes (incl. Sasol Ltd.)	676,011,400
2010	LCD-displays (incl. Samsung Electronics)	648,925,000
2010	Bathroom fixtures (incl. Ideal Standard)	622,250,782
2007	Gas insulated switchgear (incl. Siemens AG)	539,185,000
2007	Flat glass (incl. Guardian)	486,900,000

Source: Own compilation after Section 1.5, <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>.



The following chart illustrates the increase in the volume of fines imposed by the EU Commission during the period from 1990 until 2011 even more clearly. In the period from 2005 to 2009 the fines rose to a level that was 2.8 times higher than that of the period from 2000 to 2004. In the two years 2010 and 2011 the sum of the fines imposed amounted nearly to the sum of those imposed in the five years from 2000 to 2004.

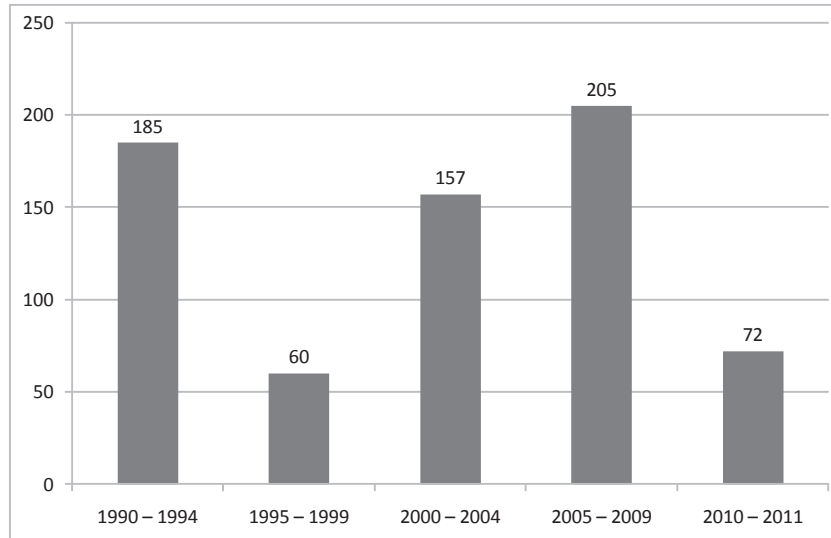
**Chart 1:** Fines imposed 1990 – 2011 (in million euros)



Quelle: Section 1.2, <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>.

Chart 2 depicts the number of fining decisions of the Commission during the period from 1990 until 2011. Calculating the average fine per decision on this basis, the amount rose from 2.9 million euros in the period between 1990 and 1994 to 22.1 million euros in the period between 2000 and 2004, and to 47.1 million euros in the years 2005 to 2009. In the years 2010 and 2011, the average fine per decision amounts to 44.2 million euros.

**Chart 2:** Number of decisions (per undertaking/association) 1990 – 2011

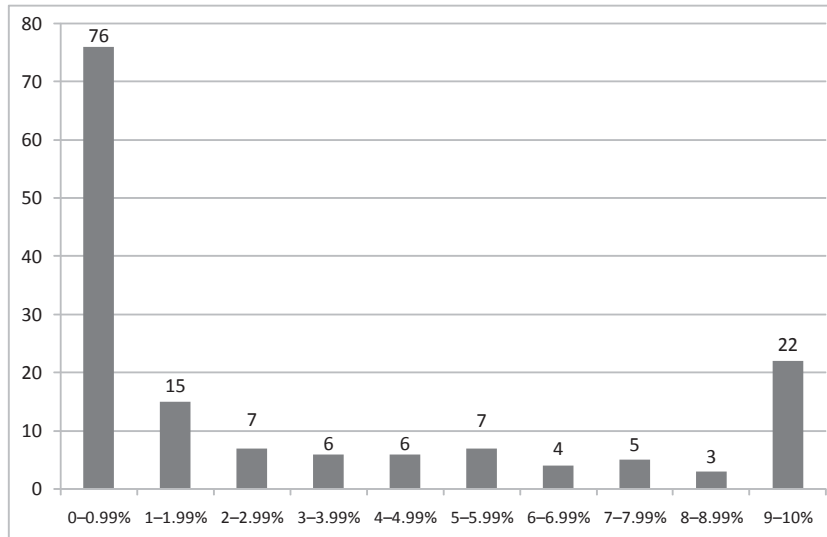


Source: Section 1.8, <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>.

