

Schlußbericht

des Untersuchungsausschusses zur Prüfung des Vorgehens von Behörden und Einzelpersonen im Zusammenhang mit möglichen unzulässigen Baupreisabsprachen
Drs. 10/1292

A. Verfahrensablauf

I. Untersuchungsauftrag

Der Bayerische Landtag faßte am 20. Juli 1983 auf Antrag der SPD-Fraktion (Drs. 10/1292) nach Beratung und teilweiser Abänderung im Ausschuß für Geschäftsordnung und Wahlprüfung (Drs. 10/1523) folgenden Beschluß (Drs. 10/1557):

Durch die Hinweise und Unterlagen eines ehemaligen Mitarbeiters einer Allgäuer Baufirma ergab sich der Verdacht, daß es zu unzulässigen Preisabsprachen unter Baufirmen gekommen sei. In diesem Zusammenhang wurde in der Öffentlichkeit Kritik an Staatsanwaltschaft und Landeskartellbehörde geübt und insbesondere behauptet, daß durch deren Sachbehandlung Verjährung eingetreten sei.

Der Landtag setzt daher einen Untersuchungsausschuß ein, der das Vorgehen von Behörden und Einzelpersonen im Zusammenhang mit möglichen unzulässigen Baupreisabsprachen prüfen soll.

Folgende Sachverhalte soll der Ausschuß untersuchen:

1. Trifft es zu, daß Staatsminister Jaumann einen Brief des Kalkulators Egon Hoffmann vom 27. Mai 1979, den der Abgeordnete Diethel von Hoffmann erhalten und an Staatsminister Jaumann weitergeleitet hat, Ende Juli 1979 an die Landeskartellbehörde ausgehändigt hat? Worauf beruhen etwaige Verzögerungen bei der Weitergabe?
Welchen Eingangsstempel trägt der Brief vom 27. Mai 1979? Welchen Inhalt hatte dieser Brief?
Hat Abgeordneter Diethel bei der Übergabe des Briefes auf die Brisanz des Vorgangs hingewiesen?
2. Treffen Pressemeldungen zu, daß Staatsminister Jaumann die Anweisung gab, die angezeigten „Straftatbestände und Ordnungswidrigkeiten“ strikt zu verfolgen?
Trifft es zu, daß es trotz einer solchen eventuellen Anweisung von Anfang August bis Mitte November dauerte, bis die Landeskartellbehörde das ihr angebotene Beweismaterial an sich nahm?
Warum ist dies gegebenenfalls geschehen?
Welche Versuche wurden seitens der Landeskartellbehörde nach dem 06. August 1979 unternommen, mit dem Informanten Hoffmann Kontakt aufzunehmen? Wurde außer durch Schreiben vom 08. August 1979 eine weitere briefliche Kontaktaufnahme versucht?
3. Hat die Landeskartellbehörde, die laut Pressemitteilung des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr vom 11. Februar 1983 durch den Informanten Hoffmann darüber unterrichtet worden war, daß er seine Unterla-

gen „zunächst zu Geld machen wollte“, hierüber die zuständige Staatsanwaltschaft informiert?

Wurde zum damaligen Zeitpunkt gegen Hoffmann ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts einer strafbaren Handlung (Erpressung) eingeleitet und, wenn nicht, aus welchen Gründen? Aus welchen Gründen hat die Staatsanwaltschaft Kempten nunmehr die Ermittlungen gegen ihn aufgenommen? Ist die Strafverfolgung inzwischen verjährt?

4. Hat der Informant Hoffmann neben dem Abgeordneten Diethel auch den Abgeordneten Wirth über mögliche unzulässige Preisabsprachen im Baugewerbe unterrichtet?

Wann geschah dies gegebenenfalls?

Hat der Abgeordnete Wirth durch andere Personen, etwa durch seine mit Herrri Hoffmann verheiratete Kusine, hiervon erfahren?

Was ist ihm gegebenenfalls wann und von wem mitgeteilt worden? Was hat der Abgeordnete Wirth gegebenenfalls daraufhin unternommen?

Wollte der Informant Hoffmann Unterlagen seines Arbeitgebers, die er an sich genommen hatte, nach seinem Ausscheiden nur gegen Entgelt zurückgeben? Wann hat gegebenenfalls Herr Abgeordneter Wirth hiervon erfahren?

A) Sachbehandlung durch die Landeskartellbehörde

1. Wie viele Fälle des Verdachts von Preisabsprachen ließen sich den von Hoffmann übergebenen Unterlagen entnehmen?

In welchen Fällen bestand nach Auffassung der Landeskartellbehörde der Verdacht des vollendeten oder versuchten Betrugs?

In welchen Fällen hat die Staatsanwaltschaft Augsburg hierzu eine abweichende Meinung vertreten und welche Gründe waren gegebenenfalls für diese abweichende Meinung maßgebend?

2. Trifft es zu, daß die Staatsanwaltschaft Augsburg mehrfach bei der Landeskartellbehörde nachgefragt hat, ob mit der von ihr beabsichtigten Art der Sachbehandlung Einverständnis besteht? Warum ist dies gegebenenfalls geschehen?

3. Bestand zwischen Staatsanwaltschaft und Landeskartellbehörde von Anfang an Einvernehmen darüber, daß die Verfolgung der kartellrechtlichen Ordnungswidrigkeiten durch die Verwaltungsbehörde erfolgen sollte, falls es zu einer Anklage wegen Betrugs nicht kommen würde?

Hat sich die Landeskartellbehörde um den Ablauf der kartellrechtlichen, im Ordnungswidrigkeitengesetz geregelten Verjährungsfrist gekümmert?

Wenn nein, warum nicht?

Hat die Staatsanwaltschaft Augsburg verjährungsunterbrechende Maßnahmen ergriffen (vgl. Frage B 2)?

Ist die Landeskartellbehörde von diesen Maßnahmen gegebenenfalls von der Staatsanwaltschaft unterrichtet worden?

4. Trifft es zu, daß die Staatsanwaltschaft im Dezember 1980 betrügerische Handlungen aus den von Hoffmann übergebenen Materialien zwar nicht für nachweisbar hielt, diese hingegen für ausreichend erachtete, in wettbewerbsrechtlicher Hinsicht gegen die Beteiligten vorzugehen?

Trifft es zu, daß die Staatsanwaltschaft die Übernahme des Verfahrens durch die Landeskartellbehörde zu diesem Zeitpunkt ausdrücklich gefordert hat und daß durch die Übernahme die Verjährung der meisten Fälle unterbrochen worden wäre?

Hat es Fälle gegeben, in denen auch nach Auffassung der Landeskartellbehörde Betrug nicht nachgewiesen werden konnte und warum wurden gegebenenfalls diese Fälle nicht übernommen?

5. Verblieben bei der Landeskartellbehörde nach der Abgabe des Verfahrens an die Staatsanwaltschaft Aktenstücke oder Vermerke, aus denen sich ein Ablauf der kartellrechtlichen Verjährungsfristen hätte entnehmen lassen? Wurde durch Eintragung einer entsprechenden Wiedervorlagefrist sichergestellt, daß der Akt vor Ablauf der Verjährungsfrist vorgelegt wurde, damit ein Ablauf der Verjährungsfrist gegebenenfalls hätte verhindert werden können?
6. Wurde die Staatsanwaltschaft Augsburg zu irgendeinem Zeitpunkt darauf hingewiesen, wann mit einem Ablauf der kartellrechtlichen Verjährungsfrist zu rechnen sei?
7. Wurden die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsakten zu irgendeinem Zeitpunkt an die Landeskartellbehörde gegeben?
8. Hat die Landeskartellbehörde über die ihr bekanntgewordenen Vorgänge die Preisüberwachungsstelle unterrichtet?
- Wann ist dies gegebenenfalls geschehen, bzw. warum ist dies gegebenenfalls unterblieben?

B) Sachbehandlung durch die Staatsanwaltschaft beim Landgericht Augsburg

1. Welche Ermittlungshandlungen hat die Staatsanwaltschaft Augsburg in der Zeit zwischen Februar und Dezember 1980 aufgrund der Anzeige des Herrn Hoffmann vom 27. Mai 1979 vorgenommen?
- Hat die Landeskartellbehörde der Staatsanwaltschaft Augsburg im Laufe des Ermittlungsverfahrens Anregungen gegeben und gegebenenfalls welche? Was hat die Staatsanwaltschaft daraufhin veranlaßt?
2. Hat die Staatsanwaltschaft Augsburg Durchsuchungen und richterliche Zeugenvernehmungen beantragt; wenn nein, warum nicht?
- Hat sich die Staatsanwaltschaft Augsburg Originalkalkulationen der an den möglichen Baupreisabsprachen beteiligten Bauunternehmen verschafft; wenn nein, warum nicht?
- Wurden verjährungsunterbrechende Maßnahmen ergriffen; wenn nein, warum nicht?
3. Wurde der Ablauf der kartellrechtlichen und der strafrechtlichen Verjährungsfrist überprüft?
- Wurde ein entsprechender Hinweis auf oder in dem Akt vermerkt?

4. Hat sich der von der Landeskartellbehörde geäußerte Verdacht betrügerischer Handlungen in irgendeinem Fall bestätigt?

Wurde Anklage erhoben? Wenn nein, warum nicht?

5. War der Staatsanwaltschaft im Dezember 1980 klar, daß im Falle einer Übernahme des Verfahrens durch die Landeskartellbehörde die Verjährungsfrist in den Fällen unterbrochen worden wäre, die nicht schon vor der Anzeige des Informanten Hoffmann verjährt waren?

Hat die Staatsanwaltschaft Augsburg die Landeskartellbehörde zu diesem Zeitpunkt zur Übernahme und Fortführung des Verfahrens in kartellrechtlicher Hinsicht aufgefordert?

Wenn nein, warum nicht?

War der Staatsanwaltschaft bekannt, daß möglicherweise im März 1981 der Verjährungseintritt drohen würde?

6. Gab es irgendwelche Weisungen und Hinweise aus bayerischen Ministerien an die Staatsanwaltschaft, die sich auf die Sachbehandlung in dieser Angelegenheit bezogen?
7. Trifft es zu, daß im Herbst 1980 bei der Durchsuchung der Wohnung eines der Erpressung verdächtigten ehemaligen Angestellten der Baufirma Schmid in Marktoberdorf Fotokopien der Originalkalkulation für den Bau des Landratsamtsgebäudes im Landkreis Ostallgäu gefunden wurden?

Wenn ja, wo befinden sich diese Unterlagen jetzt?

Stimmen die auf diesen Unterlagen festgehaltenen Preise mit den Preisen im Angebot der Firma Schmid überein? Hatte die Staatsanwaltschaft Augsburg hiervon Kenntnis?

8. War aus den von den dem Anzeigerstatter Hoffmann übergebenen Unterlagen erkennbar, daß die möglichen unzulässigen Baupreisabsprachen über Bayern hinaus reichten?

Wenn ja, wurde das zuständige Bundeskartellamt hiervon verständigt; wenn nein, warum nicht?

C) Möglichkeiten zur Unterbindung unzulässiger Preisabsprachen

Welche Maßnahmen könnten getroffen werden, um Preisabsprachen künftig zu vermeiden, zumindest jedoch zu erschweren?

Zu Mitgliedern des Ausschusses wurden folgende Abgeordnete bestimmt:

Mitglieder:	Stellvertreter
CSU	CSU
Dr. Gerhard Merkl	Barthl Kalb
Karl Kling	Alfons Zeller
Otto Zeitler	Dr. Elisabeth Biebl
Franz Josef Brosch	Manfred Dumann
Dr. Karl Lautenschläger	Karl Nätscher
SPD	SPD
Klaus Warnecke	Carmen König
Ambros Neuburger	Günther Fichtner

Zum Vorsitzenden wurde der Abgeordnete Dr. Gerhard Merkl, als dessen Stellvertreter der Abgeordnete Klaus Warnecke bestimmt.

An den Sitzungen nahmen als Beauftragter des Staatsministers für Wirtschaft und Verkehr RD Dr. Hans Hablitzel

und als Beauftragter des Staatsministers der Justiz RR z.A. Dr. Karl Huber (Art. 24 Abs. 2 Bayer. Verfassung teil.) Als Assistent war dem Untersuchungsausschuß RD Dr. Reinhard Gremer vom Landtagsamt zugeordnet.

II. Sitzungen

Der Ausschuß führte seine Beratungen und Untersuchungen in elf Sitzungen durch und zwar am

06. Oktober 1983, 12. Oktober 1983, 26. Oktober 1983, 09. November 1983, 22. November 1983, 30. November 1983, 07. Dezember 1983, 18. Januar 1984, 19. Januar 1984, 25. Januar 1984, 29. Februar 1984.

Der Bericht für die Vollversammlung des Bayerischen Landtags wurde in der Sitzung vom 29. Februar 1984 beschlossen.

