



Bundeskartellamt



Offene Märkte | Fairer Wettbewerb

Erfolgreiche Kartellverfolgung

Nutzen für Wirtschaft und Verbraucher



Impressum

Herausgeber

Bundeskartellamt
Kaiser-Friedrich-Straße 16
53113 Bonn
www.bundeskartellamt.de

Stand

Dezember 2016

Druck

Druckerei Raabe OHG, Rheinbach

Gestaltung und Produktion

PRpetuum GmbH, München

Bildnachweis

Jetta Productions – Getty (Titel); Bundeskartellamt/Gloger (S. 3); shironosov – iStock (S. 4); gargantiopa – iStock (S. 6); sp4764 – Fotolia (S. 7 oben); TommL – iStock (S. 7 unten); efilippou – iStock (S. 8/9); Sezeryadigar – iStock (S. 10); querbeet – iStock (S. 11); Denys Rudyi – Fotolia (S. 12); Rawpixel.com – Fotolia (S. 13); mantinov – Fotolia (S. 14); David Pimborough – Fotolia (S. 17); xixinxing – Fotolia (S. 18); pathdoc – Fotolia (S. 19); Nastco – iStock (S. 20); CatLane – iStock (S. 21); solarseven – iStock (S. 22); davis – Fotolia (S. 23); maxoidos – Fotolia, chaya1 – Fotolia, fischer-cg.de – Fotolia, yulyla – Fotolia, vschlichting – Fotolia (S. 25); Yingko – Fotolia (S. 26); Alex_Schmidt – iStock (S. 27); Freder – iStock (S. 28); baona – iStock (S. 29); eric – Fotolia (S. 30); monkeybusinessimages – iStock (S. 31); beeboys – Fotolia (S. 32)

Text

Bundeskartellamt
Kaiser-Friedrich-Straße 16
53113 Bonn

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Inhalt

Vorwort	3
I. Kartellbekämpfung	4
Zentrale Aufgabe des Bundeskartellamtes.....	4
1. Was ist ein Kartell?.....	5
2. Gestiegene Schlagkraft der Kartellverfolgung.....	5
3. Wirksame Abschreckung	9
4. Kartelle ohne Grenzen: Internationale Zusammenarbeit.....	11
II. Ein Einsatz, der sich auszahlt, insbesondere für den Verbraucher.....	14
1. Der wirtschaftliche Schaden von Kartellen.....	15
2. Die Vorteile effektiver Kartellverfolgung.....	16
III. Aufdeckung von Kartellen: Das Kronzeugenprogramm als Erfolgsmotor.....	18
1. Funktionen der Bonusregelung	19
2. Entstehung und Überarbeitung der Bonusregelung.....	19
3. Was beinhaltet die Bonusregelung?	21
IV. Kartellverfolgung: Eine kriminalistische Herausforderung.....	22
1. Die Ermittlungsphase	23
2. Die Bußgeldzumessung.....	26
3. Das Gerichtsverfahren.....	27
V. Private Schadensersatzklagen: Chancen nutzen, Risiken vermeiden.....	28
VI. Compliance	31
VII. Ausblick.....	32
Verweise	33

Vorwort

Wettbewerb ist ein tragender Pfeiler unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Die Tatsache, dass Wettbewerb grundsätzlich zu den gesamtwirtschaftlich besten Ergebnissen führt, ist heute in den meisten Volkswirtschaften unbestritten. Funktionierender Wettbewerb treibt die Unternehmen im positiven Sinne an. Sie müssen sich anstrengen, um die Gunst der Kunden zu gewinnen. Der Verbraucher profitiert davon unmittelbar in Form von besserer Qualität und günstigeren Preisen.

Illegale Kartelle unterwandern diesen Mechanismus und richten so hohe volkswirtschaftliche Schäden an. Wenn Unternehmen Preise absprechen, Aufträge, Kunden und Regionen untereinander aufteilen oder wichtige Konditionen miteinander abstimmen, wird der Wettbewerb zu Lasten der Kunden außer Kraft gesetzt. Preise und Qualitäten werden nicht mehr von Angebot und Nachfrage, sondern von dem konspirativen Vorgehen der Kartellanten bestimmt.

Vollkommen zu Recht sind Kartellabsprachen weltweit verboten und scharfen Sanktionen ausgesetzt. Das deutsche Kartellrecht sieht hohe Bußgelder gegen die beteiligten Unternehmen und verantwortlich handelnde Personen vor. Bußgelder sind zwar nicht das primäre Ziel der Kartellverfolgung, aber sie sind mitunter notwendig, um Unternehmen davon abzuschrecken, sich überhaupt erst auf illegale Absprachen einzulassen. Bei der Festsetzung des Bußgeldes wird dabei immer auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen berücksichtigt. Die Bußgelder zielen nicht darauf ab, die Unternehmen dauerhaft zu schwächen oder gar in die Insolvenz zu treiben.

Das Bundeskartellamt hat seine Schlagkraft im Bereich der Kartellverfolgung in den vergangenen Jahren deutlich erhöht, etwa durch den Aufbau spezialisierter Kartellabteilungen, durch eine überarbeitete Kronzeugenregelung und durch die Einführung eines anonymen Hinweisgeber-systems. Die Zahl der aufgedeckten Kartelle ist kontinuierlich gestiegen und die Verfahren werden heute schneller abgeschlossen als noch vor zehn Jahren.



Diese Broschüre soll Ihnen einen Einblick in die Kartellverfolgung des Bundeskartellamtes gewähren. Wie decken wir Kartelle auf? Welche Rolle kommt dabei der Kronzeugenregelung zu? Wie funktioniert die internationale Zusammenarbeit? Wie wird die Höhe der Bußgelder bestimmt?

Außerdem werfen wir ein Schlaglicht auf die Möglichkeit, private Schadensersatzforderungen gegen die Kartellanten durchzusetzen, und widmen uns den Bemühungen von Unternehmen, mittels sogenannter „Compliance-Programme“ den Kartellverstößen vorzubeugen.

Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Mundt'. The signature is stylized and fluid, written over a white background.

Andreas Mundt
Präsident des Bundeskartellamtes

I. Kartellbekämpfung

Zentrale Aufgabe des Bundeskartellamtes



Kartellabsprachen führen regelmäßig zu überhöhten Preisen bei sinkender Produktqualität. Gleichzeitig wird durch die Ausschaltung des Wettbewerbs die Innovationskraft der Unternehmen gebremst. Kartelle schaden damit der Gesamtwirtschaft und insbesondere dem Verbraucher.

