



Bundeskartellamt



Offene Märkte | Fairer Wettbewerb

Erfolgreiche Kartellverfolgung

Nutzen für Wirtschaft und Verbraucher



Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser!

Die Tatsache, dass Wettbewerb grundsätzlich zu den gesamtwirtschaftlich besten Ergebnissen führt, ist in den meisten Volkswirtschaften heute unbestritten. Funktionierender Wettbewerb setzt Unternehmen aber auch unter Druck: Sie müssen ihre Produkte und ihre Preise optimieren, um Kunden zu gewinnen und zu halten. Die Verlockung, den Wettbewerb auszuschalten, ist entsprechend hoch, zumal in wirtschaftlichen Krisenzeiten.

Kartellabsprachen führen für den Verbraucher zu höheren Preisen und einer Verschlechterung des Angebots. Ebenso ist die Hoffnung trügerisch, dass durch Wettbewerbsbeschränkungen wirtschaftliche Probleme oder die Herausforderungen des Strukturwandels bewältigt und Arbeitsplätze gesichert werden können. Im Gegenteil: Nachhaltiges Wachstum und dauerhaft sichere Arbeitsplätze werden nur durch wettbewerbsfähige Unternehmen geschaffen.

Die gesamtwirtschaftlichen Kosten illegaler Absprachen sind immens. Es ist jedoch nicht damit getan, dass Kartellabsprachen gesetzlich verboten sind. Es ist vielmehr unerlässlich, dieses Kartellverbot auch effektiv durchzusetzen. Dies ist keine leichte Aufgabe, denn Kartelle sind nur schwer aufzudecken. Das Bundeskartellamt geht dieser Aufgabe seit nunmehr über 50 Jahren erfolgreich und mit großem Engagement nach und hat in den letzten Jahren seinen Einsatz bei der Kartellverfolgung erheblich intensiviert.

Worin die besonderen Herausforderungen der Kartellverfolgung liegen, dass sich aber dieses – zum Teil mühselige – Unterfangen für uns alle lohnt, wird in dieser Broschüre anhand der Fallpraxis der letzten zehn bis fünfzehn Jahre dargestellt.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre!

Ihr



A stylized handwritten signature in black ink, consisting of a large loop at the top and several sharp, sweeping strokes below.

ANDREAS MUNDT
PRÄSIDENT DES BUNDESKARTELLAMTES

Inhalt

I. Kartellbekämpfung: Zentrale Aufgabe des Bundeskartellamtes	6
1. Gestiegene Schlagkraft der Kartellverfolgung.....	6
Kronzeugenprogramm: Bonusregelung	6
Sonderkommission Kartellbekämpfung.....	7
Spezialisierte Beschlussabteilungen.....	7
Fallzahlen.....	7
Ahndung der Kartelle mit hohen Geldbußen.....	8
2. Wirksame Abschreckung als Ziel.....	9
Höhere Bußgelder schrecken ab.....	9
Kronzeugenprogramm: Bonusregelung	11
Private Schadensersatzklagen	11
II. Ein Einsatz, der sich auszahlt, insbesondere für den Verbraucher	12
1. Der wirtschaftliche Schaden von Kartellen	12
2. Die Vorteile effektiver Kartellverfolgung.....	14
Direkte Vorteile von 500 bis 750 Millionen Euro pro Jahr ...	15
... und zusätzliche, kaum bezifferbare indirekte Vorteile	16
III. Aufdeckung von Kartellen: Das Kronzeugenprogramm als Erfolgsmotor.....	17
1. Die Kronzeugenregelung erfüllt mehrere Funktionen	17
Die Kronzeugenregelung hilft, Kartelle aufzudecken	17
Die Kronzeugenregelung dient der Abschreckung	17
2. Entstehung und Überarbeitung der Kronzeugenregelung.....	17
3. Was beinhaltet die Regelung?.....	18
4. Anzahl der bislang gestellten Bonusanträge.....	19

IV. Kartellverfolgung: Eine kriminalistische Herausforderung.....	20
1. Die Ermittlungsphase.....	20
Hinreichende Anhaltspunkte für einen Kartellverstoß.....	20
Selbstbelastungsverbot	20
Durchsuchungen – Vorbereitung und personeller Einsatz	20
Durchsuchungen – vor Ort	21
Die Auswertung der sichergestellten Beweismittel	22
Sonstige Ermittlungsbefugnisse.....	23
2. Die Bußgeldzumessung	23
Bußgeldleitlinien.....	23
Einvernehmliche Verfahrensbeendigung („Settlement“)	24
3. Das Gerichtsverfahren	24
V. Private Schadenersatzklagen: Chancen nutzen, Risiken vermeiden.....	26
Stärkung privater Schadenersatzklagen	26
Zunahme privater Schadenersatzklagen	27
Ausgewogenheit von behördlicher Kartellverfolgung und privaten Schadenersatzklagen.....	27
VI. Kartelle ohne Grenzen: Gemeinsam den Herausforderungen der Globalisierung gerecht werden.....	28
VII. Ausblick.....	30

I. Kartellbekämpfung: Zentrale Aufgabe des Bundeskartellamtes

Koordinieren mehrere Unternehmen ihr Verhalten auf dem Markt, um dadurch den Wettbewerb einzuschränken oder auszuschalten, spricht man von einem Kartell. Kartelle, die Preise festsetzen oder Märkte aufteilen, führen zu überhöhten Preisen bei sinkender Produktqualität und schaden damit der Gesamtwirtschaft und insbesondere dem Verbraucher. Durch die gezielte Ausschaltung des unbequemen aber disziplinierenden Drucks, der von wirksamem Wettbewerb ausgeht, werden zudem die Grundlagen für ein nachhaltiges Wachstum und eine hohe Innovationskraft der Unternehmen unterhöhlt. Kartelle sind damit in hohem Maße sozialschädlich und keine bloßen Bagatellen. Die Verfolgung und Ahndung illegaler Kartelle ist daher eine zentrale Aufgabe staatlicher Wettbewerbsaufsicht. Es ist kein Zufall, dass das Verbot wettbewerbsbeschränkender Absprachen gleich im ersten Paragraphen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) festgeschrieben ist. Kartelle werden als Ordnungswidrigkeiten verfolgt und können mit hohen Bußgeldern belegt werden; die Wettbewerbsbehörden haben dabei staatsanwaltschaftliche Befugnisse.

1. Gestiegene Schlagkraft der Kartellverfolgung

Das Bundeskartellamt hat der Verfolgung und Ahndung illegaler Absprachen, insbesondere von Preis-, Quoten-, Kunden- oder Gebietskartellen (sog. „Hardcore-Kartellen“) stets eine hohe Priorität eingeräumt. Durch verschiedene Maßnahmen konnte in den letzten zehn Jahren die Effektivität der Kartellverfolgung zum Nutzen der Gesamtwirtschaft und der Verbraucher noch weiter verbessert werden:

Kronzeugenprogramm: Bonusregelung

Seit dem Jahr 2000 hat das Bundeskartellamt ein höchst erfolgreiches Kronzeugenprogramm (sog. „Bonusregelung“). Kartellanten, die sich dem Bundeskartellamt offenbaren und so zur Aufdeckung von Kartellen beitragen, wird unter bestimmten Voraussetzungen die Geldbuße erlassen oder reduziert. Im März 2006 ist diese Bonusregelung überarbeitet und noch schlagkräftiger gemacht worden. Diese Regelung hat zu einer erfolgreichen Aufdeckung und Ahndung einer ganzen Reihe von Kartellen in den vergangenen Jahren geführt.

„In keiner Zeit der deutschen Wirtschaftsgeschichte hat es denn auch so viele Arbeitslose gegeben als in jener Phase, da das Kartellwesen am üppigsten blühte. Immer aber müssen Kartelle mit einem geringeren Lebensstandard bezahlt werden.“

Ludwig Erhard:
Wohlstand für alle,
Düsseldorfer/Wien,
8. Auflage 1964, S. 185 f.



Die Bonusregelung kurz gefasst:

- Wer als erster Teilnehmer an einer Kartellabsprache ein bislang dem Bundeskartellamt nicht bekanntes Kartell aufdeckt, erhält immer einen Bußgelderlass (Windhundprinzip). War das Kartell zum Zeitpunkt des Antrags schon bekannt, wird dem ersten Antragsteller die Geldbuße regelmäßig erlassen, wenn er die Tat nachweist und das Bundeskartellamt die Tat selbst nicht nachweisen kann. Ausgeschlossen vom Erlass sind die alleinigen Anführer und solche Mitglieder eines Kartells, die andere zur Teilnahme an dem Kartell gezwungen haben.
- Für alle übrigen Bonusantragsteller gibt es je nach Beweiswert ihrer Kooperationsbeiträge eine Bußgeldminderung, die maximal 50 Prozent der Geldbuße betragen kann.
- Voraussetzung für Erlass und Minderung ist eine dauerhafte und uneingeschränkte Zusammenarbeit mit dem Bundeskartellamt.

Die Bonusregelung ist auf S. 17 ff. näher dargestellt.

Sonderkommission Kartellbekämpfung

2002 wurde die Sonderkommission Kartellbekämpfung (SKK) eingerichtet, die die Beschlussabteilungen bei der Planung und Durchführung von Ermittlungsmaßnahmen (z. B. Durchsuchungen) und der zunehmend komplexeren Auswertung von Beweismitteln unterstützt.¹

Spezialisierte Beschlussabteilungen

Die Beschlussabteilungen beim Bundeskartellamt sind grundsätzlich nach Branchen gegliedert. 2005, 2008 und 2011 sind zur intensiveren Kartellverfolgung jedoch mit der 10., 11. und 12. Beschlussabteilung eigens drei Abteilungen eingerichtet worden, die – branchenübergreifend – auf die Verfolgung so genannter Hardcore-Kartelle (Preis-, Quoten-, Gebiets- und Kundenabsprachen) spezialisiert sind.