III. Zeugen

Als Zeugen wurden nach Belehrung über die strafrechtlichen Folgen einer eidlichen bzw. uneidlichen Falschaussage und unter Hinweis auf eventuelle Zeugnis- bzw. Aussageverweigerungsrechte mündlich in öffentlicher Sitzung vernommen:

1. Paul Diethel, MdL Kempten
2. Anton Jaumann, MdL, Bayer. Staatsminister für Wirtschaft und Verkehr
3. Dieter Gauggel, Oberamtsrat im Bayer. Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr
4. Günter Wirth, MdL Kempten
5. Dr. Kramm, Ministerialrat im Bayer. Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr
6. Ullrich Reichenzeller, Staatsanwalt als Gruppenleiter bei der Staatsanwaltschaft beim Landgericht Augsburg
7. Max Beck, Oberstaatsanwalt bei der Staatsanwaltschaft beim Landgericht Augsburg
8. Dr. Ernst Niederleithinger, Vizepräsident des Bundeskartellamtes Berlin
9. Egon Hoffmann, Kempten

Der Zeuge Hoffmann wurde vor der Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuß am 15. Dezember 1983 kommissarisch vor dem Amtsgericht Kempten vernommen.

Soweit Aussagegenehmigungen erforderlich waren, wurden diese von dem jeweils zuständigen Dienstvorgesetzten erteilt.

Die Zeugen blieben unbeeidigt. Anträge auf Vereidigung wurden von den Mitgliedern der SPD-Fraktion bezüglich der Zeugen Dr. Kramm, Gauggel und Hoffmann gestellt. Die Ausschußmehrheit lehnte diese Anträge mit der Begründung ab, daß das Gesetz über Untersuchungsausschüsse in Art. 16 Abs. 2 die Frage der Vereidigung gegenüber den Bestimmungen der Strafprozeßordnung restriktiver gefaßt hat und Vereidigungen nur unter den engen Grenzen des Art. 16 Abs. 2 UAG vorgenommen werden sollten. Die Aussage der Zeugen, deren Vereidigung beantragt wurde, sei nicht gewichtiger als die der übrigen Zeugen, eine Vereidigung würde nach Ansicht der Ausschußmehrheit auch nicht zu anderen Aussagen führen.

IV. Sachverständige

Zum Komplex C des Untersuchungsauftrages — Möglichkeiten zur Unterbindung unzulässiger Preisabsprachen — hat der Untersuchungsausschuß am 19. Januar 1984 sechs Sachverständige angehört und zwar in der Reihenfolge:

Dr. Herion, Präsident des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie, Wiesbaden

Senator e.h. Brochier, Präsident des Bayer. Bauindustrieverbandes, München

Fritz Eichbauer, Präsident des Landesverbandes Bayer. Bauinnungen, München

Ministerialdirigent Dr. Janssen, Bayer. Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr

Ministerialrat Rusam, Oberste Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern

Professor Dr. Kartte, Präsident des Bundeskartellamtes

V. Beweismittel

Es wurden beigezogen:

Die Akten des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr betreffend das Ermittlungsverfahren „Baupreisabsprachen im Allgäu“, sowie die sonstigen Akten des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr zum Vorgang „Baupreisabsprachen im Allgäu“, die Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaft beim Landgericht Augsburg (Az.: 35 Js 11 174/80) wegen Betrugs (in Kopie) einschließlich der dazugehörenden Akten der Kriminalpolizeiinspektion Augsburg (in Kopie), die Vorgangsakten des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz, die zu dem genannten staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren angelegt worden sind sowie die Vorgangsakten des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz zum Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Kempten (Az.: 20 Js 388/83) wegen Erpressung u.a.

Dem Untersuchungsausschuß standen ferner zur Verfügung die vom Bundeskartellamt übergebene Liste mit Fällen von Baupreisabsprachen der Firma Kunz, die Eingang in den Bußgeldbescheid des Bundeskartellamtes gefunden haben sowie das Protokoll über die auf Ersuchen des Untersuchungsausschusses erfolgte kommissarische Vernehmung des Zeugen Egon Hoffmann durch das Amtsgericht Kempten vom 15. Dezember 1983.

VI. Besonderheiten des Untersuchungsauftrags

Durch zahlreiche Presseveröffentlichungen, mündliche und schriftliche Anfragen sowie Anträge von Abgeordneten des Bayerischen Landtags, der Diskussion der Anträge in verschiedenen Ausschüssen und der Beratung des Kartellberichtes 1980/81 am 20. Januar 1983 im Ausschuß für Wirtschaft und Verkehr war eine Reihe der im späteren Untersuchungsauftrag enthaltenen Fragen bereits breit erörtert worden, so daß eine allgemeine Kenntnis der Problematik bei den Ausschußmitgliedern schon zu Beginn der Untersuchung vorhanden war. Darüber hinaus hatte der Untersuchungsausschuß den Vorteil, daß eine große Anzahl der im Untersuchungsauftrag aufgeworfenen Fragen aus den beigezogenen Akten und damit ohne Beweisschwierigkeiten beantwortet werden konnte.

B. Untersuchungsergebnis

Vorbemerkung

Der Untersuchungsausschuß sollte durch Beantwortung der im Vorspann und in den Komplexen A und B gestellten Fragen klären, ob durch eine schleppende Weitergabe der vom Zeugen Hoffmann erhaltenen Informationen bzw. eine verzögerliche Sachbehandlung durch die Landeskartellbehörde und/oder die Staatsanwaltschaft beim Landgericht Augsburg die Ahndung von Baupreisabsprachen verjährt ist. Das Bundeskartellamt hat in einen am 19. September 1983 erlassenen Bußgeldbescheid gegen die im

Untersuchungsausschuß genannte Allgäuer Baufirma auch 50 Baupreisabsprachen, die in den Unterlagen des Zeugen Hoffmann enthalten waren, aufgenommen und insoweit eine Verjährung verneint. Dieser Bußgeldbescheid ist noch nicht rechtskräftig.

I. Der Weg der Akten von Hoffmann zur Staatsanwaltschaft

Der Zeuge Egon Hoffmann war bis März 1978 bei der Baufirma Kunz, Niederlassung Kempten, in der Kalkulationsabteilung tätig. Er hat dort Kenntnis über Baupreisabsprachen erhalten und selbst an solchen mitgewirkt, indem er unter anderem von den Kalkulatoren erstellte Angebotslisten — die Basis — oder Nulllisten — nach genauer Weisung veränderte. Ziel der Veränderung war, die Angebotssumme zu erreichen, die vorher bei der Absprache festgelegt worden war. Diese Manipulation führte dann dazu, daß die Firma Kunz die billigste war oder nicht, je nachdem, was zwischen den an der Ausschreibung beteiligten Firmen vorher ausgehandelt worden war. Etwa ab 1967 bis zu seinem Ausscheiden im März 1978 hat Egon Hoffmann über Absprachen Aufzeichnungen gemacht und Kopien von Nulllisten und anderen Schriftstücken gefertigt, die er in insgesamt 12 Leitz-Ordern abheftete. Ein Teil davon gelangte über folgende Stationen zur Staatsanwaltschaft beim Landgericht Augsburg.

1. Am Sonntag, 27. Mai 1979, also rund ein Jahr nach seinem Ausscheiden bei der Firma Kunz, schrieb Hoffmann an den Kemptener Abgeordneten Paul Diethel folgenden Brief (Frage: Einl. 1):

„Egon Hoffmann
Hinteregg Nr. 3
8960 Kempten-Mariaberg
Tel. 08378-425

27.5.1979

Herrn
Paul Diethel MdL
Oertelweg

8960 Kempten

Sehr geehrter Herr Diethel!

Am Montag, den 14.5.1979, unterrichtete ich Sie, in einem persönlichen Gespräch, über meine Tätigkeit (1966 bis 1978) in der Fa. Alfred Kunz GmbH & Co, Kempten.

Ich informierte Sie über vorgenommene Preisabsprachen (1967 bis 1978), die nicht nur die Fa. Alfred Kunz GmbH & Co., sondern Firmen aus ganz Bayern, betreffen.

Hiermit bestätige ich Ihnen dieses vertrauliche Gespräch und teile Ihnen mit, daß fast sämtliche, schriftliche Null-Listen, der beteiligten Firmen, sowie die Meldelisten des Bauindustrie-Verbandes, in meinem Besitz sind. Diese Unterlagen stelle ich der Kartellbehörde, als Beweismittel, zur Verfügung.

Ich bitte Sie nochmals, im Interesse unserer persönlichen Sicherheit, alles so zu führen, daß mein Name geheim bleibt.

Ich habe mich in dieser Angelegenheit an Sie gewendet, da ich jahrelang erlebte, daß vertrauliche Gespräche, die Herr OB Dr. Hoess im Rathaus führte, nach kurzer Zeit, unserer Geschäftsleitung, oder anderen Bauunternehmern, bekannt waren. Den Namen dieser Kontaktperson kenne ich nicht.

Mit der Bitte, dieses Schreiben an Herrn OB Dr. Hoess weiterzuleiten, zeichne ich

mit freundlichen Grüßen

Hoffmann“

Diesen Brief ließ Hoffmann am Montag, 28. Mai 1979, dem Abgeordneten Diethel überbringen. Dieser nahm ihn anderntags mit nach München und übergab ihn während der Sitzung der CSU-Landtagsfraktion dem Herrn Staatsminister für Wirtschaft und Verkehr, Anton Jaumann. Beide sprachen über den Inhalt. Jaumann sagte zu, der Sache nachzugehen (Frage/ Einl. 1).

2. Anderntags hatte Minister Jaumann im Plenum die Haushaltsdebatte zu bestreiten und trat einen Tag später eine rund eineinhalbwöchige Chinareise an. Nach seiner Rückkehr, am 13. Juni, gab Minister Jaumann seiner Sekretärin den Brief mit dem Bemerken, MR Dr. Kramm, der Leiter der Kartellbehörde solle mit ihm in dieser Sache Rücksprache nehmen. Ein diesbezüglicher Vermerk wurde von der Sekretärin gefertigt und dem Brief beigeheftet. Da der Brief nicht in den normalen Posteinlauf gelangt war, wurde kein Eingangsstempel angebracht (Frage: Einl. 1). Die Rücksprache zwischen Minister Jaumann und MR Dr. Kramm fand am 27. Juli 1979 statt. Den Zeitraum von rund 7 Wochen zwischen der Aufforderung zur Rücksprache und derselben führte der Zeuge Dr. Kramm auf Termenschwierigkeiten des Ministers zurück. Minister Jaumann wies bei diesem Gespräch Dr. Kramm an, die Angelegenheit zu verfolgen und mit Hoffmann Kontakt aufzunehmen (Frage: Einl. 2).
3. Diese Aufgabe übertrug Dr. Kramm seinem Mitarbeiter OAR Gauggel, der zwischen dem 1. und 3. August 1979 versuchte, Hoffmann fernmündlich zu erreichen. Nachdem dies nicht gelang, schrieb Dr. Kramm am 6. August 1979 an Hoffmann einen Brief mit der Bitte um Kontaktaufnahme. Am 15. November fuhr Gauggel nach Kempten und holte dort die von Hoffmann gesammelten Unterlagen ab dem Zeitraum 1975 ab — die früheren ließ Gauggel mit dem Hinweis auf eingetretene Verjährung bei Hoffmann zurück.

Es konnte nicht geklärt werden, ob außer dem Ferngespräch Anfang November, bei dem der Besuchstermin 15. November vereinbart wurde, weitere Telefonate zwischen Gauggel und Hoffmann stattfanden. Während Hoffmann behauptete, wenige Tage nach Erhalt des Briefes vom 6. August Gauggel im Ministerium angerufen zu haben, bestritt Gauggel ein diesbezügliches Gespräch und behauptete seinerseits, mehrmals vergeblich versucht zu haben, Hoffmann telefonisch zu erreichen. Dies sei erst Ende Oktober /Anfang November gelungen.

4. Gauggel sichtete das Material und ging die Aktenordner im einzelnen auf ihren Inhalt hin durch. Die Landeskartellbehörde kam sodann zu dem Ergebnis, daß die Unterlagen in einer Reihe von Fällen Anhaltspunkte für betrügerische Handlungen enthielten (Frage A 1). Aufgrund eines am 31. Januar 1980 mit Herrn OStA von zur Mühlen (Staatsanwaltschaft beim LG Mü I) über die Zuständigkeit geführten Gesprächs sandte die Kartellbehörde am 7. Februar 1980 die Akten nebst zusammenfassender Vormerkung und offiziellem Abgabeschreiben an die StA LG Augsburg. Das Abgabeschreiben enthielt die Bitte, die Akten an das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr als Kartellehörde zurückzugeben, falls kein Strafverfahren eingeleitet werden sollte (Frage A 3).
5. Zu den weiteren Fragen der „Einleitung“

- a) (Frage 3)

Im Abgabeschreiben ist auch der Hinweis enthalten, daß Hoffmann versucht habe, von seinem Arbeitgeber nach dem Ausscheiden eine „Abfindung“ zu erhalten und daß er dabei auch auf seine Kenntnis über Preisabsprachen und das in seinem Besitz befindliche Beweismaterial hingewiesen habe. Auf Anzeige der Firma Kunz vom

12. Januar 1983 hin leitete die StA bei dem LG Kempten gegen Hoffmann ein Ermittlungsverfahren wegen Verdachts strafbarer Handlungen ein und erhob am 19. Juli 1983 Anklage wegen Erpressung und Betrugs. Hoffmann wurde in der Hauptverhandlung vom 15. Dezember 1983 freigesprochen.

b) (Frage 4)

Der Abgeordnete Wirth hat nach seinen glaubhaften Bekundungen weder von Egon Hoffmann noch von seiner mit Hoffmann verheirateten Cousine erstmals von den Absprachen erfahren, sondern aus der Zeitung. Den Zeugen Hoffmann hat er erst Anfang 1983 persönlich kennengelernt. Vorher gab es zum Thema zwischen beiden lediglich ein Telefongespräch, das etwa Mitte Dezember 1982 stattfand.