Die Verfolgung und Ahndung illegaler Kartelle ist eine zentrale Aufgabe staatlicher Wettbewerbsaufsicht. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) enthält ein generelles Kartellverbot in § 1 GWB. Eine entsprechende Regel findet sich im europäischen Recht in Artikel 101 AEUV. Kartelle werden als Ordnungswidrigkeiten verfolgt und können mit hohen Bußgeldern belegt werden. Die Wettbewerbsbehörden haben dabei staatsanwaltschaftliche Befugnisse.

1. Was ist ein Kartell?

Koordinieren Wettbewerber untereinander ihr Verhalten auf einem Markt, um dadurch den Wettbewerb einzuschränken oder auszuschalten, spricht man von einem Kartell. Wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen zwischen Unternehmen können verschiedene Formen annehmen. Besonders schwerwiegend sind zumeist Absprachen zwischen Wettbewerbern über Preise oder Produktionsmengen sowie die Aufteilung von Absatzgebieten oder Kundengruppen (sogenannte Hardcore-Kartelle). Grundsätzlich kann das Kartellverbot aber auch auf andere Vereinbarungen zwischen Wettbewerbern wie beispielsweise Kooperationen oder Marktinformationssysteme Anwendung finden.

Das Kartellverbot gilt auch für Vereinbarungen zwischen Unternehmen auf unterschiedlichen Marktstufen. Verboten sind beispielsweise sogenannte vertikale Preisbindungen, also Absprachen zwischen Herstellern und Händlern über die Endverkaufspreise. Hersteller dürfen Händlern zwar Preisempfehlungen geben, diese müssen aber unverbindlich sein (sogenannte unverbindliche Preisempfehlung, UVP). Nicht erlaubt sind hingegen verbindliche Vereinbarungen der Hersteller mit den Händlern über die Endverkaufspreise oder gar die Ausübung von Druck auf die Händler, um ein bestimmtes Preisniveau durchzusetzen.

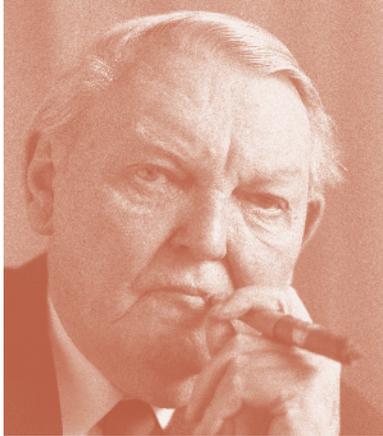
Unter bestimmten Voraussetzungen können wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen vom Kartellverbot befreit sein. Dies kann zum Beispiel der Fall sein, wenn durch die Vereinbarung die Warenerzeugung verbessert oder der technische Fortschritt gefördert wird und gleichzeitig die Verbraucher an dem entstehenden Gewinn angemessen beteiligt werden. Zudem sind bestimmte Kooperationen zwischen kleinen und mittleren Unternehmen erlaubt. Außerdem gibt es für bestimmte Wirtschaftsbereiche wie die Landwirtschaft oder Zeitungen/Zeitschriften Sonderregeln, die ebenfalls verschiedene gemeinsame Vereinbarungen erleichtern.

2. Gestiegene Schlagkraft der Kartellverfolgung

Das Bundeskartellamt hat der Verfolgung und Ahndung illegaler Absprachen, insbesondere von Preis-, Quoten-, Kunden- oder Gebietskartellen (sogenannten Hardcore-Kartellen), stets eine hohe Priorität eingeräumt. Durch verschiedene Maßnahmen konnte in den letzten 15 Jahren die Effektivität der Kartellverfolgung zum Nutzen der Gesamtwirtschaft und der Verbraucher noch weiter verbessert werden:

Maßnahmen zur Verbesserung der Effektivität der Kartellverfolgung





© Bundesregierung; Foto: Engelbert Reineke

„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, Düsseldorf/Wien, 8. Auflage 1964, S. 185 f.

Kronzeugenprogramm: Bonusregelung

Kartelle finden im Verborgenen statt. Die Aufdeckung der illegalen Absprachen ist eine große Herausforderung. Im Jahr 2000 hat das Bundeskartellamt deshalb eine Bonusregelung eingeführt, die 2006 noch einmal grundlegend überarbeitet wurde (oft auch als „Kronzeugenregelung“ bezeichnet). Einem Kartellanten, der dem Bundeskartellamt gegenüber die illegalen Absprachen mit seinen Konkurrenten offenbart und so zur Aufdeckung und Beendigung von Kartellen beiträgt, kann die Geldbuße erlassen oder erheblich reduziert werden. Die Regelung hat sich seit ihrer Einführung zu einem der entscheidenden Ermittlungsinstrumente der Kartellverfolgung entwickelt. Gut die Hälfte aller Kartellverfahren wird aufgrund der Hinweise von Kronzeugen eingeleitet (siehe ausführlich dazu Kapitel III).

Anonymes Hinweisgebersystem

Um die „Entdeckungsfahr“ und damit auch die Wahrscheinlichkeit einer tatsächlichen Sanktion für Kartellanten noch weiter zu steigern, hat das Bundeskartellamt 2012 ein elektronisches Hinweisgebersystem eingerichtet, das über die Homepage des Bundeskartellamtes aufgerufen werden kann. Es ermöglicht Insidern, die sich aus Angst vor negativen Konsequenzen oder gar Repressalien davor scheuen, ihre Identität offenzulegen, besondere Kenntnisse über Kartelle auch anonym weiterzugeben. Das System garantiert die Anonymität der Informanten und ermöglicht dennoch eine fortlaufende wechselseitige Kommunikation mit den Ermittlern des Bundeskartellamtes über einen geschützten elektronischen Briefkasten. Im Zeitraum von Juni 2012 bis Dezember 2016 sind bei 55.582 Zugriffen auf die Startseite des Hinweisgebersystems insgesamt 1.420 Hinweise eingegangen, von denen einige zur Einleitung von (Bußgeld-)Verfahren geführt haben.



Anonymes Hinweisgebersystem: Ein Beispiel

Im Juni 2015 hat das Bundeskartellamt in einem Verfahren gegen fünf Hersteller von akustisch wirksamen Bauteilen wegen Absprachen gegenüber der Automobilindustrie Bußgelder in einer Gesamthöhe von rund 75 Millionen Euro verhängt. Bei diesem Verfahren handelt es sich um einen Fall, der aufgrund einer anonymen Eingabe in das elektronische Hinweisgebersystem des Bundeskartellamtes eingeleitet und mit Bußgeldern abgeschlossen wurde.