Fallzahlen

Aufgrund dieser Maßnahmen und der verbesserten personellen Ressourcenausstattung konnte in noch stärkerem Maße als in der Vergangenheit neuen Hinweisen auf illegale Absprachen nachgegangen werden. Die gestiegene Schlagkraft der Kartellverfolgung durch das Bundeskartellamt spiegelt sich entsprechend in der Entwicklung der Zahl der aufgedeckten Kartelle wider. Betrachtet man die letzten 16 Jahre – um den Trend übersichtlicher abzubilden in Vier-Jahres-Zeiträumen zusammengefasst –, zeigt sich, dass sich die Zahl der eingeleiteten Verfahren² fast verdreifacht hat: Wurden im Zeitraum von 1994 bis 1997 insgesamt sieben Kartellverfahren eingeleitet, stieg die Zahl zwischen 2006 und 2009 auf 20 Verfahren. Gleichmaßen verhält es sich mit den abgeschlossenen Verfahren³: Hier stieg die Zahl von fünf Verfahren zwischen 1994 und 1997 auf 14 Verfahren zwischen 2006 und 2009 an.

¹ Einzelheiten zum Ablauf eines Kartellverfahrens sind auf S. 20 ff. erläutert.

² Ein Kartellverfahren gilt hierbei ab der ersten Durchsuchung als eingeleitet.

³ Ein Kartellverfahren gilt hierbei als abgeschlossen, wenn ein erster Bußgeldbescheid erlassen wurde.

Abbildung 1
Eingeleitete und abgeschlossene
Kartellverfahren zwischen 1994 und 2009

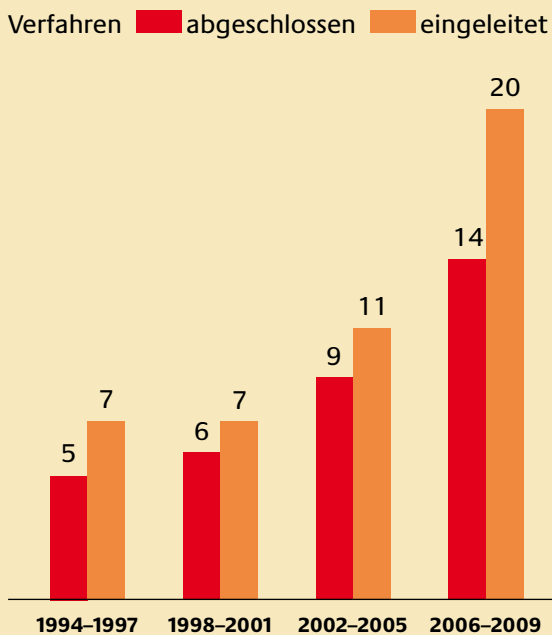
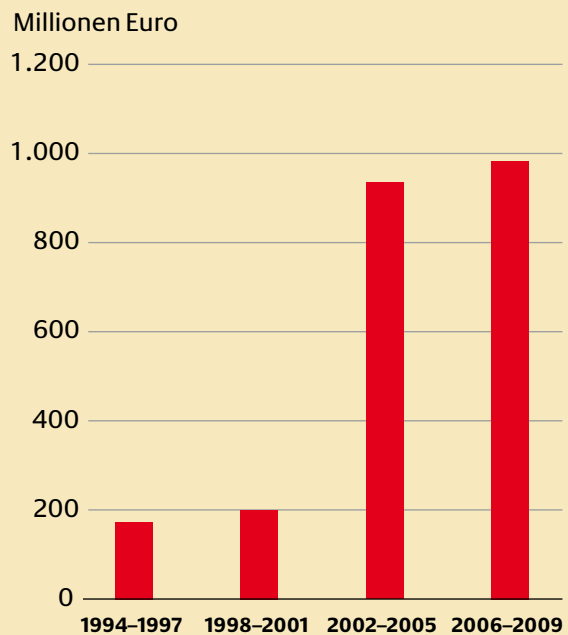
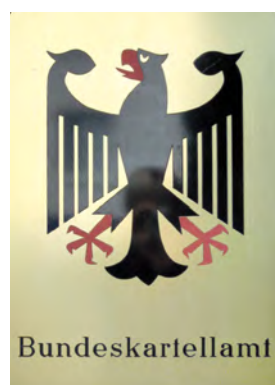


Abbildung 2
In Kartellverfahren verhängte Bußgelder
zwischen 1994 und 2009



Ein Verfahren steht hierbei für die Verfolgung eines Kartells. Je nach Anzahl der Kartellteilnehmer (sowohl Unternehmen als auch verantwortliche Mitarbeiter) umfasst ein Verfahren mehrere Fälle. So sind beispielsweise im Kaffeeverfahren 2009 in neun Fällen (gegen drei Kaffeeröster und sechs verantwortliche Mitarbeiter) Bußgeldbescheide ergangen.



Ahndung der Kartelle mit hohen Geldbußen

Die gestiegene Verfolgungsintensität im Bereich der Bekämpfung von Hardcore-Kartellen findet nicht zuletzt in der Höhe der vom Bundeskartellamt verhängten Bußgelder ihren Niederschlag. So stieg die Summe der in Kartellverfahren insgesamt verhängten Bußgelder von rund 165 Millionen Euro im Zeitraum zwischen 1994 und 1997 auf fast eine Milliarde Euro im Zeitraum zwischen 2006 und 2009.

Die Geldbußen fließen in den Bundeshaushalt.⁴ Die Bußgeldzumessung ist auf S. 23 f. näher erläutert.

⁴ Seit 1. Juli 2009 fließen alle Geldbußen des Bundeskartellamts in den Bundeshaushalt. Zuvor galt, dass ein Bußgeld nach einer gerichtlichen Entscheidung der Landeskasse zukam.

2. Wirksame Abschreckung als Ziel

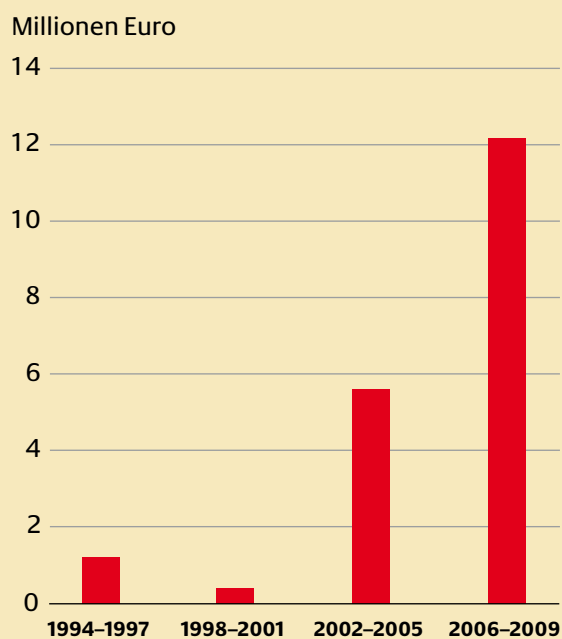
Die Kartellverfolgung ist nicht nur darauf gerichtet, Kartelle aufzudecken und zu beenden. Wesentliches Ziel ist auch eine möglichst große Abschreckungswirkung. Denn die negativen Auswirkungen wettbewerbsbeschränkender Absprachen können am besten vermieden werden, wenn Kartelle erst gar nicht entstehen. Entsprechend muss die Wahrscheinlichkeit hoch genug sein, dass illegale Kartelle auch entdeckt und empfindlich geahndet werden.

Höhere Bußgelder schrecken ab

Die Bedeutung der verhängten Bußgelder beschränkt sich nicht darauf, dass einzelne Kartelle aufgedeckt und sanktioniert wurden. Ihre Wirkung geht weit über die abgeschlossenen Verfahren hinaus. Die Angst vor einem Bußgeld kann andere von einer Kartellbildung abhalten.

Eine wirksame Abschreckung setzt jedoch voraus, dass die drohende Sanktion für die Kartellbeteiligten spürbar ist. Kann ein Kartellmitglied das drohende Bußgeld hingegen „aus der Portokasse“ bezahlen, bleibt die Abschreckungswirkung der Kartellverfolgung zwangsläufig gering. Auch die effektivste Kartellbehörde stünde auf verlorenem Posten. Kartelle können deshalb mit empfindlichen Geldbußen belegt werden. Seit der Anpassung des Bußgeldrahmens an das europäische Recht im Jahr 2005 kann das Bußgeld bis zu zehn Prozent des Umsatzes eines Unternehmens betragen.⁵

Abbildung 3
Durchschnittliches Bußgeld
pro Unternehmen



Ein Rückblick zeigt, dass die in den 1990er Jahren im Durchschnitt gegen einzelne Unternehmen verhängten Bußgelder noch deutlich geringer ausfielen, als in den letzten Jahren: Während sie im Zeitraum zwischen 1994 und 1997 noch etwa 1,2 Millionen Euro betrugen, verzehnfachten sie sich bis zum Zeitraum 2006–2009 auf etwa zwölf Millionen Euro. Dieser spürbare Anstieg der durchschnittlich verhängten Geldbußen bedeutet zugleich eine erheblich stärkere Abschreckungswirkung der Kartellverfolgung.

⁵ Die Bußgeldzumessung ist auf S. 23 f. näher erläutert.

Tabelle 1
Ausgewählte Höchstbußgelder⁶

Jahr	Kartellverfahren	Summe der verhängten Bußgelder Euro	davon höchstes verhängtes Einzelbußgeld gegen ein Unternehmen Euro
2003	Zement	700.800.000	251.500.000
2005	Industrieversicherungen	151.400.000	33.850.000
2007	Flüssiggas	248.950.000	67.200.000
2008	Tondachziegel	188.081.000	66.280.000
2008	Dekorpapier	61.000.000	25.000.000
2009	Kaffee	159.000.000	83.000.000
2010	Brillengläser	115.000.000	28.760.000

In den Durchschnittswert von zuletzt etwa zwölf Millionen Euro fließen zahlreiche kleinere Fälle mit geringen Geldbußen ein. Gegen einzelne Unternehmen wurden jedoch sehr viel höhere Geldbußen verhängt, als es dieser Durchschnittswert auf den ersten Blick vermuten lässt. Tabelle 1 zeigt exemplarisch, welche Höhe einzelne Bußgelder in Fällen mit hoher wirtschaftlicher Bedeutung erreicht haben. Auch von diesen Zahlen geht eine entsprechend hohe Abschreckungswirkung aus.