II. Sachbehandlung durch die Landeskartellbehörde und die Staatsanwaltschaft beim LG Augsburg

Nach der Abgabe der Akten an die StA beim LG Augsburg gab es weiterhin eine Reihe von Kontakten zwischen den beiden Behörden. Es erscheint daher zweckmäßig, die unter A und B gestellten Fragen zusammenhängend und in zeitlicher Reihenfolge zu beantworten.

1. Die Akten gelangten am 14. Februar 1980 zur StA. Nach einer ersten Überprüfung führte der damalige Sachbearbeiter des Referates 35, EStA Moritz, am 17. März 1980 unter Mitwirkung des Diplom-Finanzwirts Meffert eine Besprechung mit den Kriminalbeamten Schneeberger und Pankratz, Kriminalinspektion Augsburg, durch. Dabei wurde festgelegt, daß vordringlich geklärt werden sollte, ob die Preisabsprachen Nachweise für den Tatbestand des Betruges erbringen oder ob es bei Ordnungswidrigkeiten nach dem Kartellrecht verbleiben würde (Frage B 1). Schneeberger, der die Unterlagen neu zusammenstellte, vernahm am 28. Mai 1980 den Zeugen Hoffmann. Wegen anderer unaufschiebbarer Ermittlungen wurden dann die Arbeiten am gegenständlichen Verfahren unterbrochen, der polizeiliche Zwischenbericht konnte deshalb erst am 6. August 1980 an die StA erfolgen. Ende Juni war EStA Moritz aus dem Referat 35 ausgeschieden, von Juli bis Ende Oktober wurde es vertretungsweise von verschiedenen Staatsanwälten betreut, am 2. November wurde es mit StA als Gruppenleiter Reichenzeller wieder ordnungsgemäß besetzt. Das Verfahren wurde in den Monaten August-/Oktober nicht weiter betrieben, offensichtlich, wie sich aus einem Vermerk vom 29. Oktober 1980 der damaligen Vertreterin des Referats 35 ergibt, wegen des Umfangs des Verfahrens und weil man dem neuen Referatsleiter nicht vorgreifen wollte.
2. StA Reichenzeller fand bei seinem Referatsantritt am 2. November 1980 eine Reihe von größeren Verfahren vor, begann aber vordringlich das Verfahren „Baupreisabsprachen“ zu bearbeiten. Ende November gelangte er zu der Ansicht, daß Betrug nicht nachzuweisen sei und teilte dies auch OAR Gauggel am 28. November 1980 auf dessen telefonische Anfrage mit. Nachdem Gauggel in einem weiteren Telefonat am 4. Dezember 1980 gebeten hatte, auch versuchten Betrug zu prüfen, schrieb die StA unter dem 9. Dezember 1980 an die Kartellbehörde, daß Einstellung des Verfahrens nach § 170 Abs. 2 StPO beabsichtigt sei und bat um Mitteilung, ob damit Einverständnis bestehe und das Verfahren wieder übernommen werde (Frage A 2, 4, 5). Unter dem 16. Januar 1981 wies die Kartellbehörde in ihrem Antwortschreiben darauf hin, daß ihrer Ansicht nach zumindest Versuch in einigen Fällen nachweisbar sei und bat, weitere Erhebungen vorzunehmen (Frage B 1). Die StA überprüfte die genannten Fälle, kam aber zu keinem

anderen Ergebnis und wiederholte mit Schreiben vom 6. Februar 1981 die Absicht der Einstellung und die Bitte zur Übernahme. Mit Schreiben vom 19. Februar 1981 an die StA regte die Kartellbehörde an, ein gemeinsames Gespräch über die unterschiedlichen Auffassungen zu führen. Dieses Gespräch zwischen MR Dr. Kramm und OAR Gauggel einerseits und OStA Beck sowie StA Reichenzeller andererseits fand am 22. April 1981 statt. Es wurde dabei vereinbart, weitere Ermittlungen aufzunehmen, insbesondere durch Nachfrage bei den Auftraggebern zu erkunden, ob über die Aussage Hoffmanns hinaus weitere Anhaltspunkte für überhöhte Preise vorliegen und im Einzelfall das Schicksal der Submissionen zu klären (Frage B 1). Am 30. April 1981 versandte StA Reichenzeller derartige Anfragen an bestimmte Auftraggeber (z.B. Straßenbauamt Kempten), erhielt aber aus der Sicht der StA, wie sie am 24. September 1981 an die Kartellbehörde schrieb, keine wesentlich neuen Erkenntnisse. Lediglich in einem Falle sei versuchter Betrug nachzuweisen (bei seiner Einvernahme vor dem Untersuchungsausschuß revidierte StA als Gruppenleiter Reichenzeller seine damalige Meinung dahingehend, daß auch in diesem Fall kein versuchter Betrug vorlag), insoweit sei aber bereits Verjährungsverjährung eingetreten. In diesem Schreiben, in dem abschließend wieder die Einstellungsabsicht erklärt und um Übernahme des Verfahrens zur „Verfolgung der möglicherweise vorliegenden, noch nicht verjährten Ordnungswidrigkeiten“ gebeten wurde (Frage A 2), tauchte erstmals schriftlich der Begriff „Verjährung“ auf (Frage B 3).

In „dienstlichen Erklärungen“ vom 2. Dezember 1982 bzw. 24. März 1983 bekundeten OAR Gauggel, er habe bereits in einem der Telefonate im November oder Dezember 1980 mit StA Reichenzeller die Verjährungsfrage angeschnitten, und MR Dr. Kramm, er habe dies am Schluß des Gesprächs vom 22. April 1981 getan (Frage A 3, A 6). StA als Gruppenleiter Reichenzeller stellte in Abrede, daß über Verjährung gesprochen wurde und begründete dies damit, daß von fortgesetzten Taten — wenn überhaupt Betrug nachweisbar wäre — auszugehen gewesen sei und so habe sich die Verjährungsfrage nicht gestellt. Wäre über Verjährung gesprochen worden, — z.B. am 22. April 1981 — hätte man festgestellt, aus heutiger Sicht, daß bereits zum damaligen Zeitpunkt der Großteil der Bauabsprachen verjährt gewesen sei. OStA Beck hingegen konnte sich nicht erinnern, ob die Verjährungsfrage angesprochen worden ist. Aus der Tatsache, daß sich die StA in der Folgezeit keine Gedanken über den Verjährungsablauf gemacht hat, schloß er, daß über dieses Thema wohl nicht gesprochen wurde (Frage B 5).

Zugleich mit dem Schreiben vom 24. September 1981 übersandte die StA Augsburg ihre Ermittlungsakten an das Wirtschaftsministerium (Frage A 7). Dieses reichte mit Schreiben vom 27. Oktober 1981 die Ermittlungsakten zurück und wies darauf hin, daß auch eine Verfolgung wegen Kartellordnungswidrigkeiten infolge zwischenzeitlich eingetretener Verjährung nicht mehr in Frage komme. Mit Verfügung vom 26. November 1981 stellte die StA das Ermittlungsverfahren ein (Frage B 4).

3. Unter dem 16. Dezember 1981 teilte der oben erwähnte Kriminalbeamte Schneeberger dem Bundeskartellamt mit, daß bei der StA Augsburg ein „interessantes Verfahren“ wegen Baupreisabsprachen anhängig sei. Nach einer telefonischen Kontaktaufnahme des Bundeskartellamtes am 18. Dezember 1981 mit der StA Augsburg sandte diese die Ermittlungsakten an das Bundeskartellamt. Dieses bat am 13. Juli 1982 um Abgabe des Ver-

fahrens, die dann am 9. August 1982 offiziell erfolgte. Das Bundeskartellamt leitete ein Verfahren ein, das dann zu dem oben erwähnten Bußgeldbescheid führte.

4. Für die rechtliche Beurteilung sind u.a. folgende Bestimmungen des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten einschlägig:

§ 40. Verfolgung durch die Staatsanwaltschaft. Im Strafverfahren ist die Staatsanwaltschaft für die Verfolgung der Tat auch unter dem rechtlichen Gesichtspunkt einer Ordnungswidrigkeit zuständig.

§ 41. Abgabe an die Staatsanwaltschaft. (1) Die Verwaltungsbehörde gibt die Sache an die Staatsanwaltschaft ab, wenn Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, daß die Tat eine Straftat ist.

(2) Sieht die Staatsanwaltschaft davon ab, ein Strafverfahren einzuleiten, so gibt sie die Sache an die Verwaltungsbehörde zurück.

§ 42. Übernahme durch die Staatsanwaltschaft. (1) ¹Die Staatsanwaltschaft kann bis zum Erlaß des Bußgeldbescheides die Verfolgung der Ordnungswidrigkeit übernehmen, wenn sie eine Straftat verfolgt, die mit der Ordnungswidrigkeit zusammenhängt. ²Zwischen einer Straftat und einer Ordnungswidrigkeit besteht ein Zusammenhang, wenn jemand sowohl einer Straftat als auch einer Ordnungswidrigkeit oder wenn hinsichtlich derselben Tat eine Person einer Straftat und eine andere einer Ordnungswidrigkeit beschuldigt wird.

(2) Die Staatsanwaltschaft soll die Verfolgung nur übernehmen, wenn dies zur Beschleunigung des Verfahrens oder wegen des Sachzusammenhangs oder aus anderen Gründen für die Ermittlungen oder die Entscheidung sachdienlich erscheint.

§ 43. Abgabe an die Verwaltungsbehörde. (1) Stellt die Staatsanwaltschaft in den Fällen des § 40 das Verfahren nur wegen der Straftat ein oder übernimmt sie in den Fällen des § 42 die Verfolgung nicht, sind aber Anhaltspunkte dafür vorhanden, daß die Tat als Ordnungswidrigkeit verfolgt werden kann, so gibt sie die Sache an die Verwaltungsbehörde ab.

(2) Hat die Staatsanwaltschaft die Verfolgung übernommen, so kann sie die Sache an die Verwaltungsbehörde abgeben, solange das Verfahren noch nicht bei Gericht anhängig ist; sie hat die Sache abzugeben, wenn sie das Verfahren nur wegen der zusammenhängenden Straftat einstellt.

§ 44. Bindung der Verwaltungsbehörde. Die Verwaltungsbehörde ist an die Entscheidung der Staatsanwaltschaft gebunden, ob eine Tat als Straftat verfolgt wird oder nicht.

5. Der Zeuge Dr. Kramm wies vor dem Untersuchungsausschuß besonders darauf hin, daß die Landeskartellbehörde aufgrund des von ihr angenommenen Betrugsverdachts nach §§ 40 - 42 OWiG verpflichtet war, das Verfahren an die StA abzugeben und insoweit keinerlei Ermessensspielraum hatte; andernfalls hätte sich die Kartellbehörde unter Umständen der Strafvereitelung im Amt schuldig gemacht. Nach den Ausführungen des Zeugen Dr. Kramm ist die Landeskartellbehörde auch der Auffassung, daß nach Abgabe der Unterlagen an die StA das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr als Landeskartellbehörde weder rechtlich noch faktisch in der Lage war, verjährungsunterbrechende Maßnahmen zu ergreifen. Die StA sei nach der Gesetzeslage Herrin des gesamten Verfahrens (Frage A 3, A 5).

III. Weitere Fragen aus den Komplexen A und B

1. Unterrichtung der Preisüberwachungsstelle (A, 8)
Eine Unterrichtung der Preisüberwachungsstelle erfolgte nach den Bekundungen des Zeugen Dr. Kramm nicht und zwar deshalb, weil es während des laufenden Verfahrens nicht zweckmäßig gewesen sei. Die Preisüberwachungsbehörde hätte zur Frage, ob in diesen Fällen ein Preis zugrundegelegt worden ist, der über dem Wettbewerbspreis liegt, keine Auskünfte geben können, weil die Preisüberwachungsstellen ihre Untersuchungen auf den Selbstkostenpreis abstellen, der rein kostenbezogen ist und nichts mit dem Markt- oder Wettbewerbspreis zu tun hat, wie er im Zusammenhang mit Betrug zugrundegelegt ist. Die Überwachungsstelle werde nach Abschluß eines Verfahrens informiert und zwar von dem, der das Verfahren führe bzw. beende. Dies sei nicht die Kartellbehörde gewesen.
2. Durchsuchung einer Wohnung (B 7)
Die Frage, ob im Herbst 1980 bei einer Wohnungsdurchsuchung in Marktoberdorf Fotokopien der Originalkalkulation für den Bau des Landratsamtes im Landkreis Ostallgäu gefunden wurden, konnte mangels näherer Angaben nicht geklärt werden.
3. Regionale Ausdehnung der Absprachen (B 8)
Die vom Zeugen Hoffmann übergebenen Unterlagen enthielten nur Absprachen über Projekte in Bayern. Eine Unterrichtung des Bundeskartellamtes erfolgte insofern, als MR Dr. Kramm anläßlich einer Arbeitstagung der Kartellbehörden des Bundes und der Länder am 7./8. Mai 1981 in Berlin ohne Nennung von Einzelheiten und Namen berichtete, die Bayerische Kartellbehörde habe in einem gravierenden Fall von Submissionsbetrug das Material an die StA Augsburg weitergeleitet.
4. Durchsuchung durch die Staatsanwaltschaft (B 2)
Durchsuchungen und richterliche Zeugenvernehmungen hielt die Staatsanwaltschaft aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen für nicht angebracht.
5. Weisungen an die Staatsanwaltschaft (B 6)
Das Staatsministerium der Justiz hat erst längere Zeit nach Abschluß der Ermittlungen von dem Vorgang Kenntnis erlangt und hat daher der Staatsanwaltschaft während des Ermittlungsverfahrens keinerlei Weisungen erteilen können.