Bei Eingang eines anonymen Hinweises vergewissert sich das Bundeskartellamt zunächst, ob die Angaben eine entsprechende sachliche Qualität haben, ausreichend detailliert sind, von schlüssigem Tatsachenmaterial begleitet oder durch weitere behördliche Recherchen bestätigt werden. Sind diese Voraussetzungen gegeben, kann die Behörde einen Durchsuchungsbefehl beantragen, um im Rahmen einer Durchsuchung bei den verdächtigen Unternehmen weitere Beweise sicherzustellen.

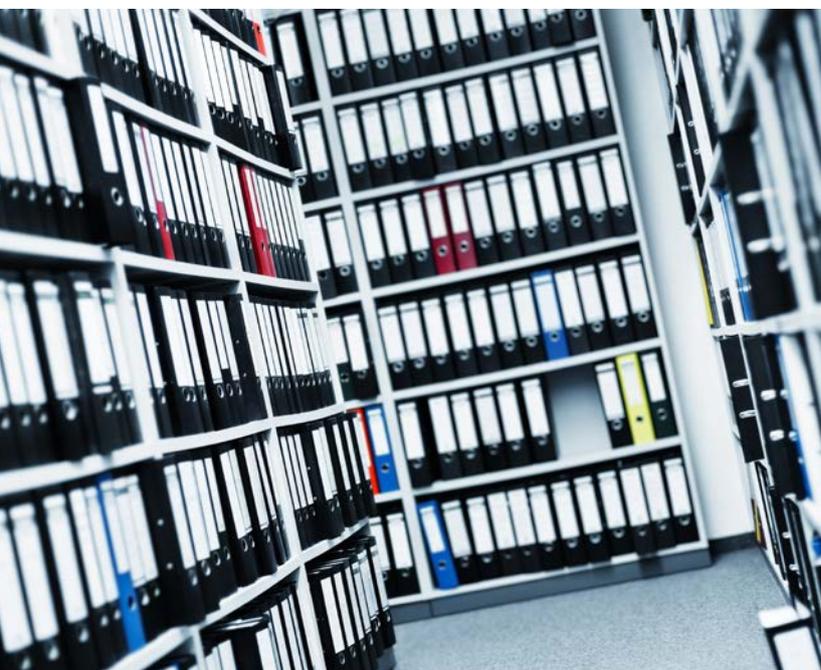
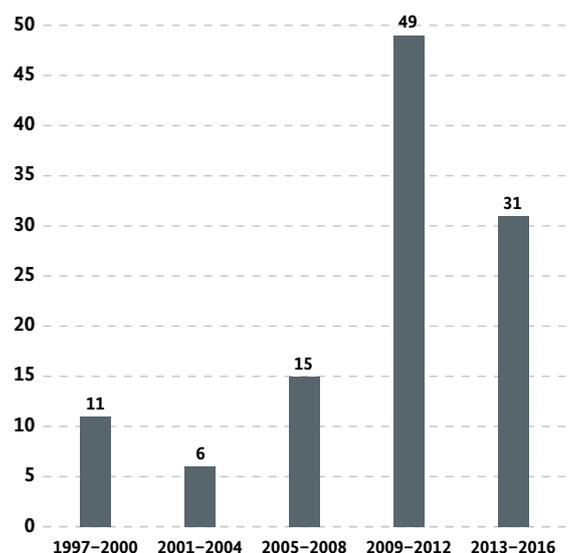
Sonderkommission Kartellbekämpfung

2002 wurde die Sonderkommission Kartellbekämpfung (SKK) eingerichtet, bei der die Hinweise auf Kartellverstöße zentral erfasst werden. Die SKK unterstützt die Beschlussabteilungen bei der Planung und Durchführung von Ermittlungsmaßnahmen (z. B. Durchsuchungen) und der zunehmend komplexeren Auswertung von Beweismitteln.

IT-Forensik

2009 wurde darüber hinaus eine auf die IT-Forensik spezialisierte Einheit gegründet, die die Beschlussabteilungen bei der Erhebung und Auswertung von IT-Daten unterstützt und für die Weiterentwicklung des forensischen Know-hows in diesem Bereich zuständig ist.

Abgeschlossene Kartellverfahren 1997 – 2016



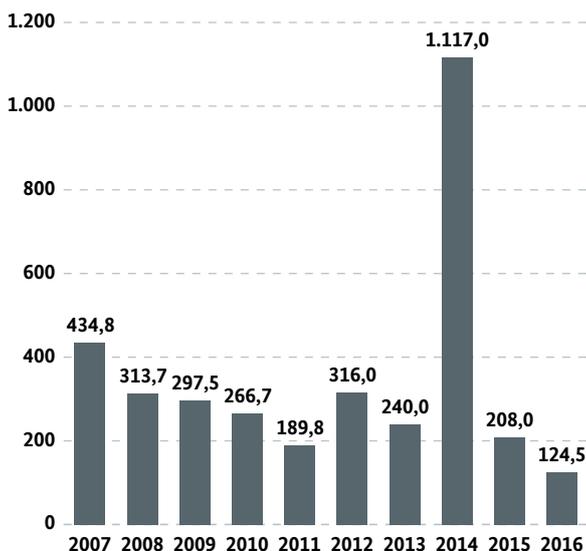
Spezialisierte Beschlussabteilungen

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

Ahndung der Kartelle mit hohen Geldbußen

Die gestiegene Verfolgungsintensität im Bereich der Bekämpfung von Hardcore-Kartellen lässt sich auch an der Höhe der vom Bundeskartellamt verhängten Bußgelder ablesen. Noch zur Jahrtausendwende lag die Summe der in einem Jahr verhängten Bußgelder oft nur im niedrigen zweistelligen Millionenbereich. In den vergangenen Jahren betragen die Gesamtbußgelder hingegen oft 200 bis 300 Millionen Euro, im Jahr 2014 – einem Ausnahmejahr – sogar über eine Milliarde Euro. Die Geldbußen fließen in den Bundeshaushalt.

Vom Bundeskartellamt verhängte Bußgelder (Gesamtsumme in Millionen Euro pro Jahr)



Ausgewählte Höchstbußgelder*

Jahr	Kartellverfahren	Summe der verhängten Bußgelder in Euro	Davon höchstes verhängtes Einzelbußgeld gegen ein Unternehmen
2015	Automobilzulieferer	89.700.000	29.500.000
2014	Bier	338.000.000	160.000.000
2014	Wurst	338.500.000	128.050.000
2014	Zucker	281.700.000	195.500.000
2013	Schienen – DB	134.500.000	103.000.000
2010	Brillengläser	115.000.000	28.760.000
2009	Kaffee	159.000.000	83.000.000
2008	Dekorpapier	61.000.000	25.000.000
2008	Tondachziegel	188.081.000	66.280.000
2007	Flüssiggas	249.000.000	67.200.000
2005	Industrieversicherungen	151.400.000	33.850.000
2003	Zement	396.000.000**	175.900.000

* Gerundete Werte. Wegen Rechtsanhängigkeit bei Gericht sind noch nicht alle Geldbußen rechtskräftig.