Die verhängten Bußgelder zielen jedoch nicht darauf ab, die kartellbeteiligten Unternehmen dauerhaft zu schwächen oder gar aus dem Markt oder in die Insolvenz zu treiben. Die Festsetzung des Bußgeldes berücksichtigt daher stets die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der betroffenen Unternehmen. Das deutsche Recht bietet zudem mit dem Instrument der Stundung weitere Spielräume, um das Ziel einer hinreichend abschreckenden Bußgeldhöhe zu erreichen, ohne den Fortbestand der betroffenen Unternehmen zu gefährden.

⁶ Wegen Rechtshängigkeit bei Gericht sind noch nicht alle Geldbußen rechtskräftig. Das Bußgeld im Zementverfahren ist durch das Oberlandesgericht Düsseldorf auf rund 400 Millionen Euro reduziert worden.

Kronzeugenprogramm: Bonusregelung

Auch die bereits genannte Bonusregelung geht über das Ziel der Aufdeckung bestehender Absprachen hinaus. Sie hat vielmehr ebenfalls eine stark abschreckende Komponente. Die Kartellmitglieder können nicht mehr sicher sein, dass ihre illegale Absprache unentdeckt bleibt. Die Stabilität von Kartellvereinbarungen wird dadurch wirksam geschwächt und in vielen Fällen kommen unzulässige Absprachen erst gar nicht mehr zustande. Die Bonusregelung ist daher ein unverzichtbarer Baustein einer präventiven, bereits auf die Verhinderung illegaler Kartelle ausgerichteten Wettbewerbspolitik.⁷

Allerdings ist bei der Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens für solche Schadenersatzklagen Augenmaß geboten. Denn eine Überbetonung des individuellen Ziels der Wiedergutmachung oder gar das Entstehen einer „Klageindustrie“, wie sie teilweise in den Vereinigten Staaten von Amerika zu beobachten ist, würde die behördliche Kartellverfolgung und die Effektivität der Bonusregelung schwächen und wäre daher kontraproduktiv.⁸

Private Schadenersatzklagen

Einen ergänzenden Beitrag zur Abschreckungswirkung des Kartellrechts kann das Instrument privater Schadenersatzklagen leisten. Müssen Kartellmitglieder neben einem empfindlichen Bußgeld auch mit zusätzlichen Forderungen der geschädigten Kunden auf Schadenersatz rechnen, schwächt dies spürbar die Attraktivität illegaler Absprachen. Auch diese Form der Kartellbekämpfung wurde in den vergangenen Jahren durch gesetzgeberische Maßnahmen und verschiedene Gerichtsentscheidungen gestärkt. Eine wichtige Funktion von privaten Schadenersatzklagen ist es, den durch einen Kartellverstoß verursachten individuellen Schaden auszugleichen.

⁷ Die Bonusregelung ist auf S. 17 ff. näher dargestellt.

⁸ Näheres hierzu finden Sie auf S. 26 ff.

II. Ein Einsatz, der sich auszahlt, insbesondere für den Verbraucher

Die Verfolgung illegaler Hardcore-Kartelle (Preis-, Quoten-, Kunden- und Gebietsabsprachen) ist derjenige Bereich eines effektiven Wettbewerbsschutzes, der am unmittelbarsten positive Wirkungen für Wirtschaft und Verbraucher hat. Denn Kartelle verursachen wegen ihrer preisstärkenden Wirkung und den negativen Folgen für die Produktqualität einen hohen gesamtwirtschaftlichen Schaden, der nur durch deren effektive Verfolgung und Zerschlagung verhindert werden kann. Nach der Aufdeckung eines Kartells führt der sich wieder einstellende Wettbewerbsdruck oft unmittelbar zu Preissenkungen. Insbesondere für den Verbraucher sind daher mit einer effektiven Kartellverfolgung große Vorteile verbunden.

1. Der wirtschaftliche Schaden von Kartellen

Zur Höhe des Schadens illegaler Kartelle – und zugleich den Vorteilen einer effektiven Kartellverfolgung insbesondere für den Verbraucher – liefern zahlreiche ökonomische Studien konkrete Hinweise. Aus einer zusammenfassenden Bewertung von über 250 veröffentlichten Studien zu den Auswirkungen einzelner illegaler Kartelle lassen sich die folgenden Ergebnisse ableiten:⁹

- Im Mittel führen Kartellabsprachen zu **um 25 Prozent überhöhten Preisen**, d. h. die Abnehmer und Verbraucher müssen für dasselbe Produkt einen Preis zahlen, der um 25 Prozent über dem Preis liegt, den sie bei unverfälschtem und funktionierendem Wettbewerb zahlen müssten.

- **Internationale Absprachen**, an denen Anbieter aus mehreren Ländern beteiligt sind, sind sogar noch schädlicher. Der durchschnittliche kartellbedingte Preisanstieg liegt hier bei **über 30 Prozent**.

Hinter diesen Prozentzahlen verbergen sich zum Teil außerordentlich hohe Geldbeträge. So belief sich beispielsweise der geschätzte Gesamtschaden eines weltweiten Kartells, das den Wettbewerb im Bereich der Herstellung synthetischer Vitamine vollständig ausgeschaltet hatte, für den Zeitraum 1990 bis 1999 auf weltweit über acht Milliarden US-Dollar¹⁰ (derzeit ca. 6,7 Milliarden Euro). Der Schaden für den Verbraucher in Europa summierte sich dabei auf ca. drei Milliarden US-Dollar (derzeit ca. 2,5 Milliarden Euro).

Auch die konkreten Erfahrungen in Deutschland bestätigen, dass Hardcore-Kartelle zu stark überhöhten Preisen führen und damit der Volkswirtschaft und insbesondere dem Verbraucher schaden. So wurde beispielsweise im Rahmen eines Verfahrens vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf durch einen ökonomischen Experten festgestellt, dass aufgrund eines illegalen Kartells die Preise für eine Tonne Zement in Deutschland im Zeitraum 1991 bis 2002 um durchschnittlich ca. sechs Euro und damit um ca. zehn Prozent überhöht waren (vgl. Kasten S. 13). Allein durch diesen Preiseffekt hat das Kartell einen jährlichen Schaden in Höhe von ca. 180 Millionen Euro verursacht. Hätte das Bundeskartellamt dieses Kartell nicht aufgedeckt und erfolgreich zerschlagen, würden die deutsche Volkswirtschaft und der Verbraucher Jahr für Jahr für

9 Connor, John M., Global Price Fixing, Berlin 2008, S. 45 ff.

10 Connor, John M., Global Price Fixing, Berlin 2008, S. 338.

Beispiel: Der Zementfall

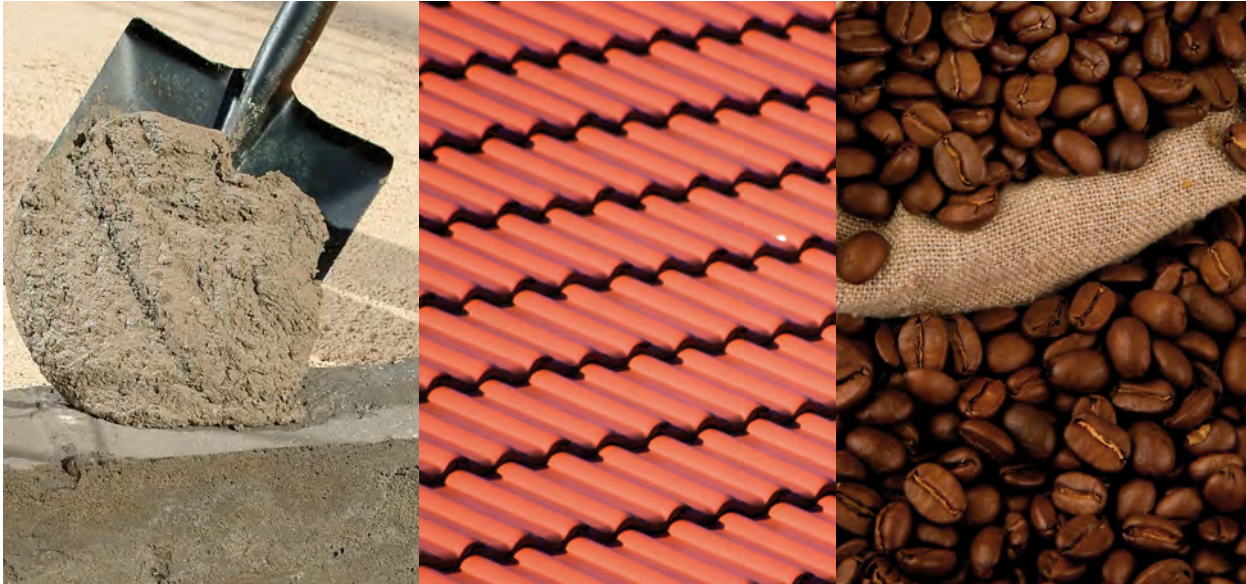
Im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung einer Bußgeldentscheidung des Bundeskartellamtes hat das Gericht einen ökonomischen Experten beauftragt, den Preiseffekt eines langjährigen illegalen Kartells im deutschen Zementmarkt zu ermitteln. Die unter Verwendung umfangreicher empirischer Daten erstellte Expertenanalyse kam zu folgenden Ergebnissen:

- Die Preise für eine Tonne Zement in Deutschland lagen aufgrund des illegalen Kartells bei einer bundesweiten Betrachtung um fast sechs Euro über dem Preis, der sich bei funktionierendem Wettbewerb eingestellt hätte. Der ökonomische Gutachter hat diesen Betrag dabei selbst als sehr vorsichtige Schätzung eingestuft.
- Für den maßgeblichen Zeitraum der Kartellabsprache war ein Zementpreis von etwa 50 Euro bis 60 Euro pro Tonne anzusetzen.
- Den Kartellmitgliedern war es also nach Einschätzung des Experten gelungen, bei einer bundesweiten Durchschnittsbetrachtung mit dem Kartell einen um mindestens zehn Prozent überhöhten Preis durchzusetzen.