IV. Wertung des Untersuchungsergebnisses

1. Die Verjährung bei Baupreisabsprachen
Baupreisabsprachen verjähren, sofern es sich um Ordnungswidrigkeiten handelt, nach drei Jahren, sofern der Tatbestand des Betrugs erfüllt ist, nach fünf Jahren. Während der Verjährungsbeginn beim Betrugstatbestand unstreitig ist (bei versuchtem Betrug mit Abgabe des Angebots, bei vollendetem Betrug mit Zahlung der Rechnung) ist der Verjährungsbeginn bei Ordnungswidrigkeiten umstritten. Nach bisheriger überwiegender Meinung beginnt die Verjährungsfrist mit dem Zeitpunkt der Submission, das Bundeskartellamt legt diesen Zeitpunkt aber nunmehr mit der Schlußrechnung zusammen. Dieser Verjährungsbeginn wurde auch dem Bußgeldbescheid gegen die Firma Kunz zugrunde gelegt. Die Fa. Kunz hat gegen den Bußgeldbescheid Einspruch eingelegt, so daß in Kürze, sofern der Einspruch aufrechterhalten bleibt, auch diese Frage gerichtlich geklärt wird. Aus diesem Grunde kann derzeit nicht festgestellt werden, ob bei ordnungsgemäßer Sachbehandlung weitere Baupreisabsprachen hätten geahndet werden können.

2. Der Abgeordnete Diethel hat bereits einen Tag, nachdem er von Egon Hoffmann den Brief vom 27. Mai 1979 erhalten hatte, diesen an Staatsminister Jaumann persönlich weitergegeben; eine schnellere Beförderung war nicht möglich.
 3. Staatsminister Jaumann hat — bedingt durch die Haushaltsdebatte und die anschließende Chinareise — den Brief ca. 1 1/2 Wochen später seiner Sekretärin gegeben mit der Weisung, MR Dr. Kramm möge mit ihm Rücksprache nehmen. Weder in diesem Zeitraum noch in dem zwischen Weisung und tatsächlich erfolgter Rücksprache kann ein schuldhaftes Zögern gesehen werden, zumal auch der Sachbearbeiter der Kartellbehörde zurecht darauf hingewiesen hat, daß der Inhalt des Briefes zunächst mehr nach einer „Seifenblase“ als nach tatsächlich stichhaltigen Informationen ausgesehen hat. In den weiteren Verlauf des Verfahrens hat sich Minister Jaumann nach seinen Bekundungen deshalb nicht mehr eingeschaltet, weil er in der Kartellbehörde eine Art Staatsanwaltschaft sehe und daher jeder Hinweis von ihm als unangebrachte Einflußnahme gesehen hätte werden können.
 4. Die Vertreter der Kartellbehörde
 - a) MR Dr. Kramm und OAR Gauggel haben die Weisung des Ministers, die Angelegenheit zu verfolgen und mit Hoffmann Kontakt aufzunehmen, umgehend in die Tat umsetzen wollen. Das Gespräch zwischen Minister Jaumann und MR Dr. Kramm war am 27. Juli 1979. Dr. Kramm beauftragte dann seinen Mitarbeiter Gauggel, die Kontaktaufnahme herzustellen. Dieser versuchte zwischen dem 1. und 3. August 1979 mehrmals, Hoffmann telefonisch zu erreichen, verfaßte am 6. August einen Brief an Hoffmann, der am 7. August auslief. Nach Überzeugung des Ausschusses ist die Aussage des Zeugen Gauggel, er habe in der Folgezeit noch mehrmals versucht, Hoffmann telefonisch zu erreichen, glaubhaft. Dafür spricht zum einen, daß er die Weisung des Ministers befolgen wollte, zum anderen, daß Hoffmann auch für die polizeiliche Vernehmung — wie sich aus einem Vermerk des Kriminalbeamten Pankratz vom 20. Mai 1980 ergibt — telefonisch kaum erreichbar war. Die Behauptung des Zeugen Hoffmann, er habe bereits am 7. oder 8. August 1979 Gauggel in München angerufen, dieser habe aber wegen Zeitmangel eine sofortige persönliche Kontaktaufnahme abgelehnt, ist in Zweifel zu ziehen. Hoffmann hat sich bei seiner kommissarischen Vernehmung zu diesem Punkt klar widersprochen, er hat nach seinen Bekundungen vor dem Ausschuß alle damaligen Ereignisse sofort jeweils in einen Terminkalender eingetragen — z.B. „Anruf Gauggel am 8. November 1979 um 9.30 Uhr“ — von dem Gespräch vom 7. oder 8. August hat er allerdings keinen Eintrag vorgenommen. Darüber hinaus hat Hoffmann bei seiner Vernehmung sehr unfair versucht, OAR Gauggel als unqualifizierten Beamten hinzustellen, bei der anschließenden Gegenüberstellung mußte sich Hoffmann in mehreren Punkten korrigieren.
 - b) Die weitere Sachbehandlung zwischen 15. November 1979 und Zuleitung der Akten an die StA ist ebenfalls nicht zu beanstanden. Da die erste Prüfung der übergebenen Unterlagen nach Ansicht der Landeskartellbehörde erhebliche Anhaltspunkte für das Vorliegen nicht nur von Kartellordnungswidrigkeiten, sondern von Straftaten (versuchter oder vollendeter Betrug) ergab, sah sich die Landeskartellbehörde zur Abgabe des Verfahrens an die zuständige StA bei dem LG Augsburg nach § 41 Abs. 1 OWiG gesetzlich verpflichtet.
 - c) Obwohl mit der Abgabe an die StA die Angelegenheit für die Kartellbehörde — zumindest bis zur eventuellen Rückleitung — erledigt war, eine rechtliche Verpflichtung für die Landeskartellbehörde daher nicht bestand, erkundigte sich OAR Gauggel am 16. Oktober und 28. November 1980 telefonisch bei der StA nach dem Stand des Verfahrens.
 - d) Es ist grundsätzlich auch nicht zu beanstanden, daß die Kartellbehörde auch bei den folgenden Verhandlungen mit der StA bei ihrer Rechtsmeinung blieb. Trotz einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 21. November 1961 (BGHSt. 16, 367) — und darauf stützt sich die StA — gibt es in der Literatur eine Rechtsmeinung, die den Tatbestand des Betrugs, d.h. in diesem Falle speziell den Vermögensschadensbegriff dahingehend auslegt, daß die geschilderten Fälle subsumiert werden können.
 - e) Der Landeskartellbehörde kann auch nicht zum Vorwurf gemacht werden, daß sie vor Abgabe an die StA selbst keine verjährungsunterbrechenden Maßnahmen getroffen hat. Nach Sichtung der Unterlegung durch OAR Gauggel und der Überzeugung, daß Betrug nachzuweisen sei, erfolgte sofort die Abgabe an die StA. Die wichtigsten Unterbrechungshandlungen der StA hätten nach § 33 Abs. 4 OWiG auch die Verjährung der Ordnungswidrigkeiten unterbrochen, sodaß nach Rückgabe des Verfahrens von der StA an die Landeskartellbehörde diese die Ordnungswidrigkeiten hätte weiter verfolgen können. Ein nicht zu unterschätzender Umstand, der sich auch auf die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen auswirkte, war offensichtlich die wiederholte Bitte Hoffmanns um strikte Vertraulichkeit, weil er ansonsten um seine persönliche Sicherheit fürchten müsse (so im Brief vom 27. Mai 1979 und im persönlichen Gespräch mit OAR Gauggel). Deshalb hat die Landeskartellbehörde bei der Abgabe an die StA sowohl in dem internen Vermerk vom 7. Februar 1980 wie auch im Abgabeschreiben an die StA ausdrücklich auf diese Vertraulichkeit hingewiesen. Nach Abgabe des Verfahrens hätte die Kartellbehörde der StA allenfalls Anregungen geben können, verjährungsunterbrechende Maßnahmen zu ergreifen. Nach den — allerdings von StA als Gruppenleiter Reichenzeller in Abrede gestellten — Bekundungen der Zeugen Dr. Kramm und OAR Gauggel haben diese auf die Verjährungsproblematik auch hingewiesen.
5. Die Sachbehandlung durch die StA
 - a) Die Sachbehandlung bei der StA beim LG Augsburg wurde zunächst dadurch erschwert, daß der erste Sachbearbeiter, ESTa Moritz schon kurz nach der ersten Besprechung mit der Kriminalpolizei aus dem Referat schied, dann das Referat bis November 1980 offensichtlich wegen der angespannten Haushaltslage und unter Berücksichtigung der im Haushaltsgesetz festgelegten Stellensperre nur vertretungsweise betreut wurde, daß die Kriminalpolizei wegen anderer dringender Aufgaben zwischen Auftragserteilung am 17. März 1980 und dem Zwischenbescheid vom 5. August 1980 fast fünf Monate benötigte, und schließlich StA als Gruppenleiter Reichenzeller bei seinem Amtsantritt im Referat 35 am 2. November 1980 eine Reihe von großen Verfahren vorfand. Dennoch nahm sich StA als Gruppenleiter Reichenzeller das Verfahren „Baupreisabsprachen“ als vordringlich vor, was sich daraus ergibt, daß er bereits vier Wochen später OAR Gauggel telefonisch einen ersten Zwischenbericht geben konnte und am 9. Dezember 1980 schriftlich mitteilte, daß nach Mei-

nung der StA Betrug nicht nachzuweisen sei. Dieses Schreiben enthielt eine ausführliche juristische Begründung, insbesondere zum Begriff des Vermögensschadens, wie er in der oben zitierten Entscheidung des Bundesgerichtshofs niedergelegt ist und wie er wohl nach wie vor herrschende Meinung ist.

- b) Auf Grund der wiederholten Gegenvorstellungen der Kartellbehörde hat die StA mehrmals Nachermittlungen getätigt, blieb aber bei ihrer Rechtsmeinung. StA als Gruppenleiter Reichenzeller hat, ohne allerdings die Frage der Verjährung zu erkennen, von sich aus auf Beschleunigung des Verfahrens gedrängt, wie sich aus einem Schreiben vom 7. Juli 1981 an den Vorsteher des Straßenbauamtes Kempten ergibt, in welchem er „wegen der Eilbedürftigkeit“ um „vordringliche Beantwortung“ bittet. Seine Anfrage an die dortige Behörde datierte bereits vom 30. April 1981. Auch maßen sowohl StA als Gruppenleiter Reichenzeller wie auch OstA Beck dem Verfahren entsprechende Bedeutung bei. Die Anregung der Kartellbehörde, das Verfahren gemeinsam zu erörtern, griff OstA Beck sofort auf und legte in einem Vermerk für StA als Gruppenleiter Reichenzeller vom 4. März 1981 fest, daß an diesem Gespräch beide teilnehmen sollten, er sei aber in der Zeit vom 24. März - 10. oder 14. April in Urlaub.

Dennoch ist der StA vorzuhalten, daß sie vorsorglich keine verjährungsunterbrechenden Maßnahmen hinsichtlich der Kartellordnungswidrigkeiten getroffen und die allgemein bestehende Pflicht zur Berichterstattung über besondere Verfahren an die vorgesetzten Behörden (Generalstaatsanwalt, Justizministerium) nicht beachtet hat. Letzteres wäre insbesondere deshalb angebracht gewesen, um wegen der zwischen der StA und der Landeskartellbehörde bestehenden Meinungsverschiedenheit über „Straftat“ oder „Ordnungswidrigkeit“ eine Entscheidung des Staatsministeriums der Justiz herbeizuführen. Die StA hätte auch von sich aus nach den wiederholten Versuchen, eine „einvernehmliche“ Übernahme des Verfahrens durch die Kartellbehörde zu erreichen, das Verfahren nach § 170 Abs. 2 StPO einstellen und nach § 43 OWiG an die Kartellbehörde zurückgeben können; an diese Entscheidung wäre die Kartellbehörde nach § 44 OWiG gebunden gewesen. StA als Gruppenleiter Reichenzeller wollte dies nach seinen Bekundungen vor dem Ausschuß auch tun und hat am 15. September 1981 eine Einstellungsverfügung mit einer Abgabe nach § 43 OWiG unterschrieben. Diese wurde aber dann nicht vollzogen, sondern es wurde auf Anweisung seines Vorgesetzten nochmals ein Anhörungsschreiben an die Landeskartellbehörde gesandt, nämlich das vom 24. September 1981.