** Nach Urteil des BGH im Jahr 2013 insgesamt rechtskräftig gewordene Summe.



3. Wirksame Abschreckung

Die Kartellverfolgung ist nicht nur darauf gerichtet, Kartelle aufzudecken, zu beenden und zu sanktionieren. Wesentliches Ziel ist es auch, eine möglichst große Abschreckungswirkung zu erreichen, um Unternehmen davon abzuhalten, überhaupt erst ein Kartell zu bilden. Das Aufdeckungsrisiko ist heutzutage dank der Schlagkraft der Kartellverfolgung deutlich größer als noch vor einigen Jahren. Wird ein Kartell aufgedeckt, droht den Unternehmen und den verantwortlichen Managern ein empfindliches Bußgeld. Der Imageschaden, den ein Kartellant in der öffentlichen Meinung erfährt, ist oft beträchtlich. Außerdem sehen sich die Kartellbeteiligten im Nachgang zum behördlichen Verfahren zumeist umfangreichen Schadensersatzforderungen von Kartellopfern ausgesetzt. Dass die Abschreckungswirkung greift, zeigen auch die Bemühungen von vielen Unternehmen, wirksame Compliance-Maßnahmen zu ergreifen, um Kartellverstößen vorzubeugen (siehe hierzu ausführlich Kapitel VI).

Höhere Bußgelder schrecken ab

Die Angst vor einem Bußgeld kann andere von einer Kartellbildung abhalten. Wirksame Abschreckung setzt jedoch voraus, dass die drohende Sanktion für die Kartellbeteiligten auch spürbar ist. Kann ein Kartellmitglied das drohende Bußgeld hingegen „aus der Portokasse“ bezahlen, bleibt die Abschreckungswirkung der Kartellverfolgung zwangs-

läufig 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. Darüber hinaus drohen auch den verantwortlichen Managern Geldbußen von bis zu einer Million Euro.

Die Spannweite der gegen einzelne Unternehmen verhängten Bußgelder ist sehr groß. Die Bußgeldhöhe ist von der Dauer und der Schwere der Tat abhängig. Darüber hinaus spielen aber auch die Größe des beteiligten Unternehmens und der Umsatz mit den kartellrelevanten Produkten oder Dienstleistungen eine entscheidende Rolle. So können in ein und demselben Verfahren Bußgelder von einigen zehntausend Euro bis zu dreistelligen Millionenbeträgen verhängt werden. In den vergangenen fünf Jahren wurde im Durchschnitt gegen ein einzelnes Unternehmen ein Bußgeld von rund sieben Millionen Euro verhängt.

Bußgelder zielen 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 auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der betroffenen Unternehmen. Das deutsche Recht bietet zudem mit dem Instrument der Stundung bzw. Ratenzahlung weitere Spielräume, um das Ziel einer hinreichend abschreckenden Bußgeldhöhe zu erreichen, ohne den Fortbestand der betroffenen Unternehmen zu gefährden.

Kronzeugenregelung destabilisiert Kartelle

Eine abschreckende Wirkung können hohe Bußgelder nur erlangen, wenn den Kartellanten auch die Entdeckung ihrer Taten droht. Deshalb hat die bereits genannte Bonusregelung ebenfalls eine stark abschreckende Komponente. Kartellmitglieder müssen stets damit rechnen, dass einer von ihnen die illegalen Absprachen bereits den Kartellbehörden angezeigt hat. Die Stabilität von Kartellvereinbarungen wird dadurch wirksam geschwächt und man kann davon ausgehen, dass unzulässige Absprachen in vielen Fällen deshalb erst gar nicht mehr zustande kommen. Die Bonusregelung ist daher ein unverzichtbarer Baustein einer präventiven, bereits auf die Verhinderung illegaler Kartelle ausgerichteten Kartellrechtsanwendung (siehe hierzu ausführlich Kapitel V).



Rechtsnachfolgeproblematik

2011 Hohe Bußgelder, die das Bundeskartellamt verhängt hat, fallen nach Umstrukturierungen der betroffenen Unternehmen aus. Der Bundesgerichtshof bestätigt im Rahmen von zwei Verfahren gegen Industrieversicherer und im Bereich Transportbeton, dass nach der Umstrukturierung eines Unternehmens eine bußgeldrechtliche Haftung nur dann in Betracht kommt, wenn eine „Nahezu-Identität“ zwischen dem Vermögen der früheren Gesellschaft und dem der Rechtsnachfolgerin gegeben ist.

In beiden Fällen kann wegen der Rechtsnachfolgen kein Unternehmensbußgeld verhängt werden. Nach Auffassung des Bundesgerichtshofs kann diese Sanktionslücke nur durch den Gesetzgeber geschlossen werden.

2013 Mit der 8. Novelle des GWB werden Lücken bzgl. der Haftung bei Unternehmensnachfolgen geschlossen. Die Praxis zeigt jedoch, dass es insbesondere für große Unternehmen mit hohen Bußgeldern weiterhin Anreiz und Möglichkeiten gibt, sich durch Umstrukturierungen einem Bußgeld zu entziehen.

2016 Im Wurst-Kartell werden die erlassenen Bußgeldbescheide gegen zwei Gesellschaften der Zur-Mühlen-Gruppe infolge konzerninterner Umstrukturierungen gegenstandslos. Ursprünglich verhängte Bußgelder in Höhe von 128 Millionen Euro können nicht vereinnahmt werden. Darüber hinaus drohen auch in weiteren Fällen Bußgelder auszufallen.

2017 Der Gesetzgeber plant mit der 9. GWB-Novelle 2017 die verbliebenen Lücken bei der Bußgeldverhängung zu schließen.

Maßnahmen zur Aufdeckung von Submissionsabsprachen



Schätzungen zufolge soll durch Submissionsabsprachen bei der Vergabe von Aufträgen allein bei Bauvorhaben der öffentlichen Hand ein Schaden in Höhe von mehreren Milliarden Euro pro Jahr entstehen. Um Vergabestellen, aber auch anderen Geschädigten zu helfen, diese illegalen Absprachen zu erkennen und bei den Verfolgungsbehörden anzuzeigen, hat das Bundeskartellamt 2015 eine Informationsbroschüre zur Aufdeckung von Submissionsabsprachen veröffentlicht. Zudem hat das Bundeskartellamt zusammen mit Staatsanwaltschaften und Landeskartellbehörden ein „Netzwerk Submissionsbetrug“ gegründet, welches der Effektivierung und Intensivierung der gemeinsamen Ver-

folgung von Submissionsabsprachen dient. Die durch diese Maßnahmen erzielte Steigerung der Aufklärungsrate im Verbund mit den drohenden Geldbußen schreckt ebenfalls vor illegalen Absprachen ab.

folgung von Submissionsabsprachen dient. Die durch diese Maßnahmen erzielte Steigerung der Aufklärungsrate im Verbund mit den drohenden Geldbußen schreckt ebenfalls vor illegalen Absprachen ab.