In Deutschland werden pro Jahr etwa 30 bis 40 Millionen Tonnen Zement benötigt und nachgefragt. Die Aufdeckung des Kartells hat folglich bereits im ersten Jahr nach seiner Aufdeckung einen Schaden in Höhe von mindestens 180 Millionen Euro verhindert.

mindestens diesen Betrag ungerechtfertigter Weise zur Kasse gebeten. Nach der Beendigung des Kartells war hingegen eine starke Belebung des Preiswettbewerbs festzustellen und die Preise pro Tonne Zement brachen unmittelbar um mehr als zehn Euro pro Tonne ein. Bereits dieser Einzelfall verdeutlicht exemplarisch, welche unmittelbaren Vorteile eine effektive Kartellverfolgung durch das Bundeskartellamt und der präventive, auf eine wirksame Abschreckung illegaler Absprachen gerichtete Verfolgungsansatz bringen.

Auch der öffentlichen Hand entsteht durch Kartellabsprachen ein hoher Schaden. Denn Bund, Länder und Gemeinden zahlen – ebenso wie die privaten Verbraucher – überhöhte Kartellpreise, solange die Kartelle nicht aufgedeckt und beendet werden. Dies betrifft nicht nur Baustoffe wie Zement und Beton, die für öffentliche Baumaßnahmen in großen Mengen benötigt wurden. Das Bundeskartellamt führt beispielsweise auch Verfahren wegen Kartellabsprachen bei Streusalz und bei Feuerwehraufbauten – auch hier ist in hohem Maße die öffentliche Hand Geschädigter von überhöhten Kartellpreisen.



2. Die Vorteile effektiver Kartellverfolgung

Auch wenn konkrete Einzelfälle bereits einen Eindruck von der hohen Sozialschädlichkeit von Kartellabsprachen und den Vorteilen einer effektiven Kartellverfolgung vermitteln: Die wahren Dimensionen werden erst sichtbar, wenn man sich vergegenwärtigt, dass illegale Wettbewerbsbeschränkungen nach wie vor keine Seltenheit sind. Die gestiegenen Fallzahlen und der wachsende Erfolg der intensivierten Verfolgungsaktivitäten nicht nur des Bundeskartellamtes sind hierfür ein aussagekräftiger Beleg. Kartellabsprachen wurden in den verschiedensten Branchen aufgedeckt: Zement, Tondachziegel, Industrieversicherungen, De-

korpapier, Flüssiggas, Kaffee – um nur die bedeutsamsten Kartellfälle der letzten Jahre zu nennen.

Aufbauend auf den zahlreichen ökonomischen Analysen zu den empirisch belegbaren Preiseffekten von Kartellen¹¹ haben verschiedene Wettbewerbsbehörden in der jüngeren Vergangenheit die positiven Wirkungen ihrer Verfolgungsaktivitäten abgeschätzt.¹² Die Ergebnisse sind beeindruckend:

- So hat zum Beispiel die Europäische Kommission im Rahmen ihres Berichts über die Wettbewerbspolitik im Jahre 2008¹³ den wirtschaftlichen Vorteil der Aufdeckung von insgesamt

¹¹ S. S. 12.

¹² Diesen Untersuchungen liegen jeweils verschiedene Annahmen zu der ohne eine erfolgreiche Aufdeckung zu unterstellenden Fortdauer des Kartells oder den jeweils anzusetzenden Preiseffekt des Kartells zugrunde. Solche Annahmen sind unvermeidlich. Im Einzelfall mag zwar die genaue „Messung“ des Preiseffekts sehr aufwändig sein, und auch die Vorhersage, wie lange ein Kartell ohne Aufdeckung noch bestanden hätte, ist notwendigerweise mit Unsicherheiten behaftet. Solange jedoch die Schätzungen auf sehr vorsichtigen Annahmen zu diesen Einflussfaktoren beruhen, vermitteln solche Schätzungen einen wertvollen Eindruck von der hohen Sozialschädlichkeit dieser extremen Form der Wettbewerbsbeschränkung und einen entsprechend vorsichtigen Wert für die mit der Kartellverfolgung direkt verbundenen wirtschaftlichen Vorteile.

¹³ EU-Kommission, Bericht über die Wettbewerbspolitik 2008, Brüssel 2009, Rn. 13; Bericht abrufbar unter: http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html



18 Kartellen geschätzt, gegen die im Zeitraum 2005 bis 2007 Bußgelder verhängt wurden. Der Vorteil für den Verbraucher, der sich aus der Vermeidung des wirtschaftlichen Schadens dieser Absprachen ergibt, beläuft sich danach auf insgesamt rund 7,6 Milliarden Euro, d. h. ca. 2,5 Milliarden Euro pro Jahr. Dabei wurde lediglich von einem Preiseffekt von zehn Prozent ausgegangen, was vor dem Hintergrund der vorliegenden Studien, die einen durchschnittlichen Preiseffekt von 25 Prozent ausweisen, ein sehr vorsichtiger Ansatz ist.

- In einer vergleichbaren Analyse, die jedoch auf etwas abweichenden Annahmen beruht, weist die britische Wettbewerbsbehörde (Office of Fair Trading) für den Zeitraum 2006 bis 2009 einen Gesamtvorteil ihrer Aktivitäten im Be-

reich der Kartellverfolgung von ca. 223 Millionen GBP (ca. 200 Millionen Euro) aus, d. h. im Jahresdurchschnitt einen Vorteil von ca. 78 Millionen GBP (ca. 70 Millionen Euro).¹⁴

Direkte Vorteile von 500 bis 750 Millionen Euro pro Jahr...

Und welche Vorteile sind für den deutschen Verbraucher mit der Tätigkeit des Bundeskartellamtes im Bereich der Kartellverfolgung verbunden? Bei einer vorsichtigen Schätzung hat das Bundeskartellamt in den vergangenen Jahren durch die Aufdeckung und Zerschlagung von Kartellen dem deutschen Verbraucher Vorteile in Höhe von 500 bis 750 Millionen Euro pro Jahr gebracht. Würde man davon ausgehen, dass ohne die Aufdeckung und Zerschlagung durch das Bundeskartellamt die in den Jahren 2003–2009 geahndeten Kartelle auch heute noch aktiv wären, würde dies für das Jahr 2010 einen jährlichen Schaden für den Verbraucher bzw. einen entsprechenden Verbrauchernutzen der erfolgreichen Kartellverfolgung in Höhe von ca. 750 Millionen Euro bedeuten. Selbst wenn man davon ausginge, dass einige der aufgedeckten Kartelle vielleicht auch ohne ein Eingreifen des Bundeskartellamtes zerfallen wären, ist der resultierende Wert immer noch beeindruckend. Würde man z. B. hinsichtlich der anzunehmenden „Lebensdauer“ von Kartellen den von der britischen Wettbewerbsbehörde gewählten Schätzansatz zugrunde legen, ergäbe sich für das Jahr 2010 immer noch ein jährliches Einsparvolumen von ca. 500 Millionen Euro.

14 Office of Fair Trading, Positive Impact 08/09, London 2009, S. 38; Bericht abrufbar unter: http://www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/Evaluating-OFTs-work/oft1102.pdf

15 S. Kasten S. 16.

Abschätzen der direkten Vorteile der Kartellverfolgung

Auf der Grundlage der vorliegenden wissenschaftlichen Ergebnisse zu den Preiseffekten einer illegalen Kartellabsprache können die durch die Verfolgungsaktivitäten des Bundeskartellamts für den Verbraucher erzielten wirtschaftlichen Vorteile abgeschätzt werden. Ausgangspunkte sind dabei – im Sinne einer sehr vorsichtigen und konservativen Schätzung – folgende Eckpunkte und Annahmen:

- Einbeziehung der – bezogen auf die Höhe des verhängten Bußgeldes – bedeutsamsten Kartellfälle der letzten Jahre.
- Die – vorsichtige – Annahme, dass ein Kartell im Durchschnitt zu überhöhten Preisen von mindestens zehn Prozent führt; der aus empirischen Untersuchungen ableitbare Preiseffekt illegaler Absprachen liegt mit 25 Prozent deutlich über diesem Wert.
- Hinsichtlich der Lebensdauer von Kartellen erscheinen verschiedene Annahmen gerechtfertigt. Man könnte zum einen davon ausgehen, dass sämtliche im Zeitraum 2003–2009 geahndeten Kartelle ohne ein Einschreiten durch das Bundeskartellamt auch heute noch aktiv wären. Zum anderen könnte man aber auch dem Schätzansatz der britischen Wettbewerbsbehörde OFT folgen. Das OFT betrachtet dabei zunächst, wie lange ein Kartell schon bestanden hat und setzt dann eine abgestufte Prognose an, wie lange das Kartell in der Zukunft noch bestanden hätte. Hat das Kartell in der Vergangenheit bereits lange Jahre angedauert, wird beispielsweise davon ausgegangen, dass es ein stabiles Kartell ist, das ohne die Aufdeckung noch mehrere Jahre weiterbestanden hätte.