Zusammenfassung:

Eine Reihe von Umständen und Zufälligkeiten führte dazu, daß eine Anzahl von Baupreisabsprachen nicht geahndet werden konnte, möglicherweise auch die übrigen durch das Bundeskartellamt nicht mehr geahndet werden können. Nach Ansicht der Mehrheit des Untersuchungsausschusses waren dafür folgende Umstände maßgebend:

- a) Der Zeuge Hoffmann gab — aus welchen Gründen auch immer — erst rund ein Jahr nach seinem Ausscheiden bei der Fa. Kunz seine Kenntnisse weiter.
- b) Rund sechs Monate vergingen weiter, bis die Kartellbehörde die Unterlagen erhielt.

- c) Die ersten Ermittlungen bei der Kriminalpolizei nahmen weitere fünf Monate in Anspruch.
- d) Die Ermittlungen der StA bei dem LG Augsburg gestalteten sich wegen der Komplexität der Vorgänge und des außergewöhnlichen Umfangs des zu prüfenden Tatsachenmaterials schwierig, zumal zwischen StA und Kartellbehörde zu den einschlägigen Rechtsfragen keine Einigung erzielt werden konnte.
- e) Die StA achtete nicht auf die allgemein bestehende Pflicht der Berichterstattung über besondere Verfahren an ihre vorgesetzte Behörde.
- f) Im Hinblick auf die Prüfung unter dem Gesichtspunkt des Betrugs mit fünfjähriger Verjährungszeit wurde die lediglich dreijährige Verjährungsfrist bei Ordnungswidrigkeiten zu spät beachtet.

Zum Komplex C des Untersuchungsauftrags

Welche Maßnahmen können getroffen werden, um Preisabsprachen künftig zu vermeiden, zumindest jedoch zu erschweren?

führte der Ausschuß am 19. Januar 1984 eine Anhörung folgender Sachverständiger durch:

Dr. Herion

Präsident des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie, Wiesbaden

Senator e.h. Brochier

Präsident des Bayer. Bauindustrieverbandes, München

Herr Eichbauer

Präsident des Landesverbandes Bayerischer Bauinnungen, München

Ministerialdirigent Dr. Janssen

Bayer. Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr

Ministerialrat Rusam

Oberste Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern

Prof. Dr. Kartte

Präsident des Bundeskartellamtes

Die Anhörung brachte z.T. Forderungen, die seit Jahren erhoben werden — Insbesondere von Seiten der Bauindustrie — aber auch einige neue Überlegungen.

I. Vorbemerkung

Professor Dr. Kartte und Dr. Janssen bezeichneten als Ziel der Absprachen auch das nach höheren Gewinnen als sie ohne Absprachen erzielbar wären.

Übereinstimmung bestand aber letztlich darin, daß zwar Absprachen nie ganz verhindert werden können, daß aber doch eine erhebliche Einschränkung erzielbar ist, wenn

1. die allgemeinen Rahmenbedingungen und
2. die Ausschreibungs- und Vergabebedingungen verbessert würden.
3. Dazu kam von Seiten der Behördenvertreter als dritte Forderung die strikte Verfolgung von dennoch vorkommenden Verstößen.

II. Einzelschläge

1. Änderung der allgemeinen Rahmenbedingungen

- a) Verstärkung der Baunachfrage:

Die besondere Situation der Baunachfrage besteht unter anderem darin, daß die Nachfrage nicht kalkulierbar ist. So hänge es z.B. von den Vorstellungen einiger weniger Politiker ab, ob der Straßenbau forciert oder gedämpft werde, das Auslaufen der Mehr-

wertsteueroption beim Bauherrnmodell zum 31. Dezember 1984 führe im Herbst dieses Jahres zu einem enormen Boom, ab Januar 85 entstehe dann ein erhebliches Nachfrageminus. Diese stop-and-go-Politik — so die Vertreter der Bauindustrie — müßte als erstes beseitigt, da dies aber nicht realisierbar sei, zumindest gemildert werden. Die Behördenvertreter stellten dem entgegen, daß eine Verstetigung der Baunachfrage zwar wünschenswert, aber nicht zu verwirklichen sei. Auch die Baunachfrage richte sich, das betreffe private Aufträge und die der öffentlichen Hand gleichermaßen, weitgehend nach dem allgemeinen Konjunkturverlauf.

- b) Markttransparenz
Nach den Vorstellungen der Bauwirtschaft benötigt der Bauunternehmer die Kenntnis der Konkurrenzsituation, insbesondere des Bieterfeldes, um seine Chancen für eine Auftragserteilung kalkulieren zu können. Diese Transparenz könne insbesondere dadurch erreicht werden, daß Meldelisten den Kreis derjenigen, die Leistungsverzeichnisse abholen bzw. Angebote abgeben wollen, für jeden Mitbewerber offenlegen (sog. identifizierende Rückmeldungen). Aus marktpolitischer Sicht kann diese Forderung auch nach Meinung der Behördenvertreter erhoben werden. Professor Kartte schlug ein Musterverfahren zum BGH vor, um letztinstanzlich klären zu lassen, inwieweit die Bieterseite eine derartige Markttransparenz herstellen darf. Zwischenzeitlich wurde von Seiten der Bauindustrie mitgeteilt, daß dieses Verfahren eingeleitet wurde.

Aus der Sicht der Abspracheneindämmung sind aber identifizierende Rückmeldungen nach übereinstimmender Meinung der Behördenvertreter unzulässig. Gerade die Kenntnis der Mitbewerber schaffe die Voraussetzung für Absprachen.

2. Ausschreibung und Vergabe
Die Vertreter der Bauwirtschaft sehen einen der Hauptgründe für die schlechte Situation der Branche in einer mangelhaften Ausschreibungs- und Vergabepaxis der öffentlichen Hand. Es wurden folgende konkrete Forderungen diskutiert:

- a) Strikte Einhaltung der VOB:

Die Vertreter der Bauwirtschaft beklagten, daß die vielfach zu umfangreichen, den Auftragnehmer einseitig belastenden Verdingungsunterlagen mit z.T. verklausulierter und mißverständlicher Abfassung nicht nur unfair und unakzeptabel, sondern rechtswidrig seien. Sie forderten daher eindeutige, objektbezogene Leistungsbeschreibungen.

MR Rusam wies darauf hin, daß dieser Forderung die VOB Rechnung trage. Verdingungsunterlagen, insbesondere die Leistungsbeschreibung müßten klar und unmißverständlich sein, ungewöhnliche Risiken dürften dem Auftraggeber nicht auferlegt werden. Mit der Ausarbeitung dürften nur zuverlässige Personen betraut werden.

- b) Zwischenschaltung privater Planungs- und Ingenieurbüros
Die VOB sehe zwar genaue Regelungen vor, die aber in der Praxis insofern Schwierigkeiten brächten, als zumindest bei größeren Bauvorhaben manchmal sowohl die Baufirmen wie auch die öffentliche Hand überfordert sei. Mit dieser Überlegung verband Professor Dr. Kartte die Anregung, private Planungs- oder Ingenieurbüros einzuschalten, die die Ausschreibung bearbeiten, und derartige Spezialbüros würden in der Regel über mehr Kenntnis der mo-

deren Technologien verfügen und könnten auch Absprachen leichter erkennen.

- c) § 8 VOB/A

Die beschränkte Ausschreibung sieht eine Bewerberzahl von drei bis acht vor und bietet daher sehr leicht die Möglichkeit von Absprachen. Die Oberste Baubehörde läßt daher bei beschränkter Ausschreibung eine doppelte Bewerberzahl zu. Die öffentliche Ausschreibung bringt bei schlechter Konjunkturlage auch bei kleineren Aufträgen eine sehr große Bewerberzahl und damit — mit Ausnahme dessen, der den Zuschlag erhält — eine ebenso große Zahl von Bewerbern, für die die Arbeit der Angebotsausarbeitung umsonst, d.h. gewinnmindernd war.

Es sollte daher nach Meinung des Ausschußvorsitzenden ein Mittelweg überlegt werden. Dies ist nach Ansicht des Vertreters der Obersten Baubehörde bereits jetzt möglich durch Vorschaltung eines öffentlichen Teilnahmewettbewerbs, bringe aber auch das Problem, daß dann die Auswahl derjenigen, die ein Angebot abgeben dürfen, sehr schwierig objektiv vorzunehmen sei. Auch würden sich in der Regel diejenigen, die ausgesondert wurden, beschweren, was wiederum zu Umstimmigkeiten führe.

- d) Änderung der Vergabemodalitäten
Hauptdiskussionspunkt bei den Änderungsvorschlägen war der der Bauwirtschaft, nicht starr zum niedrigsten Preis zu vergeben. Dies bewirke — so Brochier — eine Negativauslese, der Leistungswettbewerb, Qualität und Innovation blieben auf der Strecke, es entscheide allein der Preis. Die VOB-Formulierung „angemessener Preis“ sei Wunschenken. Wenn bei Vergabe nicht an den Billigsten die übergeordnete Behörde oder der Oberste Rechnungshof Kritik übten, gehe keine Vergabeinstanz ein derartiges Risiko ein. Die Bauindustrie schlägt daher vor, die VOB dahin zu ändern, daß an die drei oder vier günstigsten Bewerber vergeben werden darf. Damit würde die Attraktivität des Billigsten erheblich reduziert und bei den Firmen könnte wieder ein kalkulatives Verhalten einsetzen; denn: Das Hauptmotiv für Baupreisabsprachen entfalle, wenn die Firmen wissen, daß man auch mit normaler Kalkulation zum Auftrag kommen könne.

Dieser Vorschlag wurde von den Behördenvertretern unter gewissen Einschränkungen als diskutabel bezeichnet. Einerseits müßte es aber auch nach der jetzigen Fassung der VOB nicht immer der Billigste bekommen, andererseits — so MR Rusam — verlange der Gleichheitsgrundsatz, daß der, der das billigste, aber in nichts zu beanstandende Angebot abgegeben habe, auch den Zuschlag erhalte. Außerdem sei dann jeder von den drei oder vier Billigsten, der den Zuschlag nicht erhalten habe, vor der Tür der VOB-Stelle, um sich zu beschweren. Einen Ausweg sieht MR Rusam für den Fall der Auswahlmöglichkeit nur darin, den Eröffnungstermin ohne Beisein der Bieter abzuhalten. Einen Probelauf könnte man sich in Bayern durchaus vorstellen.

- e) Wirksamere VOB-Stellen

Der Vorwurf der Bauwirtschaft, die öffentliche Hand würde auf Grund ihrer besonderen Machtstellung den Bauunternehmern oft unzumutbare, der VOB widersprechende Auflagen erteilen, wurde mit der Forderung verknüpft, die VOB-Stellen wirksamer zu gestalten. Es sollten bei den obersten Landesbehörden Gremien geschaffen werden, zusammengesetzt aus neutralen Sachverständigen, sachkundigen Ver-

tretern der Bauverwaltung und der Bauwirtschaftsverbände. Auch müsse dieses Gremium mit entsprechenden Zuständigkeiten ausgestattet sein, VOB-widrige Ausschreibungs- und Vertragsbedingungen anzugreifen.

Während MR Rusam diesen Vorschlag mit der Begründung ablehnte, ein derartiges Gremium sei zu schwerfällig und man könne selbst für Ordnung sorgen, begrüßte Professor Kartte den Vorschlag und regte seinerseits eine paritätische Besetzung an. Auf die Bedenken von MR Rusam eingehend, schlug er vor, dieses Gremium eventuell dann nur als Beirat zu installieren.

f) VOB-Beauftragter

Als besonders wirksames Mittel gegen VOB-Verstöße regte Dr. Kartte an, in Anlehnung an den Datenschutz auch einen VOB-Beauftragten zu schaffen. Dazu bedürfe es keiner großen Bürokratie. Dieser VOB-Beauftragte könne z.B. der Vorsitzende der o.g. paritätisch besetzten VOB-Stelle bei der Obersten Baubehörde sein.

III. Ahndung von Verstößen

Die Vertreter der Bauindustrie sahen in den — wie Herr Brochier sagte — Poenalen nur ein letztes aber weigehend unwirksames Mittel zur Verhinderung von Absprachen. Auch bei diesem Thema wurde mit Nachdruck gefordert, die Rahmenbedingungen zu ändern, um von vornherein Motive für Absprachen zu beseitigen.

Dagegen sahen die Behördenvertreter eine sehr nachhaltige Wirkung in der strikten Verfolgung von Verstößen.

1. Verbesserte Aufklärung

Einsetzen müsse die Verhinderung oder Erschwerung von Absprachen nach Ministerialdirigent Dr. Janssen bereits bei der verbesserten Aufklärung. Den Kartellbehörden sollten unverzüglich alle Tatsachen mitgeteilt werden, aus denen sich eine Preisabsprache ergeben könne. Die Aufklärung sei sehr arbeitsaufwendig, so daß eine zeitnahe Bewältigung eines erhöhten Arbeitspensums entweder eine Personalverstärkung oder eine andere Prioritätensetzung gegenüber anderen Aufgabebereichen der Landeskartellbehörde bedinge.