Private Schadensersatzklagen

Einen ergänzenden Beitrag zur Abschreckungswirkung des Kartellrechts leistet in den letzten Jahren zunehmend das Instrument privater Schadensersatzklagen. Müssen Kartellmitglieder neben einem empfindlichen Bußgeld auch mit zusätzlichen Forderungen der geschädigten Kunden auf Schadensersatz rechnen, schwächt dies spürbar die Attraktivität illegaler Absprachen. Die Bedingungen für die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen wegen Kartellrechtsverstößen haben sich durch die zunehmende gerichtliche Praxis und höchstrichterliche Entscheidungen in den vergangenen Jahren weiter verbessert. Durch die für 2016 erwartete Umsetzung der EU-Kartellschadensersatzrichtlinie (Richtlinie 2014/104/EU) in deutsches Recht werden die Rechte von Kartellgeschädigten, die Schadensersatz fordern, nochmals gestärkt und die Geltendmachung vereinfacht. Kartellverfolgung und Schadensersatzklagen greifen dabei Hand in Hand. Ohne die behördlichen Ermittlungen hätten die Geschädigten oftmals keine Chance, die Kartelle überhaupt zu bemerken oder gar nachzuweisen. Während die Kartellverfolgung der Aufklärung und Sanktionierung dient, ist eine wichtige Funktion von privaten Schadensersatzklagen, den durch einen Kartellverstoß verursachten individuellen finanziellen Schaden auszugleichen (siehe hierzu ausführlich Kapitel V).





Kartelle als Straftat?

Verschiedene Stimmen, u. a. die Monopolkommission 2015 in einem Sondergutachten zur geplanten GWB-Novelle¹, fordern die Kriminalisierung von Kartellverstößen, um so eine noch wirksamere Abschreckung zu erreichen. Das Bundeskartellamt ist der Auffassung, dass die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten grundsätzlich ausreichen und bereits eine große Abschreckungswirkung erzielen. Zahlreiche Unternehmen haben beachtliche Investitionen in Compliance-Programme vorgenommen, u. a. um Kartellrechtsverstöße zu vermeiden. Die gestiegenen Fallzahlen sind Ausweis der verbesserten Kartellverfolgung und nicht etwa ein Zeichen dafür, dass es heute mehr Kartelle gäbe als früher. Generell gilt: Auch die Drohung mit Gefängnisstrafen schließt leider Gesetzesverstöße nicht aus. Die Bildung eines Kartells gegen den Staat – der sogenannte Submissionsbetrug – ist schon heute strafbewertet. Dennoch gibt es auch in diesem Bereich immer wieder neue Verstöße, wie die prominenten Beispiele des Feuerwehrfahrzeugkartells oder des Schienenkartells gezeigt haben. Zu bedenken ist ferner, dass strafrechtliche Anforderungen die heute schon äußerst komplexen Kartellverfahren zusätzlich erschweren würden. Auch die Kronzeugenregelung könnte als wirksames Aufdeckungsinstrument Schaden erleiden, wenn das Bundeskartellamt nach dem bei Straftaten üblichen Legalitätsprinzip unbedingt ermitteln und anklagen müsste und Kronzeugen womöglich keine Straf-

freiheit mehr garantieren könnte. Aus Sicht des Bundeskartellamtes gehört zu einer wirksamen Abschreckung nicht nur das Androhen von Sanktionen über den Gesetzestext, sondern auch eine effektive Aufdeckung und Verfolgung der Verstöße sowie die tatsächliche Vollstreckung der angedrohten Sanktionen.

4. Kartelle ohne Grenzen: Internationale Zusammenarbeit

Unternehmen sind heute zunehmend grenzüberschreitend tätig. Die Wettbewerbsbehörden haben frühzeitig auf diese Entwicklung reagiert. Seit dem Jahr 2003 besteht das Netzwerk der europäischen Wettbewerbsbehörden (ECN). Damit wurde der bereits damals gut etablierten Zusammenarbeit der nationalen Behörden untereinander sowie der nationalen Behörden mit der Europäischen Kommission ein institutioneller Rahmen gegeben. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 ist ein System paralleler Zuständigkeiten geschaffen worden, in dessen Rahmen die Europäische Kommission und die Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten europäisches Kartellrecht auf Kartellverstöße mit grenzüberschreitenden Wirkungen anwenden.² An Stelle der Europäischen Kommission können daher eine oder mehrere nationale Behörden tätig werden, um Verstöße gegen europäisches Wettbewerbsrecht zu ahnden.

Wird in einem Fall gegen europäisches Wettbewerbsrecht verstoßen, findet innerhalb des ECN eine Fallverteilung statt. Ziel dieser Fallverteilung ist es, 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. Die Europäische Kommission ist in der Regel dann als bestgeeignete Behörde anzusehen, wenn zum Beispiel ein Verstoß in mehr als drei Mitgliedstaaten Auswirkungen auf den Wettbewerb hat.

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 Amtshilfereisuchen haben sich in der Praxis als hilfreiches Ermittlungsinstrument erwiesen, um im EU-Ausland befindliche Beweismittel für ein Verfahren des Bundeskartellamtes 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.

Beispiele für die Kooperation im ECN

Verschiedene Wettbewerbsbehörden, beispielsweise in Österreich, in Schweden und in Frankreich, haben auf Ersuchen des Bundeskartellamtes Durchsuchungen in ihren Ländern durchgeführt, Beweismittel für das Bundeskartellamt sichergestellt und nach Deutschland übermittelt.

Das Bundeskartellamt hat seinerseits Ermittlungsmaßnahmen für die Wettbewerbsbehörden in Österreich, Dänemark, Frankreich und den Niederlanden durchgeführt.





Die Tätigkeit der Unternehmen ist aber nicht auf Europa beschränkt. Unternehmen agieren global. Unternehmenszusammenschlüsse wirken sich in verschiedenen Ländern, auf verschiedenen Kontinenten aus. Kartelle werden auf internationaler Ebene organisiert.

Das Bundeskartellamt arbeitet aus diesem Grund regelmäßig mit Wettbewerbsbehörden aus der ganzen Welt zusammen. Diese Zusammenarbeit basiert auf bilateralen Abkommen oder findet innerhalb internationaler Netzwerke statt.