...und zusätzliche, kaum bezifferbare indirekte Vorteile

Bereits diese Schätzungen zeigen hohe, unmittelbare Vorteile der Kartellverfolgung. Diese Beträge geben jedoch nur einen Bruchteil der gesamtwirtschaftlichen Vorteile einer effektiven Kartellverfolgung wieder. Positiv wirken sich auch die indirekten Effekte aus, insbesondere die Signal- und Abschreckungswirkung, die die Kartellverfolgung entfaltet. Auch wenn sich die positiven Wirkungen dieser indirekten Vorteile kaum beziffern lassen, sollten sie unter keinen Umständen unterschätzt werden. Denn selbst wenn durch die Abschreckungswirkungen einer effektiven Kartellverfolgung auch nur ein einziges Kartell auf einem gesamt-

wirtschaftlich bedeutsamen Markt vermieden werden kann, hat dies Vorteile für Wirtschaft und Verbraucher in einem Umfang von mehreren 100 Millionen Euro zur Folge.

Das jährliche Budget des Bundeskartellamtes liegt demgegenüber bei unter 25 Millionen Euro. Angesichts dieser Beträge erscheint die Schlussfolgerung durchaus gerechtfertigt, dass die Kartellverfolgung durch das Bundeskartellamt und deren erfolgreiche Intensivierung in den vergangenen Jahren ein Einsatz ist, der sich auszahlt. Und dies nicht zuletzt für den Verbraucher.

III. Aufdeckung von Kartellen: Das Kronzeugenprogramm als Erfolgsmotor

Vereinbarungen und abgestimmte Verhaltensweisen von Unternehmen sind dann besonders schädlich für die Volkswirtschaft, wenn sie zwischen Wettbewerbern getroffen werden und zentrale Wettbewerbsparameter (z. B. Preis, Quoten, Kunden oder Liefergebiete) betreffen. Derartige so genannte Hardcore-Kartelle werden wegen ihrer Sozialschädlichkeit mit hohen Bußgeldern geahndet.¹⁶ Gleichwohl gibt es immer wieder Wettbewerber, die gemeinsame Preiserhöhungen abstimmen oder Kunden untereinander aufteilen.

1. Die Kronzeugenregelung erfüllt mehrere Funktionen

Die Kronzeugenregelung hilft, Kartelle aufzudecken

Aufgrund der hohen Bußgeldandrohung finden solche Absprachen regelmäßig im Geheimen statt. Es herrscht hier ein hohes Maß an Konspiration: Die Kartellanten erstellen nur selten schriftliche Unterlagen und versuchen, mögliche Beweismittel zu verstecken oder frühzeitig zu vernichten. Es ist für die Kartellbehörden daher regelmäßig sehr schwer, eine Tat überhaupt zu entdecken, geschweige denn genügend Beweismittel zu sichern, um eine verbotene Kartellabsprache nachzuweisen und eine Geldbuße zu verhängen. Der Bußgeldbescheid muss schließlich auch einer etwaigen gerichtlichen Überprüfung standhalten. Um Kartelle wirksam zu bekämpfen, ist es häufig notwendig, die Absprachen von innen heraus aufzudecken und hierzu einen Kartellteilnehmer zur Zusammenarbeit mit der Kartellbehörde zu bewegen. Dies ermöglicht eine Kronzeugenre-

gelung, die so genannte Bonusregelung, denn die Zusammenarbeit mit dem Bundeskartellamt kann zu einer Minderung oder sogar einem Erlass der Geldbuße führen.

Die Kronzeugenregelung dient der Abschreckung

Neben einer besseren Beweissituation wird durch die Bonusregelung ein zweites Ziel erreicht: eine erhöhte Abschreckungswirkung im Vorfeld. Die Aussicht auf einen Erlass der Geldbuße erzeugt Unsicherheit in den Kartellkreisen, ob nicht eines der Kartellmitglieder früher oder später auspacken wird, um sich selbst Bußgeldfreiheit zu sichern. Diese Unsicherheit wirkt bereits vor einer unzulässigen Absprache, weil die Unternehmen damit rechnen müssen, dass das Kartell durch einen Bonusantrag aufgedeckt und bewiesen werden kann und eine empfindliche Sanktion sowie Schadensersatzansprüche von Geschädigten die Folge sein werden. Diese Unsicherheit führt dazu, dass Unternehmen von einer verbotenen Absprache zurückschrecken und dadurch beträchtliche Schäden für die Volkswirtschaft abgewendet werden.

2. Entstehung und Überarbeitung der Kronzeugenregelung

Das Bundeskartellamt hat sich bereits im Jahr 2000 als eine der ersten europäischen Wettbewerbsbehörden nach der Europäischen Kommission entschlossen, mit der Bonusregelung ausstiegswilligen Kartelltätern ein Angebot zu machen: Derjenige, der ein noch unbekanntes Kartell aufdeckt, soll bußgeldfrei bleiben. Wer zu einem Zeitpunkt kooperiert, zu dem das Bundeskartellamt bereits Kenntnis von der Absprache hat, soll im Rahmen der Bußgeldzumessung je nach Wert seines Aufklärungsbeitrags mit

¹⁶ Vgl. S. 23 f.



einer Bußgeldreduktion belohnt werden. Dabei gilt das so genannte „Windhundprinzip“: Wer zuerst kommt, erhält den größten Abschlag. Mit der Zeit führten auch andere Wettbewerbsbehörden in den EU-Mitgliedstaaten Kronzeugenregelungen ein. Auf europäischer Ebene wurde daher – auch in Anbetracht der zunehmend grenzüberschreitenden Absprachen in Europa – ein Kronzeugenmodellprogramm¹⁷ erarbeitet, an das sich die nationalen Behörden und die Europäische Kommission anlehnen sollten.

Das Bundeskartellamt hat in Anbetracht der Erfahrungen mit der ersten Bonusregelung und im Vorgriff auf das europäische Modellprogramm seine Bonusregelung im Jahr 2006 erneuert. Ziel war es, die Regelung noch klarer zu fassen und den Unternehmen mehr Transparenz und Rechtssicherheit zu geben. Am 15. März 2006 trat die neue Bonusregelung in Kraft.¹⁸

3. Was beinhaltet die Bonusregelung?

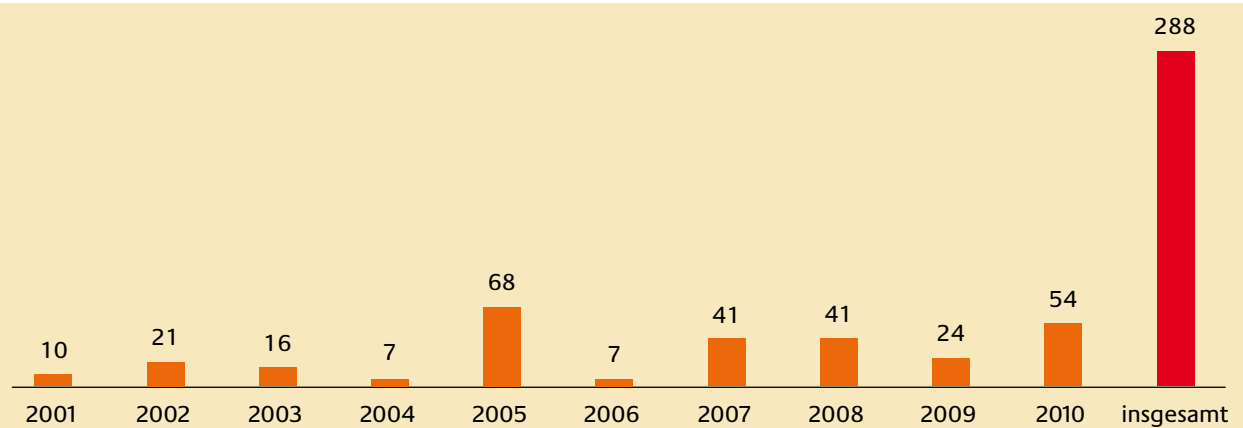
Die Bonusregelung von 2006 unterscheidet klar zwischen dem Erlass und der Minderung einer Geldbuße. Die Geldbuße wird nur dem ersten Antragsteller erlassen, alle späteren Bonusanträge können nur zu einer Minderung der Geldbuße um bis zu 50 Prozent führen:

- Wer als erster Bonusantragsteller Informationen und Beweismittel offenbart, die den Anfangsverdacht eines Hardcore-Kartells begründen, bekommt automatisch den Erlass seiner Geldbuße. Voraussetzung ist, dass er ununterbrochen und uneingeschränkt mit dem Bundeskartellamt zusammenarbeitet und er weder alleiniger Anführer war, noch andere in das Kartell gezwungen hat. Offenbart sich der erste Bonusantragsteller erst zu einem Zeitpunkt, zu dem das Bundeskartellamt bereits über einen Anfangsverdacht verfügt, muss er für einen Erlass mehr tun, nämlich das Bundeskartellamt in die Lage versetzen, die Tat nachzuweisen. Zudem muss er ununterbrochen mit dem Amt zusammenarbeiten.
- Alle übrigen Antragsteller, für die ein Erlass nicht in Betracht kommt, können für ihre uneingeschränkte und ununterbrochene Zusammenarbeit mit dem Bundeskartellamt eine Bußgeldreduktion von maximal 50 Prozent erhalten. Der Umfang der tatsächlich gewährten Reduktion hängt dabei vom Aufklärungsnutzen der Zusammenarbeit und von der Rangfolge des Antrages ab.