5. This development has two causes:

- The range of sanctions is exorbitant. It is capped, both on the German and on the European level, at 10 per cent of the worldwide turnover of an undertaking. To be clear: This turnover is not restricted to the affected relevant product and geographic markets. All companies belonging to the corporate group, domestic ones and foreign ones, are included. The competition authorities are increasingly using this range to the full extent. Chart 3 gives an overview over the practice of the Commission in Brussels.

**Chart 3:** Fining Guidelines 2006 – fines in per cent of the global turnover



Source: Section 1.11, <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>.

- At the beginning of the 1990s, an immunity programme was developed in the US, which is today used by all significant competition authorities in the world: The undertaking that ‘sings like a canary’ before the cartel is detected by the competition authorities goes free, or, more precisely, without a fine. This has increased the rate of detection of cartels enormously. In the best case – from the competition authorities’ point of view – this will lead to a ‘race to the competition authorities’ among the whistleblowers for the quickest confession.

The chance to escape a fine has to be balanced against the danger of private damages actions brought by third parties. This danger is relatively small in the European context, at least it is not sufficiently high to close the door to leniency applications.

## IV Assessment

6. These developments are problematic.

Competition authorities are prosecutor and decision-maker at the same time. This violates the principle of the separation of powers. The mere fact that the person concerned can appeal the decision to the courts at the end of the procedure is to little avail. The person concerned is faced with the full weight of the prejudicial effect of the administrative decision. On the European level, there are peculiarities that can curtail the full protection afforded by judicial review: The oral hearing before the Court lasts no longer than two hours, even where the Commission's file comprises 150,000 pages. There is a general page limit for written submissions by the parties. If a party wants to exceed this limit, it needs the permission from the Court's registrar. Witnesses are practically excluded from the evidence.

7. The practice of setting the fines threatens to drive those affected, in particular small and medium enterprises, into insolvency. The most recent case of this sort in Germany concerned a cartel of suppliers of fire-fighting engines for municipal fire departments. Moreover, the persisting deprivation of profits hampers the ability to invest, and accordingly the ability to compete, of the affected undertaking. It cannot keep up with the state of the art. It does not count any longer as a genuine competitor. For competition policy, this develops into a classic own goal.

8. With a view to the dimension of a looming fine, the competition authority – this is particularly true for the Commission in Brussels – has the ability to force undertakings to restructure the markets entirely. Such an application of competition law opens the doors to forms of industrial policy for which there is no competence. This can happen even against the will of the majority of Member States. The forced sale of production capacities in the German electricity sector and the forced spinning off of the supergrid from the big electricity generators are cases in point. The Federal Cartel Office is fundamentally opposed to resale price maintenance. Contacts between producers and sellers during which pricing strategies are discussed are considered to be illegal. Outside of Bonn, it is accepted that resale price maintenance also has the potential for efficiency-enhancing effects in the hands of the producer (facilitating market entry, enabling the comprehensive territorial coverage of sales campaigns, financing of presale and/or aftersale services). Along these lines,

the US American Supreme Court has transformed the former per se illegality for resale price maintenance into a rule of reason analysis (a balancing of the pro- and anti-competitive effects in the individual case) in its – already famous – Leegin decision dating from 2007. In practice, this leads to a fundamental presumption for the legality of resale price maintenance.

9. Sometimes the instrument of the fines procedure is used to clarify exceedingly difficult legal borderline questions, even though it is not appropriate for this purpose. An example is the integration of the Internet Explorer and the Media Player into Microsoft's operating system Windows. Is this the improvement of an existing product, which we must allow even a dominant undertaking, or does the abusive exclusion of competitors predominate from a legal point of view? Whoever is called upon to answer such questions authoritatively should approach them with humility. The degree of the uncertainty of the prognosis about the future development of markets and the conduct of the participants to be expected is extremely large. An intrusive fines procedure with the goal of imposing a quasi-criminal sanction is certainly inappropriate in such cases.