Auf globaler Ebene kooperieren die nationalen Wettbewerbsbehörden insbesondere im International Competition Network (ICN). Das ICN wurde im Jahr 2001 von 14 Wettbewerbsbehörden gegründet. Das Bundeskartellamt war

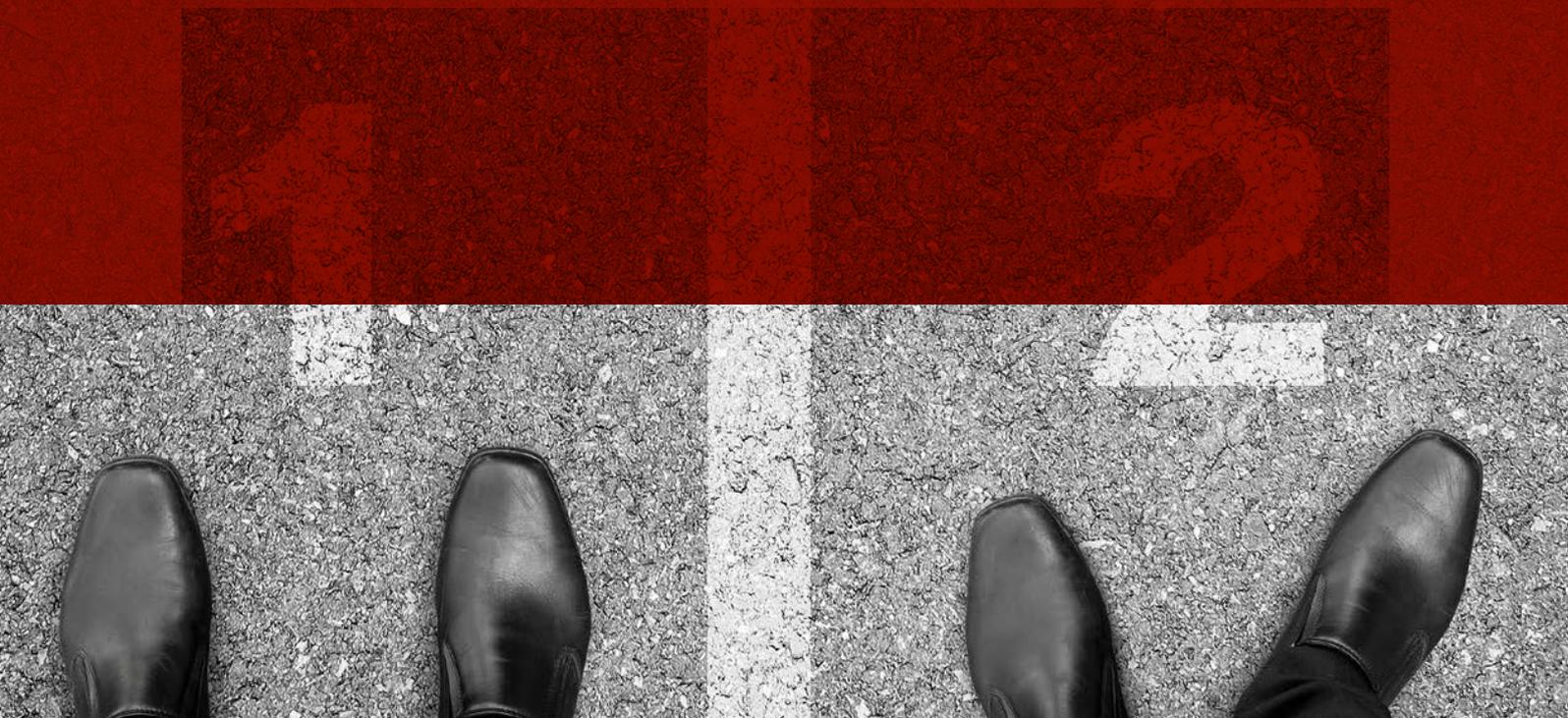
unter den Gründungsmitgliedern. Inzwischen ist das Netzwerk auf über 130 Mitgliedsbehörden angewachsen und die bedeutendste Vereinigung von Wettbewerbsbehörden weltweit. Das ICN bindet bewusst Rechtsanwälte, Unternehmensvertreter, und die Wissenschaft als nongovernmental advisors (NGAs) ein und ist in den Arbeitsgruppen Advocacy, Agency Effectiveness, Cartels, Mergers und Unilateral Conduct organisiert. Die ICN-Arbeitsprodukte, eine umfassende und in dieser Form einmalige Quelle praxisorientierten Wissens, sind über die ICN-Internetseite (www.internationalcompetitionnetwork.org) öffentlich zugänglich.

Andreas Mundt, Präsident des Bundeskartellamtes, ist seit September 2013 Vorsitzender des Leitungsgremiums des ICN (Steering Group).

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

Die Verfolgung illegaler Hardcore-Kartelle (Preis-, Quoten-, Kunden- und Gebietsabsprachen) hat als zentraler Bereich eines effektiven Wettbewerbsschutzes unmittelbare positive Wirkungen für Wirtschaft und Verbraucher. Denn Kartelle verursachen wegen ihrer preissteigernden Wirkung und der negativen Folgen für die Produktqualität und für Innovationen 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. Die Unternehmen müssen sich wieder „anstrengen“, um die Gunst des Kunden zu gewinnen. 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. In einer zusammenfassenden Bewertung von über 1.000 Kartellen kam eine wissenschaftliche Studie zu den folgenden Ergebnissen:³

- **Im Mittel führen Kartellabsprachen zu um 15 Prozent überhöhten Preisen**, d.h. die Abnehmer und Verbraucher müssen für dasselbe Produkt einen Preis zahlen, der um 15 Prozent über demjenigen Preis liegt, den sie bei unverfälschtem und funktionierendem Wettbewerb hätten zahlen müssen.
- Internationale Absprachen, an denen Anbieter aus mehreren Ländern beteiligt sind, sind hierbei i. d. R. schädlicher als rein nationale Kartelle. Der durchschnittliche kartellbedingte Preisanstieg aufgrund von internationalen Kartellen liegt bei **etwa 18 Prozent**, während nationale Kartelle die Preise durchschnittlich um **etwa 13 Prozent** erhöhen.

Hinter diesen Prozentzahlen verbergen sich zum Teil außerordentlich hohe absolute 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-Dollar⁴ (derzeit ca. 7,4 Milliarden Euro). Der Schaden für den Verbraucher in Europa summierte sich dabei auf ca. drei Milliarden US-Dollar (derzeit ca. 2,8 Milliarden Euro).