¹⁷ Das ECN-Kronzeugenmodellprogramm im Internet: www.ec.europa.eu/competition/ecn/model_jenency_de.pdf

¹⁸ Bekanntmachung Nr. 9/2006 über den Erlass und die Reduktion von Geldbußen in Kartellsachen – Bonusregelung – vom 7. März 2006; im Internet verfügbar unter www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/publikationen/bonusregelung.php

Abbildung 4
Anzahl der gestellten Bonusanträge 2001–2010



Die Bonusregelung soll Kartellbeteiligten eine Zusammenarbeit mit dem Bundeskartellamt so leicht wie möglich machen. Anträge können daher auch mündlich und/oder in englischer Sprache gestellt werden. Weil es für den Erlass und den Umfang der Reduktion auf den Rang in der Reihenfolge der Bonusanträge ankommt, die Kartellanten aber häufig nicht sofort über die für einen Bonusantrag erforderlichen umfassenden Informationen verfügen, enthält die Bonusregelung die Möglichkeit, sich für gewisse Zeit einen Rangplatz zu sichern: den sogenannten Marker. Die Antragsteller erklären die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit dem Bundeskartellamt und geben die Art und Dauer des Kartellverstoßes, die sachlich und räumlich betroffenen Märkte sowie die Identität der Beteiligten an. Zudem muss der Antrag auf einen Marker die Information enthalten, bei welchen Wettbewerbsbehörden ebenfalls Anträge gestellt wurden oder dies beabsichtigt ist. Der

Antragsteller erhält daraufhin eine Eingangsbestätigung und eine Frist von bis zu acht Wochen, um seinen vollständigen Bonusantrag auszuarbeiten. Geht der Antrag in dieser Frist ein, bleibt der Rang gewahrt, zwischenzeitlich eingegangene Bonusanträge treten zurück.

4. Anzahl der bislang gestellten Bonusanträge

Bereits die erste Bonusregelung war ein Erfolg. Dies illustriert die Zahl der gestellten Bonusanträge: In der Zeit von 2000 bis 2005 wurden insgesamt 122 Bonusanträge gestellt. Unter der neuen Bonusregelung wurden beim Bundeskartellamt in lediglich vier Jahren (von 2006 bis 2009) bereits weitere 112 Bonusanträge gestellt. Insgesamt haben also bereits über 230 Bonusanträge dazu beigetragen, Kartelle erfolgreich aufzudecken, zu beenden und zu ahnden.¹⁹

19 Die Anzahl der Anträge übersteigt die Anzahl der Verfahren, da sich die Ermittlungen regelmäßig gegen mehrere „Betroffene“ richten und jeder Betroffene einen Bonusantrag stellen kann. Betroffene sind zum einen die Mitarbeiter, die bei der Kartellabsprache beteiligt waren. Die Unternehmen, für die die Kartellabsprache getroffen wurde, werden als so genannte „Nebenbetroffene“ bezeichnet. Insgesamt wurden entsprechend in 88 Fällen 234 Bonusanträge gestellt.

IV. Kartellverfolgung: Eine kriminalistische Herausforderung

Verbotene Kartelle wie Preis- und Kunden-schutzabsprachen sind nur schwer aufzudecken und nachzuweisen. Die daran beteiligten Personen sind regelmäßig sehr auf Geheimhaltung bedacht und gehen mit den Informationen, die auf die Absprachen hindeuten, sehr vorsichtig um. Die Aufklärung einer Tat gleicht daher oftmals einem Puzzlespiel. Zunächst müssen alle relevanten Beweismittel gesichert und anschließend ausgewertet werden. Ist das Kartell nachgewiesen und ein Bußgeldbescheid erlassen, ist das Verfahren aber häufig nicht beendet: Oftmals schließt sich ein aufwändiges Gerichtsverfahren an.

1. Die Ermittlungsphase

Hinreichende Anhaltspunkte für einen Kartellverstoß

Die Herausforderung beginnt damit, ein verbotenes Kartell aufzudecken. Zahlreiche Kartelle werden auf der Grundlage der Bonusregelung bereits von Kartellbeteiligten selbst offenbart.²⁰ Daneben erhält das Bundeskartellamt zahlreiche Hinweise von Marktteilnehmern oder von Informanten über mutmaßliche Absprachen, teilweise auch anonym. Ernstzunehmenden Hinweisen geht das Bundeskartellamt durch informelle Gespräche, förmliche Vernehmungen sowie ergänzende Recherchen nach. Ergeben sich im Ergebnis hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte für einen Kartellverstoß, entscheidet die zuständige Beschlussabteilung über die Einleitung eines Bußgeldverfahrens.

Keine Pflicht zur Selbstbelastung

Wird ein Bußgeldverfahren eingeleitet, bestimmt sich das weitere Verfahren des Bundeskartellamts weitgehend nach den Regeln des Strafverfahrens. Insbesondere sind die Personen und Unternehmen, die im Verdacht stehen, sich an den verbotenen Kartellabsprachen zu beteiligen, nicht zur Mitwirkung im Verfahren verpflichtet. Es gilt der so genannte nemo-tenetur-Grundsatz. Niemand ist verpflichtet, sich selbst zu belasten. Da Auskunfts- oder Herausgabepflichten nicht bestehen, kann das Bundeskartellamt die relevanten Beweismittel bei den betroffenen Personen und Unternehmen nur im Wege der Durchsuchung vor Ort sicherstellen.

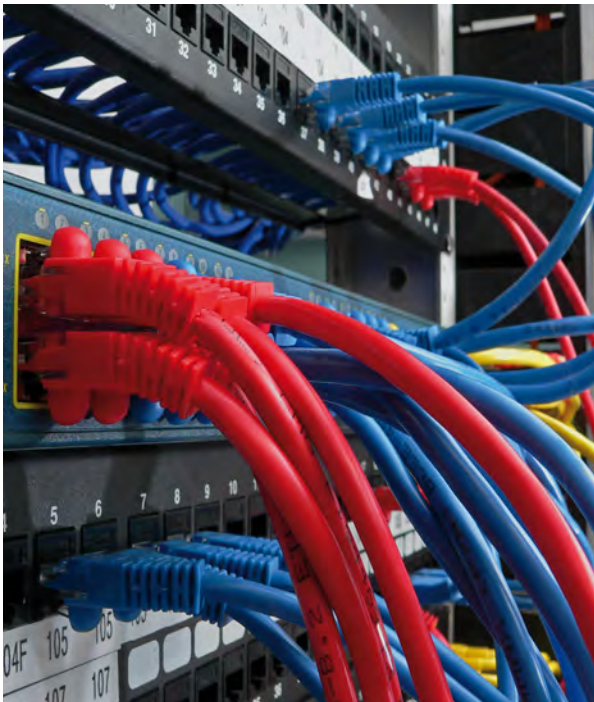
Durchsuchungen – Vorbereitung und personeller Einsatz

Der nächste Schritt nach Einleitung des Bußgeldverfahrens ist daher regelmäßig die Vorbereitung einer Durchsuchungsaktion bei den betroffenen Personen und Unternehmen. Dies ist einer der Schwerpunktbereiche der Sonderkommission Kartellbekämpfung (SKK), in der Juristen und Ermittlungsexperten mit Spezialkenntnissen tätig sind. In Abstimmung mit der Beschlussabteilung werden

- die Durchsuchungsobjekte bestimmt,
- die benötigte Amtshilfe der Polizeidienststellen angefordert
- und beim Amtsgericht die Durchsuchungsbeschlüsse beantragt.

Zudem bindet die SKK die forensischen IT-Experten des Bundeskartellamts in die Vorbereitung ein, denn mit der steigenden Bedeutung der elektronischen Medien werden die Dokumente, die auf verbotene Kartellabsprachen hinweisen, vermehrt elektronisch gespeichert

²⁰ Vgl. S. 17 ff.



oder per E-Mail ausgetauscht. Aus diesem Grunde gibt es kaum noch ein größeres Kartellverfahren, in dessen Rahmen keine IT-Daten gesichert werden.

Für jeden Standort stellt die SKK ein Durchsuchungsteam aus mehreren Mitarbeitern des Bundeskartellamts auf und versorgt sie mit den erforderlichen Informationen.

Die Zahl der durchsuchten Standorte variiert je nach Größe des Falles; die größte Aktion in den letzten Jahren betraf ein Kartellverfahren, bei dem allein 144 verschiedene Objekte durchsucht wurden. Der Personaleinsatz ist von der Zahl der Objekte und der dort vermuteten Personen abhängig, bei denen durchsucht werden soll. An den 20 Aktionen mit dem größten Personaleinsatz von Bundeskartellamt und Polizeibehörden der letzten Jahre waren zwischen 50 und 921 Einsatzkräfte beteiligt.



Durchsuchungen vor Ort

Am Durchsuchungstag werden die gerichtlichen Durchsuchungsbeschlüsse vollstreckt. Dies bedeutet, dass die Durchsuchungsteams aus Mitarbeitern des Bundeskartellamtes und der Polizei insbesondere in den Büroräumen der vermutlich an den Absprachen beteiligten Personen nach relevanten Beweismitteln suchen. Werden entsprechende Beweismittel gefunden, werden diese sichergestellt und – sofern sie nicht freiwillig herausgegeben werden – beschlagnahmt. Von Bedeutung sind dabei nicht nur Unterlagen, die im Hinblick auf den mutmaßlichen Kartellverstoß belastend oder entlastend sind, sondern auch alle Dokumente, die für die Bußgeldzumessung von Bedeutung sind. Hierzu zählen beispielsweise Gehaltsunterlagen oder Umsatzübersichten und Wirtschaftsprüfertestate.

Aus der Praxis

Das Bundeskartellamt ging Anfang 2008 mit einer groß angelegten Durchsuchungsaktion dem Verdacht nach, dass über 50 Unternehmen langjährige Preisabsprachen getroffen haben. Die auszuwertende Datenmenge war entsprechend umfangreich: Im Rahmen der Durchsuchung wurden an über zehn Standorten knapp acht Millionen Dateielemente gesichert, darunter

- ca. 513.000 Dokumente (Word-, PDF- und html-Formate),
- ca. 118.000 Arbeitsblätter (Excel- und andere Tabellen-Formate),
- ca. 451.000 Grafiken (u. a. Power-Point-Format) und
- ca. 184.000 E-Mail-Nachrichten.

Die Durchsicht dieses Bestandes erwies sich als komplex, da sie zusammen mit der Sichtung aller bei der Durchsuchung sichergestellten IT-Asservate erfolgte. Teilweise mussten zuvor die Passwörter zu verschlüsselten Dateien und Dateien mit untypischen Formaten von Sachverständigen der SKK unter Einsatz besonderer Software geöffnet werden.