10. The practice of the leniency programme combined with the threat of high fines has led to the possibility of using this instrument "strategically" in asymmetric market structures (few large competitors, a larger number of small or medium enterprises). Such market structures are commonplace. A large competitor has a go at a price-fixing cartel. If it does not work out – which is relatively often the case – because of conflicts of interests between the participants, then the large competitor rats on the others, it makes itself scarce. The small and medium co-conspirators are hit by fines that potentially jeopardize their existence. In the best-case scenario, the large competitor achieves the very shake-out it sought from the start, by taking a detour via the competition authority. At present, the alleged cartel agreements in the German milling industry come to mind as a case in point. Some companies are hit by fines in the amount of millions of euros. The whistleblower was a diversified conglomerate. For the competition authority, it is practically impossible to detect such strategic behaviour and assess it accordingly.

11. The Eighth Amendment to the ARC, which is expected to be enacted during this legislative period, does not deal with this set of problems. With regard to the fines procedure, it concerns itself with details of lesser importance (such as limiting the principle that written evidence has to be read aloud in open court, in order to make it easier to introduce expert evidence).

12. The objective should be to leave the jurisdiction for investigations with the competition authorities, but to transfer the jurisdiction for the initial decision-making to the courts. The competition authorities would have to lodge a corresponding application with the courts. This is in accordance with the US-American pattern and the original provisions in the ARC of 1958, and it fits well with the modern developments of the law in Europe, which take the principle of the separation of powers seriously even in the details.

13. For instance, according to Article 6 of the European Convention on Human Rights, which is implemented in German law, everyone has a right to a fair trial. This includes the principle of the equality of arms. The French Cour de Cassation, the highest court in that country, derived from this principle in two decisions dating from 1999 that the double competence of the French competition authority originally envisaged for the investigation and decision-making was illegal. The French legislator reacted and implemented separate competences within the authority. The actual investigations are led by an independent Service d'Instructions. The decision is made by the so-called Collège, a quasi-judicial body within the competition authority. The investigators do not take part in its deliberations. One seeks to comply with the requirements of the equality of arms as a subset of the separation of powers by separating the functions and by requiring independence on the level of the competition authority itself. In the international nomenclature, one could call this a model of "Chinese Walls". As far as the delineation of competences is concerned – as opposed to the containment of information, where one tries to prevent information from leaking –, such a separation has proven to be effective.

In contrast, the Strasbourg European Court of Human Rights held in a decision of 27th September 2011 in ruling on an Italian competition law case that the double competence for investigations and sanctioning on the administrative level does not in itself infringe the European Convention of Human Rights. The decisive factor for the Court was the circumstance that the Italian courts have jurisdiction for a comprehensive judicial review of the fining decision. Given the peculiarities of the European procedure mentioned above (see para. 6), it is rather doubtful whether one can transfer this line of reasoning to the proceedings before the Court of Justice (apparently answering this in the affirmative: Court of Justice of the European Union, Judgment of 8 December 2011, Case C-389/10 P (KME Germany/Commission)).

14. Sedes materiae for the German position is Article 92 of the Constitution (Grundgesetz). According to this provision, the imposition of punishment is reserved to the courts. Administrative authorities are excluded from this function on constitutional grounds. One has limited this constitutional provision substantially by developing the artificial construct of the 'Administrative Offence', which can be sanctioned by the administration with administrative fines – in contrast to 'genuine' criminal sanctions, which can only be imposed by courts under Article 92 of the Constitution. The separation between administrative offences on the one hand and criminal offences on the other hand may make sense. Just think of mass offences with a low degree of culpability, such as traffic offences! In these cases, the qualification as a mere 'administrative wrong' is perfectly sensible. The German Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht) has given its blessing to such a view decades ago. This separation, however, is self-delusional when applied to the serious administrative offences, the sanction for which can exceed 1 billion euros. Sophistry becomes decisive for the result. This is a state of methodological deficiency which has largely been overcome elsewhere in the application of law. The current practice proves itself to be, in the final analysis, unconstitutional.