Ein weiteres Beispiel stellt das europäische Waschmittelkartell dar, das in den Jahren 2002 bis 2005 in insgesamt acht europäischen Ländern, darunter auch Deutschland, aktiv war. Eine aktuelle wissenschaftliche Studie⁵ kommt hier zu dem Ergebnis, dass sich der finanzielle Schaden für die Verbraucher in Deutschland allein während der letzten neun Monate des aktiven Kartellzeitraums auf etwa 13 Millionen Euro belief. Davon ausgehend wird für alle betroffenen Länder zusammen der finanzielle Schaden über den gesamten Kartellzeitraum auf ca. 315 Millionen Euro geschätzt.

Auch die konkreten Erfahrungen mit Kartellen 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.

Beispiel: Der Zementfall

Im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung einer Bußgeldentscheidung des Bundeskartellamtes hat das Oberlandesgericht Düsseldorf einen ökonomischen Experten beauftragt, den Preiseffekt eines langjährigen illegalen Kartells im deutschen Zementmarkt zu schätzen. 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 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 rund 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 dreistelliger Millionenhöhe verhindert.

Allein durch diesen Preiseffekt hat das Kartell einen jährlichen Schaden in dreistelliger Millionenhöhe verursacht. Hätte das Bundeskartellamt dieses Kartell nicht aufgedeckt und erfolgreich zerschlagen, wären die deutsche Volkswirtschaft und der Verbraucher weiterhin Jahr für Jahr infolge überhöhter Preise ungerechtfertigterweise zur Kasse gebeten worden. 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 hat beispielsweise auch Verfahren wegen Kartellabsprachen bei Streusalz, Feuerwehrfahrzeugaufbauten, Betonpflastersteinen, Hydranten und Schienen geführt – auch hier ist die öffentliche Hand jeweils in hohem Maße Geschädigter von überhöhten Kartellpreisen.

2. Die Vorteile effektiver Kartellverfolgung

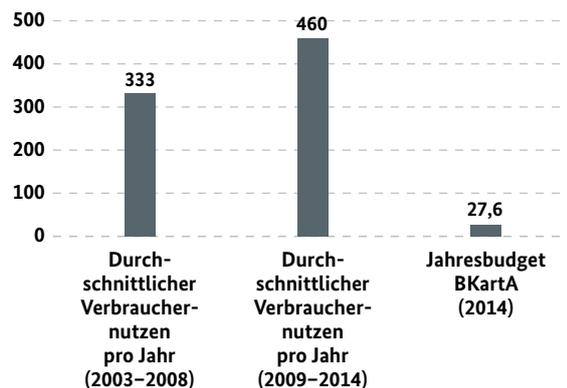
Auch wenn konkrete Einzelfälle bereits einen Eindruck von der hohen Sozialschädlichkeit von Kartellabsprachen und den Vorteilen einer effektiven Kartellverfolgung vermitteln: Die wahren Dimensionen werden erst sichtbar, wenn man sich vergegenwärtigt, dass illegale Wettbewerbsbeschränkungen nach wie vor 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: Süßwaren, Kaffee, Zucker, Bier, Mehl, Brillengläser, Spanplatten, Wurstwaren – um nur einige der bedeutendsten Kartellfälle des Bundeskartellamtes der letzten Jahre zu nennen. Zum Ausmaß der Vorteile einer effektiven Kartellverfolgung insgesamt liegen für einzelne Länder aktuelle Schätzungen vor. Für den Zeitraum 2012–2015 schätzt die britische Wettbewerbsbehörde den durchschnittlichen jährlichen Gesamtvorteil für den Verbraucher im Bereich der Kartellverfolgung auf mindestens 65 Millionen GBP (ca. 90 Millionen Euro).⁶

Dabei handelt es sich ausschließlich um den direkt abschätzbaren, monetären Vorteil, der dem Verbraucher infolge der erfolgreichen Kartellaufdeckung und -verfolgung durch die Behörde zugutekommt. Nicht berücksichtigt sind darin die zusätzlichen indirekten Wirkungen.

Direkte Vorteile von mindestens 460 Millionen Euro pro Jahr

Und welche Vorteile sind für den deutschen Verbraucher mit der Tätigkeit des Bundeskartellamtes im Bereich der Kartellverfolgung verbunden? Das Bundeskartellamt hat zu dieser Frage eine Schätzung, bezogen auf die bedeutendsten beuößten Kartelle im Zeitraum von 2009 bis 2014 vorgenommen. Da bewusst konservative Annahmen zu Grunde gelegt wurden, können die Ergebnisse dabei als Untergrenze der durch die Kartellverfolgung generierten Verbrauchervorteile gelten. So konnte der direkte Verbrauchernutzen für den Gesamtzeitraum auf mindestens 2,75 Milliarden Euro beziffert werden. Auf ein Jahr bezogen bedeutet dies einen durchschnittlichen Einspareffekt für den Verbraucher von mindestens 460 Millionen Euro, der durch die Aufdeckung und Zerschlagung der Kartelle generiert wurde.

Geschätzter unmittelbarer Verbrauchernutzen der Verfolgung von Hardcore-Kartellen durch das Bundeskartellamt (in Millionen Euro pro Jahr)*



* Der geschätzte direkte Verbrauchernutzen für den Gesamtzeitraum 2009–2014 liegt bei rund 2,75 Milliarden Euro.

Vorgehensweise beim Abschätzen der direkten Vorteile der Kartellverfolgung

Die durch die Verfolgungsaktivitäten des Bundeskartellamtes für den Verbraucher erzielten direkten wirtschaftlichen Vorteile wurden weitgehend auf der Grundlage der jüngsten Empfehlungen der OECD⁷ geschätzt. Dabei wurden – im Sinne eines konservativen Ansatzes – u. a. folgende Annahmen zu Grunde gelegt:

- Dass ein Kartell im Durchschnitt zu einer Preisüberhöhung um zehn Prozent führt (obwohl der in empirischen Untersuchungen festgestellte Preiseffekt illegaler Absprachen deutlich über diesem Wert liegt).
- Dass das Kartell ohne behördliche Aufdeckung noch drei Jahre fortgedauert hätte (viele Kartelle existieren über einen deutlich längeren Zeitraum hinweg).
- Nur die – bezogen auf die Höhe des verhängten Bußgeldes – bedeutsamsten Kartellfälle aus dem betrachteten Zeitraum von 2009 bis 2014 und hiervon jeweils nur die bebußten Unternehmen wurden in die Untersuchung einbezogen. Bei Berücksichtigung aller Unternehmen bzw. Fälle ergäbe sich ein deutlich höherer Schätzwert.
- Es wurde nicht berücksichtigt, ob und inwieweit durch die Kartelle auch die Preise von Unternehmen gestiegen sind, die sich nicht an der Absprache beteiligten hatten (sog. Kartellschatteneffekt).