Wegen der großen Bedeutung für den Nachweis von Kartellen werden vor Ort regelmäßig auch elektronische Daten für das Verfahren gesichert. Weil die in einem Unternehmen gespeicherte Datenmenge immens ist, kann vor Ort keine Feinsichtung vorgenommen werden, ohne den Geschäftsbetrieb erheblich zu beeinträchtigen.

Die Auswertung der sichergestellten Beweismittel

Damit bei einer Durchsuchung die Beeinträchtigung vor Ort auch aus Gründen der Verhältnismäßigkeit so gering wie möglich bleibt, erfolgt vor Ort nur eine Grobauswahl: Es werden IT-Daten von solchen Personen kopiert, deren Unterlagen für das weitere Verfahren relevant sein können. Diese Daten werden vorläufig sichergestellt und in die Räume des Bundeskartellamts gebracht, wo sie mit forensischer Spezialsoftware feingesichtet werden. Hierzu werden die Daten von den IT-Experten des Bundeskartellamts zuerst aufwändig labortechnisch

aufbereitet, d. h. gesichert, entschlüsselt und in lesbare Formate gebracht. Hieran schließt sich die Auswertung mithilfe von Suchworten und speziellen Filtern an, die vom Fallbearbeiter teilweise mit Unterstützung der SKK durchgeführt wird. Die im Rahmen der Feinsichtung als potenziell beweisrelevant herausgefilterten Daten werden zum Schluss auf eine DVD gebrannt, der restliche Datenbestand wird gelöscht. Die Unternehmen erhalten eine Kopie der Daten und die Gelegenheit, sie freiwillig herauszugeben, anderenfalls wird eine gerichtliche Beschlagnahme beantragt.

Um die elektronisch gestützte Durchsicht durch die IT-Daten mit der Auswertung der im Unternehmen sichergestellten Papierdokumente zu verknüpfen, werden bereits seit einigen Jahren die Papierdokumente eingescannt und digitalisiert. Mit Hilfe von neuester Auswertungssoftware kann nun die Auswertung von IT-Daten und Papierdokumenten gemeinsam elektronisch gestützt über die gleichen Suchläufe erfolgen. Dies hilft zwar, die Auswertung zu

Die Bußgeldleitlinien kurz gefasst:

- Zunächst wird der tatbezogene Umsatz bestimmt. Das ist der Umsatz, den ein Kartellbeteiligter durch die Kartellabsprache erzielt hat.
- Auf dieser Grundlage wird der Grundbetrag bestimmt, der bis zu 30 Prozent des tatbezogenen Umsatzes betragen kann und bei Hardcore-Verstößen regelmäßig im oberen Bereich der Skala (zwischen 20 Prozent und 30 Prozent) liegt.
- Anschließend werden erschwerende und mildernde Umstände berücksichtigt.
 - Aufschläge gibt es für erschwerende Umstände (z. B. Wiederholungstat, besonders aktive Rolle im Kartell). Ist ein Großunternehmen beteiligt, kann zur Sicherung der abschreckenden Wirkung der Buße ein weiterer Aufschlag von bis zu 100 Prozent erfolgen.
 - Mildernde Faktoren führen zu einer Bußgeldreduktion (z. B. erzwungene Teilnahme am Kartell, positives Nachtatverhalten wie die Wiedergutmachung des Schadens).
- Übersteigt das so bemessene Bußgeld 10 Prozent des konzernweiten Umsatzes, wird die Geldbuße auf diesen Betrag gekürzt.
- Einem Bonusantragsteller, dem kein vollständiger Erlass gewährt wird, wird zusätzlich der Bonus von der – gegebenenfalls gekappten – Buße abgezogen.
- Sofern im Einzelfall eine Geldbuße die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Unternehmens beeinträchtigen könnte, wird dem über Stundungen und Ratenzahlungen Rechnung getragen.

Einvernehmliche Verfahrensbeendigung („Settlement“)

Es besteht zudem die Möglichkeit, das Verfahren durch einen Vergleich zu beenden. Für eine solche einvernehmliche Verfahrensbeendigung, ein so genanntes Settlement, wird ein zusätzlicher Abschlag von der Geldbuße in Höhe von maximal zehn Prozent gewährt. Hiervon machen Kartellanten zunehmend Gebrauch. Voraussetzung dafür ist, dass der vom Bundeskartellamt festgestellte Sachverhalt in einer (Settlement-) Erklärung eingestanden wird sowie einige eher verfahrensrechtliche Zusagen abgegeben werden. Das Bundeskartellamt erlässt daraufhin im Regelfall lediglich einen Kurzbußgeldbescheid. Ein solches Settlement kann dazu führen, dass ein Bußgeldverfahren innerhalb sehr kurzer Zeit abgeschlossen werden kann, ohne dass sich ein langwieriges Gerichtsverfahren anschließt.

3. Das Gerichtsverfahren

In zahlreichen Bußgeldverfahren folgt jedoch auf das Verfahren vor dem Bundeskartellamt nach dem Bußgeldbescheid ein Gerichtsverfahren.

Wird gegen einen Bußgeldbescheid Einspruch eingelegt, prüft das Bundeskartellamt, ob der Bußgeldbescheid abgeändert oder aufgehoben werden muss (sog. Zwischenverfahren). Bestätigen sich die Vorwürfe, wird der Bußgeldbescheid gerichtlich überprüft. Dafür gibt das Bundeskartellamt das Verfahren an die Generalstaatsanwaltschaft Düsseldorf ab. Nach einer Prüfung dort geht das Verfahren an das Oberlandesgericht Düsseldorf. Untechnisch gesprochen wandelt sich der Bußgeldbescheid mit dem Einspruch in eine Anklageschrift. Ist die Anklage zugelassen, wird in der Hauptverhandlung Beweis über den Kartellverstoß erhoben.



Hierzu werden dann Zeugen vernommen und Sachverständige eingehend befragt. Das Gericht ordnet im Regelfall auch die persönliche Anwesenheit der Kartellteilnehmer in der Hauptverhandlung an, die ebenfalls eingehend befragt werden. Auch die Beweismittelurkunden werden zum Gegenstand der Hauptverhandlung. An allen Terminen ist das Bundeskartellamt neben der Generalstaatsanwaltschaft vertreten, um seine Fallkenntnisse in das Verfahren einzubringen.

Das Oberlandesgericht Düsseldorf hat auf Grundlage der in der gerichtlichen Hauptverhandlung gewonnenen Erkenntnisse neu über den Vorwurf zu entscheiden und gegebenenfalls eine Geldbuße zu verhängen. Am Ende der Hauptverhandlung steht ein Urteil des Oberlandesgerichts.

Beispiel: Der Zementfall

Das Zement-Kartellverfahren, in dem das Bundeskartellamt 2003 Geldbußen i.H.v. insgesamt rund 700 Millionen Euro verhängt hatte, hatte zum Zeitpunkt der Abgabe des Verfahrens an die Gerichte einen Aktenumfang von 17 Umzugskartons. Der Aufwand für das Gerichtsverfahren in der ersten Instanz war außergewöhnlich hoch: Von Dezember 2008 bis Juni 2009 wurden in 36 Verhandlungstagen beim Oberlandesgericht Düsseldorf 40 Zeugen vernommen und ein ökonomischer Sachverständiger zur Schätzung des kartellbedingten Mehrerlöses gehört. Am Ende verhängte das Oberlandesgericht Düsseldorf Geldbußen in Höhe von knapp 330 Millionen Euro, weitere 70 Millionen Euro waren bereits zuvor rechtskräftig geworden.

V. Private Schadensersatzklagen: Chancen nutzen, Risiken vermeiden

Wer gegen das Kartellverbot verstoßen hat, ist dem Geschädigten auch zum Ersatz des entstandenen Schadens verpflichtet. Private Schadensersatzklagen können die kartellbehördlichen Aktivitäten sinnvoll ergänzen. Für die Durchsetzung des Kartellrechts nehmen sie insoweit eine bedeutende Rolle ein. Müssen Kartellmitglieder neben einem empfindlichen Bußgeld auch mit zusätzlichen Forderungen der geschädigten Kunden auf Schadensersatz rechnen, schwächt dies spürbar die Attraktivität illegaler und sozialschädlicher Absprachen. Auch die Hauptzielrichtung von Schadensersatzklagen, die Wiedergutmachung des durch ein Kartell verursachten individuellen Schadens, ist ein wichtiges Anliegen.

Stärkung privater Schadensersatzklagen

Die deutsche Rechtsordnung verfügt bereits über ein funktionierendes System ziviler Schadensersatzklagen. Dessen Effektivität wurde in den vergangenen Jahren durch gesetzgeberische Maßnahmen und richtungsweisende Entscheidungen der Gerichte weiter gestärkt. Hervorzuheben sind hier die im Jahr 2005 ins Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen aufgenommenen Klarstellungen (s. Kasten).

Auch durch die Rechtsprechung wurden die Möglichkeiten einer wirksamen Geltendmachung individueller Schadensersatzansprüche von Kunden gegen die Mitglieder eines illegalen Kartells verbessert. So hat der Bundesgerichtshof die gebündelte Geltendmachung von Ansprüchen auf Schadensersatz gegen die Mitglieder eines Kartells im Jahr 2009 für zulässig erklärt.