2. Ordnungswidrigkeit oder Straftat?

Nach Ansicht von Professor Kartte und Ministerialdirigent Dr. Janssen reicht die Strafbestimmung des § 263 StGB aus, um Absprachen auch strafrechtlich ahnden zu können. Im übrigen treffe der Betrugstatbestand, der auf den Täter abstelle, meist den Falschen, nämlich den kleinen Angestellten; das Ordnungswidrigkeitenrecht könne hier im Rahmen der Aufsichtspflichtverletzung auch die „obere Etage“ erreichen. Es solle daher bei der bisherigen Skala der Sanktionen verbleiben.

Schlußbemerkung:

Es ist dem Untersuchungsausschuß verwehrt, eigene Anträge zu stellen (Art. 21 Abs. 2 Satz 2 UAG); der Ausschuß hat daher davon abgesehen, die Expertenanhörung dahingehend zu würdigen, ob und welche der einzelnen Vorschläge realisiert werden sollen. Die Entscheidung darüber bleibt den Fraktionen bzw. dem Parlament vorbehalten.

Minderheitenbericht

der Abgeordneten **Warnecke, Neuburger SPD**

nach Art. 21 Abs. 4 des Gesetzes über die Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtags

Die beiden im Untersuchungsausschuß vertretenen SPD-Mitglieder Klaus Warnecke und Ambros Neuburger haben dem vom Ausschußvorsitzenden vorgelegten Bericht nicht zugestimmt und legen hiermit einen eigenen Minderheitenbericht vor. Maßgeblich hierfür ist insbesondere die höchst unterschiedliche Bewertung der Verantwortlichkeit des Staatsministers für Wirtschaft und Verkehr persönlich und des Wirtschaftsministeriums als Landeskartellbehörde hinsichtlich der skandalösen Verfahrensabläufe.

A. Zum Verfahren

1. Unterbliebene Vereidigung der Hauptzeugen

Die CSU-Mehrheit des Ausschusses lehnte die seitens der SPD-Mitglieder beantragte Vereidigung der Zeugen Dr. Kramm, Gauggel und Hoffmann ab.

Die Vereidigung wäre dringend geboten gewesen, und zwar aus beiden Gründen, die Artikel 16 Abs. 2 des Untersuchungsausschuß-Gesetzes für die Beidigung vorsieht.

- Die Aussagen der Zeugen Dr. Kramm, Gauggel und Hoffmann waren für die dem Ausschuß zur Untersuchung vorgelegten Fragen von entscheidender Bedeutung.
- Die Vereidigung wäre nötig gewesen zur Herbeiführung einer wahrheitsgemäßen Aussage.

Die Aussagen der Zeugen Gauggel und Hoffmann stehen sich in einem wesentlichen Punkt (erstes Telefongespräch am 9. August oder erst Anfang November) diametral entgegen.

Die Aussagen des Zeugen Dr. Kramm erschienen der Ausschußminderheit in mehreren Punkten derart am Rande oder jenseits der Wahrheit, daß eine ernsthafte Vereidigungsandrohung zur Herbeiführung einer wahrheitsgemäßen Aussage notwendig gewesen wäre. Bedauerlicherweise hat sich die Ausschußmehrheit trotz langer Diskussion diesen Gesichtspunkten verschlossen.

Dies hat auch zur Folge, daß ganz offensichtliche Widersprüche zwischen den erwähnten Zeugenaussagen nicht weiter verfolgt werden können, da eine falsche uneidliche Aussage vor dem Ausschuß als fahrlässige Tat straffrei bleibt; eine fahrlässige falsche Aussage ist nach § 163 StGB nur nach Vereidigung strafbar.

2. Als „geschmacklos“ rügte die Ausschußminderheit, daß das Wirtschaftsministerium für Wirtschaft und Verkehr als Ausschußvertreter — mit dem Recht auch zur Teilnahme an allen nicht öffentlichen Beratungen des Untersuchungsausschusses — eine Beamtin ausgerechnet des Kartellreferates entsandte, deren Tätigkeit bzw. Untätigkeit Hauptgegenstand des Untersuchungsverfahrens war. Die Kritik hatte nichts mit der Person der Beamtin zu tun, die erst seit wenigen Monaten im Kartellreferat tätig war. Begrüßenswerterweise ersetzte das Wirtschaftsministerium die Kartellbeamtin jedoch durch den etatmäßigen Landtagsbeauftragten des Wirtschaftsministeriums.

B. Mit der Abgabe der Hoffmann-Unterlagen an die Staatsanwaltschaft Augsburg hat das Wirtschaftsministerium /Landeskartellbehörde formal und inhaltlich bewußt die Verfolgung der Baupreisabsprachen zu Fall gebracht.

Die Landeskartellbehörde (hinfort abgekürzt: LKB) wußte genau, daß Baupreisabsprachen nach geltendem Recht nicht als Betrug im Sinne von § 263 des Strafgesetzbuches (StGB) verfolgbar sind.

1. Der Bundesgerichtshof (BGH) hat in seiner grundlegenden Entscheidung vom 21. November 1961 (BGHSt 16,367 = NJW 62, 312 ff) zwei wesentliche Feststellungen getroffen: im strafrechtlichen Sinne sei mit dem durch die Absprache erzielten Preis kein „Vermögensschaden“ nachweisbar und in der Ausschließung des Wettbewerbs durch Absprachen sei nicht einmal ein versuchter Betrug zu sehen. Diese Entscheidung mag unbefriedigend sein; sie hatte jedoch eindeutige Folgen.

2. Seit 1961 wurde in der Bundesrepublik von keinem einzigen Gericht mehr eine Baupreisabsprache als versuchter oder vollendeter Betrug bestraft.

Kurz und bündig wird die langjährige Justizpraxis in einer Entscheidung des Amtsgericht Berlin-Tiergarten aus dem Jahre 1974 formuliert:

Auf diese Weise, nämlich durch Submissionsabsprachen, ist es „möglich, künstlich ein hohes Preisniveau zu halten zum Nachteil des Verbrauchers, und selbstverständlich ist dies im allgemeinen der Sinn von Preisabsprachen, außer Nebenaspekten wie dem ‚Marktfrieden‘, dadurch, daß das dauernde gegenseitige Unterbieten (!) vermieden wird. Der Nachweis eines Vermögensschadens ist jedoch derart schwierig, daß Staatsanwaltschaften und Gerichte darauf verzichten, derartige ‚Machenschaften‘ als Betrug ... zu verfolgen. Wegen der Unmöglichkeit, die Kalkulation eines und — zum Vergleich — mehrerer Großbetriebe zu überprüfen, verzichtet der Staat bewußt darauf, die Gleichwertigkeit der Leistung zu untersuchen, und beschränkt sich auf die Ermittlung und Verfolgung der Preisabsprachen als solcher, nämlich nach GWB als Ordnungswidrigkeiten. Als geschütztes Rechtsgut des GWB gilt in bewußter Beschränkung nicht das finanzielle Interesse der Abnehmer und Verbraucher, sondern die wettbewerbliche Handlungsfreiheit der Unternehmen Bei dieser Sachlage ist ein Ermittlungsverfahren wegen Betruges nicht zu befürchten“.

Es entspricht allgemeiner langjähriger Gerichtspraxis, daß § 263 StGB bei Baupreisabsprachen nicht greift.

3. Auch die juristische Kommentarliteratur zu § 263 StGB geht mit ganz herrschender Meinung davon aus, daß Preisabsprachen nicht als Betrug verfolgbar sind (vgl. Lackner in LK, 10. Aufl., 1979, Rdnr. 195 zu § 263; Cramer in Schönke-Schröder, 20. Aufl., 1980, Rdnr. 110 zu § 263; Tröndle-Dreher; 41. Aufl., 1982, Rdnr. 33 zu § 263).
4. Dem folgt die Aufsatzliteratur. Beispielsweise hält der renommierte Strafrechtsprofessor Bruns, Uni Erlangen/Nürnberg, die Verfolgung einer Baupreisabsprache nach § 263 StGB für völlig ausgeschlossen (Bruns, Neue Zeitschrift für Strafrecht 1983, 385 ff).
5. In der juristischen Literatur wird auch begründet, daß mit einer Änderung der diesbezüglichen Rechtsprechung nicht zu rechnen sei (vgl. Jaath, Festschrift für Karl Schäfer, 1980, 89 ff).

6. Mit Schreiben vom 19. Februar 1981 übersandte die Kartellbehörde der Staatsanwaltschaft Augsburg einige kopierte Seiten aus einer Studie von Möschel (Zur Problematik einer Kriminalisierung von Submissionsabsprachen, FIW — Schriftenreihe Heft 94). Möschel gehört zu den Außenseitern, die mit fast abseitiger Begründung Baupreisabsprachen nach § 263 für verfolgbar halten. Nicht Bestandteil der seitens der LKB an die Staatsanwaltschaft übersandten Textstellen ist allerdings die Passage der Studie von Möschel, in der dieser selbst zugesteht, daß seine Auffassung „entgegen allgemeinem Verständnis“ stünde (Möschel aaO S. 30).

7. Im Zusammenhang mit der Diskussion um die Einführung eines neuen Straftatbestandes des Submissionsbetruges als § 264 a StGB haben die Befürworter mit der ganz herrschenden Meinung darauf hingewiesen, daß nach geltendem Recht Baupreisabsprachen strafrechtlich nicht verfolgbar sind. So hat beispielsweise die (ehemalige) NRW-Justizministerin Inge Donnep betont:

„Preisabsprachen der ... dargestellten Art erfüllen nach dem derzeitigen Rechtszustand keinen Straftatbestand. Sie sind vielmehr nur mit Geldbuße bedrohte Ordnungswidrigkeiten. Da Art. 103 GG besagt, daß eine Tat mit Kriminalstrafe nur bestraft werden kann, wenn die Strafbarkeit schon zur Zeit der Tat gesetzlich bestimmt war, ist es ausgeschlossen (!), die ... genannten Handlungen ... jetzt noch im nachhinein strafrechtlich zu verfolgen. Das strebe ich deshalb auch nicht an.“ (Zit. nach Bruns).

8. Interessanterweise sind unter den juristischen Außenseitern, die Baupreisabsprachen auch nach geltendem Recht nach § 263 verfolgbar halten, gerade diejenigen vertreten, die aus grundsätzlichen oder politisch-interessengebundenen Erwägungen die Kriminalisierung von Baupreisabsprachen generell ablehnen und deren Ahndung lediglich als Ordnungswidrigkeit mit Bußgeld für ausreichend und die Kartellbehörden diesbezüglich für ohnehin kompetenter halten.

Dazu gehört der bereits zitierte Möschel und das Bayerische Wirtschaftsministerium, dem die LKB eingegliedert ist.

Im Kartellbericht 1975 des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr als Landeskartellbehörde wird Gerichten und Staatsanwaltschaften generell der „Blick auf das Ganze“ des Wettbewerbsrechts abgesprochen (Seite 19)!

9. Völlig übereinstimmend mit der herrschenden Meinung kommt auch das Bayerische Staatsministerium der Justiz in einem Gutachten vom 9. Dezember 1982 zu dem Ergebnis, in all den Fällen, in denen sich ein Marktpreis nicht feststellen lasse, sei auch kein Betrug nachzuweisen (Blatt 83 - 88 des Vorgangsaktes beim Justizministerium).
10. Es gibt schließlich entgegen der ursprünglichen Behauptungen des Zeugen Dr. Kramm, Leiter des Kartellreferates, keine Praxis der LKB, Ermittlungen in Baupreisabsprache-Sachen an die Staatsanwaltschaft abzugeben. Dies hatte der Zeuge Dr. Kramm in seiner ersten Vernehmung am 9. November 1983 behauptet („Es ist so, daß wir, die Bayerische Kartellbehörde, nicht zum ersten Mal einen solchen Komplex von Absprachen an die Staatsanwaltschaft gegeben haben“). Ähnlich hatte sich Ministerialrat Dr. Kramm am 14. April 1983 bereits im Wirtschaftsausschuß eingelassen.

In seiner zweiten Vernehmung am 7. Dezember 1983 mußte der Zeuge Dr. Kramm auf eindringliches Nachfragen jedoch einräumen, daß während seiner langjährigen Amtszeit als Leiter des Kartellreferates noch niemals ein Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgegeben wurde und daß der einzige vielleicht anführbare Fall aus dem Jahre 1961 herrührt. Seinerzeit war allerdings die LKB direkt überhaupt nicht mit dem Verfahren befaßt worden, sondern die Regierung von Oberfranken gab ein Verfahren direkt nach telefonischer Rücksprache mit der Kartellbehörde an die Staatsanwaltschaft in Hof. Über den Ausgang dieses Verfahrens wurde nichts berichtet.

Fazit: Die LKB hat, gestützt auf eine völlig abseitige Rechtsauffassung, der Staatsanwaltschaft Augsburg die Durchführung eines Strafverfahrens angesonnen, das notwendigerweise in der Sackgasse enden mußte.

Die Behauptung im Bericht der Ausschlußmehrheit, die LKB hätte wegen des Verdachts einer vorliegenden Straftat das Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgeben müssen, ist angesichts der eindeutigen Sach- und Rechtslage absurd und als Schutzbehauptung abzutun.