## V Recommendation

15. The German legislator would be well advised to use the occasion of the 8th Amendment to the ARC as an opportunity for reforming the fining provisions of the Act substantially. On the European level, the Commission should take the initiative: Prosecutorial and decision-making powers are to be separated. The competition authority seeking a substantial fine has to lodge an application with a court from the beginning. A large part of the objections raised above (paras 6-10) would be eliminated:

- The de facto curtailment of judicial review under the present practice would be abolished,
- the tendency to impose excessive fines with its counterproductive effects on the competitiveness of the undertakings concerned would be stopped,
- the abuse of fines by competition authorities as a substitute for industrial policy would be eliminated,
- the same applies to the concomitant threat potential of the competition authority vis-à-vis the undertaking,
- the abusive strategic use of the leniency programme by undertakings to achieve an anticompetitive shake-out of the industry by way of fines would be moderated.

The instrument of leniency programmes in itself is not free from doubt. Its tendency is almost to coerce self-incrimination. And yet, balancing the advantages and disadvantages, this instrument will be retained because of its efficiency in detecting cartels.



**Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe**

- 54 Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig (2012) *auch auf Englisch*
- 53 Systemstabilität für die Finanzmärkte (2011)
- 52 Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren – in Deutschland und Europa (2010)
- 51 Mehr Mut zum Neuanfang (2010)
- 50 Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser (2009)
- 49 Für einen wirksamen Klimaschutz (2009)
- 48 Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen? (2008)
- 47 Unternehmensmitbestimmung ohne Zwang (2007)
- 46 Erbschaftsteuer: Behutsam anpassen (2007)
- 45 Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen (2007)
- 44 Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006)
- 43 Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005)
- 42 Tragfähige Pflegeversicherung (2005)
- 41 Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004)
- 40 Gute Gemeindesteuern (2003)
- 39 Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen (2002)
- 38 Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001)
- 37 Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000)
- 36 Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000)
- 35 Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999)
- 34 Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre (1998)
- 33 Osterweiterung der Europäischen Union (1998) *auch auf Englisch*
- 32 Globalisierter Wettbewerb (1998)
- 31 A social Union for Europe? (1997)
- 31 Sozialunion für Europa? (1996)
- 30 Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996)
- 29 Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994)
- 28 Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994)
- 27 Zur Reform der Hochschulen (1993)
- 26 Privatisierung auch im Westen (1993)
- 25 Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992) *auch auf Englisch und Französisch*
- 24 Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992)
- 23 Reform der öffentlichen Verwaltung (1991)
- 22 Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990)
- 21 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990)

- 20 Soziale Marktwirtschaft in der DDR  
– Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990)
- 19 Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989)
- 18 Reform der Unternehmensbesteuerung (1989)
- 17 Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988)
- 16 Das soziale Netz reißt (1988)
- 15 Mehr Markt in der Telekommunikation (1987)
- 14 Reform der Alterssicherung (1987)
- 13 Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987)
- 12 Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986)
- 11 Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern  
und Sozialleistungen (1986)
- 10 Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)
- 9 Mehr Markt für den Mittelstand (1985)
- 8 Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)
- 7 Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)
- 6 Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984)
- 5 Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984)
- 4 Mehr Markt im Verkehr (1984 )
- 3 Mehr Beteiligungskapital (1983)
- 2 Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983)
- 1 Mehr Mut zum Markt (1983)

**Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe  
„Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“**

106	Lehren der Finanzmarktkrise (2009)
104	Irrwege in der Sozialpolitik (2008)
102	Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale (2008)
96	Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung – Für mehr Regeldisziplin (2006)
63	Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen (104)
54	Gegen eine Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben (1997)
52	Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe (1995)
43	Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland: Der Kronberger Kreis zu Kernfragen der Integration (1992)
17	Die Reform des Gemeindesteuersystems (1988)
3	§116 Arbeitsförderungsgesetz: Es geht um die Neutralität des Staates (1986)