Gesetzliche Erleichterungen für die Durchsetzung privater Schadensersatzforderungen:

- Ein Anspruch auf Ausgleich des entstandenen Schadens besteht grundsätzlich immer für die betroffene Marktgegenseite, d. h. die unmittelbar durch eine Absprache geschädigten Abnehmer und Kunden.
- Die Nachweisanforderungen für den Kläger wurden auf ein sinnvolles Maß reduziert, indem einer rechtskräftigen kartellbehördlichen Entscheidung gegen ein Kartell im zivilen Schadensersatzprozess Feststellungswirkung zukommt, d. h. ein Kläger muss den Kartellrechtsverstoß nicht erneut nachweisen.
- Ferner ist klargestellt, dass im Einzelfall der entstandene Schaden nicht auf Heller und Pfennig ausgerechnet werden muss, sondern vom zuständigen Gericht geschätzt werden kann.
- Auch kann sich ein kartellbeteiligtes Unternehmen seiner Schadensersatzpflicht nicht mit dem einfachen Hinweis entziehen, dass sein unmittelbarer Kunde die kartellbedingt überhöhten Preise an seine Abnehmer durchgereicht und damit überwältigt hat.
- Aufgrund der teilweise sehr langen Dauer von Kartellverfahren besonders wichtig ist ferner die Regelung, dass während kartellbehördlicher Verfahren die Uhr für mögliche Schadensersatzforderung faktisch angehalten ist, weil die Verfahrensdauer nicht auf die Verjährungsfrist für entsprechende zivilrechtliche Schadensersatzansprüche angerechnet wird.

Zunahme privater Schadensersatzklagen

Die Effektivität dieses Rechtsrahmens wird auch dadurch belegt, dass parallel zu der Intensivierung der Verfolgung und Ahndung illegaler Kartellabsprachen durch das Bundeskartellamt²² auch die Zahl und vor allem der Umfang von kartellrechtlichen Schadensersatzklagen gegen die Beteiligten von Hardcore-Kartellen deutlich zugenommen hat. Die Fälle, in denen private Schadensersatzklagen anhängig oder abgeschlossen sind, umfassen die verschiedensten Wirtschaftszweige wie z. B. Transportbeton, Zement, Papier, Bleichmittel, Vitamine oder aber auch Marineschläuche, Aufzüge und Luftfracht-Dienstleistungen. Es gibt mittlerweile kaum mehr eine Bußgeldentscheidung einer Kartellbehörde, die keine zivilrechtlichen Schadensersatzklagen nach sich zöge. Öffentliches Aufsehen erregen regelmäßig einzelne Großverfahren, in denen es um Schadensersatzsummen in der Größenordnung hoher zwei- bis dreistelliger Millionenbeträge geht. Im Fall des oben bereits erwähnten Zementkartells²³ beträgt die geschätzte Schadenssumme einschließlich Zinsen beispielsweise etwa 350 Millionen Euro.

Ausgewogenheit von behördlicher Kartellverfolgung und privaten Schadensersatzklagen

So sehr diese Entwicklung der effektiven Abschreckung und der Wiedergutmachung zugekommt und insoweit zu begrüßen ist, so dürfen jedoch auf der anderen Seite die Gefahren einer überbordenden „Klageindustrie“ für eine effektive Kartellverfolgung nicht aus dem Blick verloren werden.

Mögliche negative Auswirkungen für die effektive Kartellverfolgung können sich insbesondere ergeben, wenn durch die verstärkte Verfolgung individueller Ansprüche die Effektivität der Bonusregelung als Erfolgsmotor der kartellbehördlichen Kartellbekämpfung gefährdet würde.²⁴ Dies wäre der Fall, wenn ein Unternehmen einen Bonusantrag deshalb nicht stellt, weil es sich zivilrechtlichen Haftungsrisiken gegenüber sieht, die in der Höhe an das erlassene Bußgeld heranreichen oder dieses im Einzelfall sogar übersteigen können.

Dem Anliegen einer effektiven Wiedergutmachung des individuell entstandenen Schadens würde damit zudem ein Bärendienst erwiesen. Denn der Erfolg ziviler Schadensersatzklagen hängt aufgrund der erstmaligen Aufdeckung des Kartells und der Feststellungswirkung von behördlichen Bußgeldentscheidungen für den zivilrechtlichen Schadensersatzprozess unmittelbar und untrennbar von dem Erfolg und der Effektivität der kartellbehördlichen Kartellbekämpfung ab.

²² S. S. 6 f.

²³ S. S. 13 und 25.

²⁴ S. S. 17 ff.

VI. Kartelle ohne Grenzen: Gemeinsam den Herausforderungen der Globalisierung gerecht werden

Mit dem Fortschreiten der Entwicklung des europäischen Binnenmarktes sind auch die Unternehmen zunehmend grenzüberschreitend in Europa tätig. Dies bedeutet aber auch, dass Kartellabsprachen getroffen werden, die über ein Land hinausgehen. Es besteht Einigkeit darüber, dass auch die Kartellverfolgung entsprechend nicht an Landesgrenzen scheitern sollte. Die nationalen Kartellbehörden haben seit dem Jahr 2003 im Netzwerk der europäischen Wettbewerbsbehörden (ECN) die Aufgabe erhalten, neben der Europäischen Kommission das europäische Kartellrecht auf Kartellverstöße mit grenzüberschreitenden Wirkungen anzuwenden.²⁵ An Stelle der Europäischen Kommission können daher eine oder mehrere nationale Behörden tätig werden, um Verstöße gegen europäisches Wettbewerbsrecht zu ahnden. Die Europäische Kommission und die Wettbewerbsbehörden nutzen auch für die hierfür erforderliche Fallverteilung das ECN. Ziel der Fallverteilung ist, dass die bestgeeignete Behörde einen Kartell- bzw. Missbrauchsfall bearbeitet. Jede EU-Wettbewerbsbehörde stellt zu Beginn eines Verfahrens einen Fall, in dem (auch) Europäisches Recht angewendet wird,

in das Hochsicherheitsintranet der EU-Wettbewerbsbehörden ein. Damit macht sie diese Information sämtlichen Wettbewerbsbehörden des ECN zugänglich. Kriterien zur Bestimmung der bestgeeigneten Behörde sind die räumliche Reichweite der Auswirkungen des Wettbewerbsverstoßes, die Möglichkeiten der Beweiserhebung und die Mittel zur Beendigung der Zuwiderhandlung.²⁶

Um in solchen Fällen alle notwendigen Beweismittel sichern zu können, haben die nationalen Wettbewerbsbehörden die Befugnis erhalten, sich gegenseitig um Ermittlungen für das jeweils eigene Verfahren zu ersuchen und Beweismittel untereinander auszutauschen. Die Amtshilfeersuchen haben sich in der Praxis als hilfreiches Ermittlungsinstrument erwiesen, um im EU-Ausland befindliche Beweismittel für ein Verfahren des Bundeskartellamts zu sichern.

Neben den formalen Ermittlungersuchen gibt es zahlreiche Kontakte zu den europäischen und außereuropäischen Wettbewerbsbehörden, um informell Erfahrungen allgemeiner Art oder im Hinblick auf konkrete Verfahren auszutauschen. Wichtig sind insbesondere auch die Arbeitsgruppen des Europäischen Wettbewerbsnetzes, die diesen gegenseitigen Erfahrungsaustausch fördern und das Ziel einer verstärkten Annäherung der Bußgeldverfahren in der Europäischen Union verfolgen.

²⁵ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln vom 16.12.2002, ABl. EG L 1/1 vom 04.01.2003.

²⁶ Die Europäische Kommission ist in der Regel dann als bestgeeignete Behörde anzusehen, wenn zum Beispiel ein Verstoß in mehr als drei Mitgliedsstaaten Auswirkungen auf den Wettbewerb hat.

**Beispiele für die Kooperation im ECN:**

- Die Wettbewerbsbehörden in Österreich, in Schweden und in Frankreich haben auf Ersuchen des Bundeskartellamts Durchsuchungen in ihren Ländern durchgeführt, Beweismittel für das Bundeskartellamt sichergestellt und nach Deutschland übermittelt.
- Das Bundeskartellamt hat seinerseits Ermittlungsmaßnahmen für die Wettbewerbsbehörden in Italien, Frankreich und den Niederlanden durchgeführt.

VII. Ausblick

Die geschilderte erhebliche Intensivierung der Kartellverfolgung zahlt sich, wie die Zahlen zeigen, in hohem Maße aus. Kartelle bleiben eine Herausforderung. Zur Aufdeckung bedarf es schlagkräftiger Ermittlungsbefugnisse. Eine wesentliche Rolle wird auch weiterhin die Kronzeugenregelung spielen. Ihre bisherigen Erfolge potenzieren ihre Wirkung, da sich Kartellanten immer weniger vertrauen: geheime Kartellabsprachen werden immer instabiler. Neben die weiter zunehmende behördliche Kartellbekämpfung werden private Schadensersatzklagen treten und so neben einer zusätz-

lichen Abschreckung zur Kompensation der Geschädigten beitragen. Erfolgreiche Schadensersatzklagen setzen aber ein erfolgreiches behördliches Kartellverfahren voraus.

Wichtig ist, dass das Bundeskartellamt für diese Aufgabe gut aufgestellt und ausgerüstet ist. Das Bundeskartellamt wird die Anstrengungen in diesem Bereich weiterführen und verstärken. Nur so können Kartelle, die den Verbrauchern und den Volkswirtschaften insgesamt Jahr für Jahr erheblichen Schaden zufügen, zerschlagen und neue Kartellbildung verhindert werden.



Das Bundeskartellamt in Bonn

Impressum

Bundeskartellamt
Referat PK
Kaiser-Friedrich-Str. 16
53113 Bonn
info@bundeskartellamt.bund.de
www.bundeskartellamt.de

Gestaltung und Produktion

PRpetuum GmbH, München

Bildnachweis

OJO Images – mauritius images (Titel)
Engelbert Reineke – Bundesregierung (S. 6)
ene – Shutterstock (S. 14)
Alexander Tarasov – Fotolia (S. 14)
Gina Sanders – Fotolia (S. 14 + 15)
Joachim Wendler – Fotolia (S. 18)
Wayne Johnson – Fotolia (S. 21)
eyezoom1000 – Fotolia (S. 21)
Mardre – Fotolia (S. 23)
redhorst – Fotolia (S. 25)
F. Aumüller – DIGITALstock (S. 29)

Stand

August 2011