II

Die LKB hat auch durch ihr formales Vorgehen die Verfolgung der Allgäuer Baupreisabsprachen sehenden Auges verschleppt und — soweit bayerische Behörden beteiligt waren — zu Fall gebracht.

1. Verzögerte und unterbliebene Entgegennahme der Hoffmann-Unterlagen.

Dies beginnt mit der offenkundigen Unlust der LKB, die im Hoffmann-Schreiben vom 27. Mai 1979 angebotenen Unterlagen überhaupt entgegen zu nehmen. Spätestens nach der Besprechung zwischen Staatsminister Jaumann und dem Leiter des Kartellreferates MR Dr. Kramm am 29. Juli 1979 hatte die LKB Kenntnis von der Brisanz der Angelegenheit. Am 11. Januar 1983 führte Staatsminister Jaumann vor der CSU-Fraktion gemäß Manuskript folgendes aus: „Nach einer eingehenden Prüfung dieses Schreibens habe ich Ende Juli 1979 beauftragt“.

- a) Erst am 15. November 1979 fühlte sich das Kartellreferat bemüßigt, durch den Zeugen OAR Gauggel einen Teil der Akten beim Zeugen Hoffmann in Kempten abzuholen, obwohl sich dieser auf das Anschreiben der LKB vom 6. August 1979 hin unverzüglich telefonisch mit der LKB in Kontakt gesetzt hatte.

Die Tatsache, daß dieses Telefongespräch zwischen den Zeugen Hoffmann und Gauggel stattgefunden hat, steht zur Überzeugung der Ausschlußmehrheit fest. Zwar streitet der Zeuge Gauggel dieses Gespräch ab. Der Zeuge Hoffmann hat jedoch in seiner Vernehmung nicht nur einen glaubwürdigen Eindruck gemacht; er hat auch durch den Hinweis auf damalige Äußerungen Gauggels, mit denen dieser seine anderweitige Inanspruchnahme rechtfertigte und die sich zeitlich eindeutig auf die massiven Mineralölpreiserhöhungen Ende Juli 1979 bezogen, plausibel gemacht, daß um den 9. August 1979 herum ein Telefonat zwischen Gauggel und Hoffmann stattfand. Die LKB wußte somit seit diesem Zeitpunkt auch Näheres über Umfang und Qualität der Hoffmann-Unterlagen.

- b) Ungeklärt blieb im Untersuchungsausschuß, warum die LKB nicht beispielsweise im Wege der Amtshilfe

über die Polizeiinspektion Kempten die Unterlagen nach München kommen ließ.

- b) Verwundern schließlich muß die Handlungsweise des OAR Gauggel, von den 12 prallvollen Leitzordnern der Hoffmann-Unterlagen lediglich 4 oder 5 Ordner mitzunehmen, die restlichen Ordner mit Unterlagen aus den Jahren 1967 bis 1974 aber bei Hoffmann zu belassen. Diese Unterlagen enthielten nicht nur höchst aufschlußreiches Material über die Preisabsprachenpraxis im Allgäu, dessen Kenntnisnahme dem know how der LKB ersichtlich förderlich hätte sein können, auch wenn diese Unterlagen aus Verjährungsgründen keine Verfolgung mehr ermöglicht hätten. Spätestens die Juristen in der LKB hätten beim Hinweis auf weitere ältere Unterlagen hellhörig werden und Beziehung auch dieser Unterlagen veranlassen müssen, um unter dem Gesichtspunkt des Fortsetzungszusammenhangs prüfen zu können, ob nicht auch ältere Absprachen noch faßbar wären. Im Gegensatz zur Bayerischen LKB hat das Bundeskartellamt sofort, nachdem es vom Sachverhalt und weiteren Hoffmann-Unterlagen erfuhr, auch auf diese zugegriffen.

Das Verhalten der Bayerischen LKB bleibt diesbezüglich unerklärlich.

2. Abgeschoben und fallengelassen: eine Fiktion und die Realität

- a) In welcher abseitiger inhaltlicher juristischer Position sich die LKB bei dem Ansinnen an die Staatsanwaltschaft befand, unter dem Gesichtspunkt des § 263 StGB zu ermitteln, wurde bereits (oben unter I) dargelegt. Nun könnte theoretisch das Verhalten der LKB wohlwollend dahingehend erklärt werden, daß diese anhand des besonders reichhaltigen und beweiskräftigen Hoffmann-Materials den Versuch unternommen hätte wollen, die Rechtssprechung doch noch auf den Pfad des Betrugs zu bringen, den § 263 also noch einmal auszuloten.

Bei vernünftiger Betrachtung hätte dieser fiktive Versuch dann etwa wie folgt ablaufen können:

- Die LKB prüft die 558 aus Hoffmanns Unterlagen sich ergebenden Absprachefälle (Zeitraum 1975 bis März 1978), an denen mindestens 122 Firmen beteiligt waren und isoliert hieraus einige wenige, vom Sachverhalt her eindeutige und krasse Fälle;
- die übrigen Fälle werden als Ordnungswidrigkeit von der LKB mit Bußgeldbescheid belegt, insbesondere als Aufsichtspflichtverletzung nach § 130 OWiG und Nebenbetroffenenauidung nach § 30 OWiG, wobei für die hier betroffenen Personen und Firmen eine Verurteilung nach Strafrecht schon theoretisch ausscheidet. Diese Ahndung wäre ureigenste Angelegenheit der LKB gewesen und hätte diejenigen getroffen, die wirtschaftlich von den Absprachen am meisten profitierten.
- Als dann nimmt die LKB mit dem Justizministerium Kontakt auf und berät mit der Strafrechtsabteilung, ob angesichts der absolut entgegengesetzten herrschenden Meinung der Versuch sinnvoll ist, trotzdem ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungs- und Anklageverfahren durchzuführen; insbesondere auch deswegen, weil seit Jahrzehnten kein bayerischer Staatsanwalt mehr wegen Baupreisabsprachen ermittelt hat, wird mit Justizministerium und Generalstaatsanwalt beraten, welche Staatsanwaltschaft und welcher Staatsanwalt mit den Ermittlungen und der An-

klage betraut wird. Diesen Weg sieht im übrigen sogar der Leiter des Kartellreferates, MR Dr. Kramm, als den gebotenen an: Im Zusammenhang mit den Beratungen über den SPD-Antrag auf Schaffung eines neuen Abschreibungs-betrugstatbestandes im Landtagsausschuß für Verfassungs- und Rechtsfragen am 17. Mai 1983 wendet sich Dr. Kramm gegen dieses Vorhaben und behauptet, der bestehende § 263 StGB reiche aus. Dr. Kramm ausweislich des Protokolls: „Sobald ein geeigneter Fall vorliege, werde das Wirtschaftsministerium in Zusammenarbeit mit dem Justizministerium und der zuständigen Staatsanwaltschaft prüfen, ob nicht in solchen Fällen doch ein Vermögensschaden nachgewiesen werden könne.“

Da dieses Verfahren in den Jahren 1980/81 im Zusammenhang mit den Allgäuer Absprachen nahegelegen hätte, folgt daraus in der Logik von Dr. Kramm, daß dabei entweder kein geeigneter Fall (für die Auslotung des § 263 StGB) vorgelegen hat und somit die Abgabe an die Staatsanwaltschaft Unsinn war oder es müssen andere Gründe vorgelegen haben, das 500-Millionending auf Sparflamme zu kochen und erkalten zu lassen.

- In engem Zusammenwirken zwischen dem in Baupreisabsprache-Angelegenheiten sachkundigen Wirtschaftsministerium/LKB und dem ermittelnden, juristisch im Neuland arbeitenden Staatsanwalt, werden die ausersehenen wenigen Fälle förmlich an die Staatsanwaltschaft abgegeben; nötfalls wird ein Mitarbeiter der LKB für dieses Projekt an die Staatsanwaltschaft abgeordnet; es wird ermittelt und zügig die Anklageschrift erstellt; den weiteren Verlauf bestimmt die unabhängige Gerichtsbarkeit.“

Ende der Fiktion.

- b) Der Vergleich dieser Fiktion mit dem realen Ablauf der Handlungsweise der LKB zeigt, daß es dieser nicht um eine Pionierleistung auf dem Gebiet der Bekämpfung des Baupreisabspracheunwesens ging, sondern einen lästigen Vorgang in eine Sackgasse abzuschieben:

- Am 31. Januar 1980 ruft der Sachbearbeiter der LKB in der Staatsanwaltschaft beim Landgericht München I an und fragt beim hierfür formal absolut unzuständigen Oberstaatsanwalt von zur Mühlen nach, welcher Staatsanwaltschaft man denn die Allgäuer Baupreisabsprache-Akten zusenden könne. Entgegenkommenderweise empfiehlt dieser die Staatsanwaltschaft Augsburg, als Schwerpunktstaatsanwaltschaft für Wirtschaftsstrafsachen. Das Justizministerium wird vom Wirtschaftsministerium nicht konsultiert oder auch nur verständigt. Die Verfolgung soll auf kleiner Flamme gekocht werden.
- Mit Anschreiben vom 7. Februar 1980 wird der gesamte Vorgang der Staatsanwaltschaft Augsburg unter dem Betreff „Betrugsverdacht“ zugeleitet. Mit keinem Wort wird im Zuleitungsschreiben auf die (oben unter I) dargestellte Schwierigkeit eingegangen, Baupreisabsprachen als Betrug zu verfolgen. Desgleichen fehlt jeder Hinweis auf etwaige Verjährungsfristen.
- In Augsburg trifft der Vorgang auf die im Mehrheitsbericht zutreffend dargestellte Situation:

Der Kriminalbeamte KHK Schneeberger ermittelt zügig, aber dann bleibt der Vorgang wegen Stellenwechsels und Stellensperre bei der Staatsanwaltschaft Augsburg von August bis Anfang November 1980 liegen, bis Staatsanwalt Reichenzeller im November 1980 den Vorgang aufnimmt. In der gesamten Zwischenzeit hat sich die LKB um die Sache nicht mehr gekümmert. Erst am 16. Oktober 1980 fragt die LKB in Augsburg nach und erfährt, daß das betreffende Referat Anfang November 1980 wieder besetzt werde.

- Am 28. November 1980 bereits ist der sachbearbeitende Staatsanwalt Reichenzeller zum Ergebnis gekommen, eine Verfolgung unter dem Gesichtspunkt des Betruges komme nicht in Betracht. Und nun beginnt die Verzögerungsstrategie der Kartellbehörde zu greifen: In zwei Telefongesprächen am 28. November und 4. Dezember 1980 regt die LKB weitere, objektiv betrachtet unsinnige Prüfungen unter dem Betrugs Gesichtspunkt an. Mit Schreiben vom 9. Dezember 1980 legt die Staatsanwaltschaft Augsburg der LKB detailliert und sachgerecht die Hindernisse dar, die Sache strafrechtlich zu verfolgen, gibt die Einstellungsabsicht bekannt und der LKB Gelegenheit zur Äußerung gemäß Nummer 90 der Richtlinien für das Strafverfahren.
- Am 16. Januar 1981 beharrt die LKB der Staatsanwaltschaft Augsburg gegenüber auf der Betrugslinie und verfügt Wiedervorlage auf 20. März 1981. Zu diesem Zeitpunkt war nach bisheriger Rechtsauffassung zum Zeitpunkt des Eintritts der Verjährung der Verjährungsbeginn hinsichtlich der naheliegenden Verfolgung als Ordnungswidrigkeit (3 Jahre nach Tatbegehung) bereits eingetreten!

Nachdem die Hoffmann-Unterlagen Kartellverstöße bis längstens März 1978 enthalten konnten, mußte die LKB (aus damaliger Sicht) davon ausgehen, daß spätestens in diesem Monat jegliche Verfolgbarkeit der Allgäuer Kartelldelikte nach dem üblicherweise angewandten Ordnungswidrigkeits-Recht enden würde. Ab März 1981 wäre einzig und allein die theoretische Verfolgung unter dem Betrugsgesichtspunkt (wegen der hier 5jährigen Verjährungsfrist) verblieben, die jedoch faktisch nach herrschender Meinung ausgeschlossen und angesichts des deutlich gemachten Standpunktes der Staatsanwaltschaft auch in concreto nicht zu erwarten war.

- Mit keinem Wort wurde dieser Umstand allerdings bei dem Gespräch zwischen Oberstaatsanwalt Dr. Beck und Staatsanwalt Reichenzeller (beide Augsburg) und MR Dr. Kramm und OAR Gauggel (beide Wirtschaftsministerium/LKB) am 22. April 1981 angesprochen, bei dem ausweislich des Aktenvermerks der LKB weitere (strafrechtliche) Ermittlungen vereinbart wurden. Zwischen den Beteiligten besteht keine Einigkeit, ob bei diesem Gespräch über Verjährungsprobleme gesprochen wurde. Die SPD-Abgeordneten im UA halten die Aussage der Staatsanwälte für zutreffend, daß diese Frage nicht erörtert und angesprochen wurde; denn ansonsten hätte zu diesem Termin (nach damaliger Rechtsauffassung) der Eintritt der Verfolgungsverjährung nach OWi-Recht (§ 31 Abs. 2 Nr. 1 OWiG) festgestellt und zur Protokoll genommen werden müssen. Dies war jedoch nicht der Fall.

- Am 9. November 1983 sagte der Zeuge Dr. Kramm vor dem Untersuchungsausschuß über die Besprechung mit den Staatsanwälten am 22. April 1981 folgendes aus:

„Ich habe in diesem Gespräch den Eindruck gewonnen, daß sich beide Staatsanwälte ... intensiv um die Sache kümmern und daß sie es nicht nur als lästige Pflicht ansehen, noch einmal zu ermitteln und unter Umständen zu einem bereits formulierten Ergebnis zu kommen. Sie haben in dem Gespräch wie auch im Schriftwechsel vorher durchaus zu erkennen gegeben, daß sie die Sache sehr ernst nehmen, daß sie weitere Ermittlungen vornehmen wollen und daß sie unsere Annahme, Betrug könne gegeben sein, nicht von vornherein in Zweifel ziehen ... Zusammengefaßt kann ich sagen, daß die Staatsanwaltschaft durchaus nicht den Eindruck gemacht hat, umständlich, verfehlt oder dilettantisch zu ermitteln.“ (Seite 86/87 des Protokolls der 4. Sitzung des UA vom 9. November 1983.)

Was von dieser Aussage des Zeugen Dr. Kramm zu halten ist, ergibt sich aus dem Protokoll der Sitzung der Kartellbehörden des Bundes und der Länder vom 7./8. Mai 1981 in Berlin. In dem zusammenfassenden Protokoll ist als Äußerung von Dr. Kramm festgehalten:

„In einem gravierenden Fall von Submissionsbetrug sei das Material an die Staatsanwaltschaft Augsburg weitergeleitet worden, die jedoch mit den Ermittlungen völlig überfordert sei.“

Diese Berliner Tagung fand 14 Tage nach der Besprechung mit den Staatsanwälten statt. Dr. Kramm hat seinerzeit keine Protokollberichtigung verlangt; somit ist davon auszugehen, daß das Protokoll Dr. Kramms seinerzeitige Ausführungen richtig wiedergibt. Seine Einlassung auf Vorbehalt dieses Protokolls in der 7. Sitzung des UA vom 7. Dezember 1983, er habe das nicht so gesagt, wird von den SPD-Mitgliedern im UA als unglaubwürdige Schutzbehauptung gewürdigt.

- Erst als die Staatsanwaltschaft Augsburg am 24. September 1981 dem Wirtschaftsministerium/LKB die Ermittlungsakten zustellt und noch einmal Gelegenheit zur Äußerung wegen beabsichtigter Einstellung gibt, taucht das Wort „Verjährung“ erstmals auf. Im Antwortschreiben der LKB vom 27. Oktober 1981 wird die Übernahme und Weiterführung des Verfahrens als OWi-Verfahren mit dem Hinweis zurückgewiesen, die OWi-Verjährung sei bereits im Frühjahr 1981 eingetreten! Ansonsten sei auch seitens der Staatsanwaltschaft „die beabsichtigte Verfahrenseinstellung angezeigt“.

Dies geschieht am 26. November 1981.

- Mit Formblatt wird am 21. Dezember 1981 — unterzeichnet Dr. Kramm und Gauggel — im Wirtschaftsministerium/LKB Weglage des Vorganges „z.d.A.“ (= zu den Akten) verfügt.

Der größte bekanntgewordene und best dokumentierte Baupreisabsprachen-Komplex in der bayerischen Geschichte wäre somit ohne Ahndung, ohne störendes öffentliches Aufsehen, ohne einen Hauch von Kritik an den Handelnden und Verantwortlichen in der Registratur vergraben worden.

Dem KHK Schneeberger in Augsburg ist es zu verdanken, daß dieser aus eigener Initiative am 16. Dezember 1981 das Bundeskartellamt von der Existenz der Hoffmann-Unterlagen verständigt. Das Bundeskartellamt zieht die Sache an sich und führt, gestützt auf eine neuere Rechtsauffassung zum Zeitpunkt des Eintritts der Verjährung — immerhin noch 52 von 558 Absprachefällen einer Ahndung durch Bußgeldbescheid zu (über den nach Einspruch der betroffenen Firma zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichtes noch nicht rechtskräftig entschieden ist).

C. Zur Verantwortlichkeit des Justizministeriums für den Vorgang.

Das Justizministerium erfuhr im Oktober 1982 aus der Presse erstmals über den Vorgang.

Im Gegensatz zum Wirtschaftsministerium hat das Justizministerium seinen Verfahrensakt in vollständiger Form, also mit sämtlichen Aktennotizen, Telefonnotizen und Manuskripten, dem Untersuchungsausschuß vorgelegt.

Daraus ergibt sich, daß das Justizministerium sofort nach Kenntnisnahme des Sachverhaltes feststellte, die Sachbehandlung sei weder beim Wirtschaftsministerium/Kartellbehörde noch bei der Staatsanwaltschaft Augsburg „glücklich“ verlaufen. Die Verantwortung für die Verjährungen, soweit eingetreten, wird beiden Behörden angelastet.

Eine noch im November 1982 veranlaßte dienstaufsichtliche Überprüfung des Verfahrens bei der Staatsanwaltschaft Augsburg betreffend ergab im wesentlichen folgende Beanstandungen:

- Die Staatsanwaltschaft hat die Berichtspflicht an das Justizministerium verletzt; sie hätte angesichts des Umfangs und der Brisanz der Angelegenheit und angesichts des Umstandes, daß fast alle Bauräger öffentliche Hände waren, dem Justizministerium laufend Bericht erstatten müssen — gerade auch angesichts der Differenzen zum Wirtschaftsministerium/LKB.
- Die Staatsanwaltschaft hätte verjährungsunterbrechende Maßnahmen ergreifen müssen.

Die Beanstandungen wurden in der gebotenen Abstufung vorgenommen, wobei die festgestellte Verantwortlichkeit für das fehlerhafte Verhalten durchaus der jeweils eingenommenen Dienststellung des leitenden Oberstaatsanwaltes, des Oberstaatsanwaltes und des Staatsanwaltes als Gruppenleiter entsprach.

Die Opposition sieht sich nicht in der Lage, am Verhalten des Justizministeriums Kritik zu üben. Das Justizministerium hat das Verfahren in der rechtlich gebotenen und ihm unter dem Druck der Staatskanzlei und des Wirtschaftsministeriums möglichen politischen Form aufgearbeitet.

Verantwortlichkeit von Staatsminister Jaumann und des Wirtschaftsministeriums als Landeskartellbehörde

Staatsminister Jaumann und das Kartellreferat des Wirtschaftsministeriums (Landeskartellbehörde) verharren bis zum heutigen Tage in der Pose der Selbstgerechtigkeit und Unverantwortlichkeit für den skandalösen Vorgang.

1. Während das Justizministerium förmlich die Staatsanwaltschaft wegen unterbliebener Unterrichtung rügt, bezeichnet Staatsminister Jaumann das Landeskartellamt als eine staatsanwaltschaftsähnliche Behörde, bei deren Verfahrensgängen er auch nur den Hauch einer

- Einmischung vermeiden wolle. Aus diesem Grunde habe er sich nie nach dem Fortgang des Verfahrens erkundigt,
- obwohl der Vorgang über ihn höchstpersönlich an das Kartellreferat gelangte und
 - obwohl er schon deshalb ein subjektives Interesse am Vorgang hätte haben müssen, weil er nicht nur sachlich als Ressortminister zuständig und verantwortlich für Kartelldelikte ist, sondern das Allgäu auch im Bezirk Schwaben liegt, als dessen CSU-Vorsitzender Staatsminister Jaumann seit vielen Jahren amtiert.
2. Die Kartellbehörde rechtfertigt ihre angebliche Unverantwortlichkeit für den Vorgang damit, die Staatsanwaltschaft sei ab Februar 1980 Herrin des Verfahrens gewesen. Diese formale Betrachtung verbietet sich schon angesichts der zahlreichen, oben dargestellten Aktionen des Kartellreferates, auf die Staatsanwaltschaft objektiv verfahrensverzögernd einzuwirken.
 3. Das Wirtschaftsministerium hat 558 Submissionsabsprachen mit 122 beteiligten Firmen an die Staatsanwaltschaft abgegeben mit einer Rechtsauffassung zu § 263 StGB, mit der kein bayerischer Rechtsreferendar das zweite juristische Staatsexamen bestanden hätte und obwohl kartellrechtlich gegen alle anderen 121 Firmen neben der Firma Kunz von vornherein nur Ordnungswidrigkeiten vorliegen konnten.
 4. Die Kartellbehörde kann sich auch nicht auf Überlastung berufen; bei der Beratung des letzten Kartellberichts rühmt Staatsminister Jaumann die Ausstattung der Bayerischen LKB als die am zweitbesten besetzte Kartellbehörde der Bundesrepublik außer NRW.
 5. Der Kartellbehörde ist des weiteren zur Last zu legen, das Justizministerium vor der Abgabe an die Staatsanwaltschaft weder informiert noch gehört zu haben.
 6. Staatsminister Jaumann hat bisher mit keinem einzigen Wort die skandalösen Vorgänge bedauert, sondern im Gegenteil beschönigt, in ihrem Ausmaß bagatellisiert und sogar den Vorwurf zurückgewiesen, das behördliche Verfahren sei „völlig unsachgemäß gehandhabt worden“ (vgl. Augsburger Allgemeine vom 18. Januar 1983).
 7. Staatsminister Jaumann und MR Dr. Kramm haben durch eine ganze Reihe falscher und/oder der Wahrheit nur teilweise entsprechender Angaben im Landtagsplenum, bei den Beratungen verschiedener SPD-Anträge im Wirtschafts- und im Rechts-/Verfassungsausschuß und — MR Dr. Kramm betreffend — im Untersuchungsausschuß die Aufklärung des Sachverhaltes behindert.
 8. Die Kartellbehörde hat nach Einstellung des Strafverfahrens in Augsburg Verjährung der in Frage kommenden Ordnungswidrigkeiten festgestellt und „Weglage zu den Akten“ verfügt; jegliche Information der zuständigen Preisbehörde und der möglicherweise geschädigten öffentlichen Bauträger (Kommunen usw.), die in zahlreichen Fällen Schadenersatz hätten geltend machen können, unterblieb.

9. Das Kartellreferat und Staatsminister Jaumann haben dem Bauindustrieverband noch zu einem Zeitpunkt Persilscheine ausgestellt, als nicht einmal mehr seitens des Verbandes selber ernsthaft bestritten wurde, daß hier die zentrale Informationsstelle für das Baupreisabsprachensystem lag.

10. Fazit: Staatsminister Jaumann hat durch seine gesamte Verhaltensweise in der Angelegenheit „Allgäuer Baupreisabsprachen“ gezeigt, daß er in seinem Amt als oberster Dienstvorgesetzter der Landeskartellbehörde ungeeignet und überfordert ist.

Zum Untersuchungsauftrag C

Möglichkeiten zur Unterbindung unzulässiger Preisabsprachen

1. Die entscheidende Grundfrage lautet: Sollen Baupreise künftig (wieder) durch Wettbewerb gefunden werden oder sollen auch weiterhin Baupreise im administrativen Wege, nämlich durch Kartellabsprachen auf örtlicher und überörtlicher Ebene festgelegt werden.

Nach den Aussagen der Sachverständigen würde die Preisfindung im Wettbewerbswege das Baupreisniveau deutlich senken können, und zwar nicht in erster Linie deswegen, weil überhöhte Gewinne nicht mehr erzielbar wären, sondern weil nur im Absprachewege über Wasser zu haltende Überkapazitäten abgebaut werden müßten.

Sollten in Zukunft Baupreise im Wettbewerb gefunden werden, setzt dies allerdings faire Rahmenbedingungen für alle Beteiligten voraus: einerseits möglichst versteifte Nachfrage und strikte Einhaltung der VOB — andererseits Verzicht auf Praktiken wie etwa der Unterhaltung eines Meldesystems beim Bauindustrieverband, das strukturell zur Folge hat, daß aus jeder offenen Ausschreibung durch die offenkundig gewordene Teilnahme der jeweils anderen Mitbewerber der Effekt einer beschränkten Ausschreibung eintritt.

Für das immer wieder behauptete VOB-widrige Verhalten insbesondere der Kommunen wurde dem Ausschuß trotz Ankündigung seitens der Bauindustrie keinerlei Material vorgelegt und somit kein entsprechender Nachweis geführt.

2. Die Ausschußminderheit hält die Einführung eines neuen Straftatbestandes des Submissionsbetruges (als § 264 a StGB) nach wie vor für unabdingbar. Im jetzigen System sind pauschalierte Schadenersatzansprüche (als Vertragsstrafe) und etwaige Bußgelder in der Preiskalkulation enthalten. Sie schrecken nicht ab. Für gravierende Fälle bedarf es neben den OWi-Tatbeständen, mit denen auch den Unternehmen selbst empfindliche Bußgelder auferlegt werden können, einer manifesten Strafandrohung, die nicht nur den Kalkulator oder den Verbindungsmann, sondern in erster Linie den von rechtswidrigem Verhalten in erster Linie profitierenden Unternehmer trifft.