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. So kommt eine von der britischen Kartellbehörde in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 2011 zu dem Ergebnis, dass durch jeden von der Behörde untersuchten Kartellfall 28 potenziell getroffene Preisabsprachen abgeschreckt werden.⁸ Der Gesamtvorteil der Kartellverfolgung liegt damit noch weit oberhalb der oben bezifferten Werte. Selbst wenn durch die Abschreckungswirkung einer effektiven Kartellverfolgung auch nur ein einziges Kartell auf einem gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Markt vermieden werden kann, hat dies Vorteile für Wirtschaft und Verbraucher in einem Umfang von bis zu mehreren Hundert Millionen Euro zur Folge.

Demgegenüber liegt das jährliche Budget des Bundeskartellamtes gegenwärtig bei rund 29 Millionen Euro (bezogen auf 2016). 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



Es gibt viele verschiedene Quellen, die zur Aufdeckung von Kartellen führen können. Das Bundeskartellamt erhält beispielsweise Anhaltspunkte für illegale Absprachen von Informanten aus dem Markt, teilweise über das 2012 eingerichtete anonyme Hinweisgebersystem oder von anderen Strafverfolgungsbehörden. Das Bundeskartellamt führt auch eigene Recherchen durch oder geht neuen Hinweisen aus bereits laufenden Verfahren nach.

Eine besondere Bedeutung kommt der Bonusregelung des Bundeskartellamtes zu. Gut die Hälfte aller Kartellverfahren der Behörde wird durch Hinweise von Kronzeugen ausgelöst. Das Bundeskartellamt kann Kartellteilnehmern, die durch ihre Kooperation dazu beitragen, ein Kartell aufzudecken, die Geldbuße erlassen oder reduzieren. Die Bonusregelung legt die Voraussetzungen fest, unter denen Erlass oder Reduktion der Geldbuße erfolgen. Weltweit verfügt die ganz überwiegende Zahl der Kartellbehörden über ein solches Ermittlungsinstrument.

1. Funktionen der Bonusregelung

Die Bonusregelung hilft, Kartelle aufzudecken

Anders als bei den meisten Straftaten, wie etwa Diebstahl, Sachbeschädigung oder Körperverletzung, ist bei Kartellabsprachen nicht nur der Täter zunächst unbekannt, sondern auch die Tat selber verborgen. Kartellabsprachen finden 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. Das Ergebnis der Kartellabsprachen – etwa überhöhte Preise – kann für den Außenstehenden viele andere Ursachen haben. Es ist für die Kartellbehörden daher regelmäßig eine große Herausforderung, 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 Kronzeugenregelung, die Bonusregelung des Bundeskartellamtes. Der Anreiz für einen Kartellanten, mit dem Bundeskartellamt zusammenzuarbeiten und ein Kartell zu offenbaren, besteht in der Aussicht, die Geldbuße erlassen zu bekommen oder zumindest von einer erheblichen Minderung zu profitieren.

Man mag es als ungerecht bewerten, dass die Anwendung der Bonusregelung dazu führen kann, dass ein Täter der Ahndung „entgeht“. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass ohne die Hinweise des Kronzeugen das Kartell vielleicht überhaupt nicht aufgedeckt worden wäre, keinerlei Sanktionen hätten ausgesprochen werden können und das Kartell möglicherweise sogar noch weitergelaufen wäre. Zudem können nach Abschluss des behördlichen Verfahrens auch gegen Kronzeugen private Schadensersatzklagen erhoben werden, wenngleich mit gewissen Einschränkungen.



Die Bonusregelung kurz gefasst

Wer als erster Teilnehmer an einer Kartellabsprache ein bislang dem Bundeskartellamt nicht bekanntes Kartell aufdeckt, erhält einen **Bußgelderlass** („Windhundprinzip“). Ein Bußgelderlass ist auch zu einem späteren Zeitpunkt möglich, wenn dem Bundeskartellamt entscheidende Beweismittel zur Verfügung gestellt werden, ohne die das Kartell nicht nachweisbar gewesen wäre. 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 kann es eine **Bußgeldminderung** von maximal 50 Prozent der Geldbuße geben, wenn sie mit dem Bundeskartellamt kooperieren und dadurch den Nachweis der Taten ermöglichen.

Voraussetzung für Erlass und Minderung ist eine dauerhafte und uneingeschränkte Zusammenarbeit mit dem Bundeskartellamt während des gesamten Verfahrens.

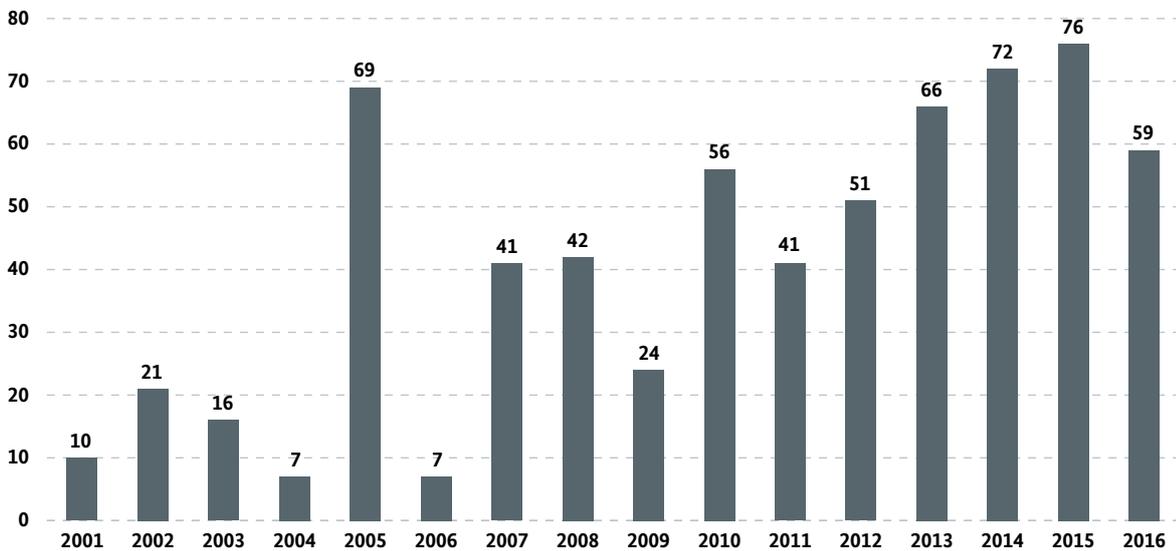
Die Bonusregelung dient der Abschreckung

Neben einer besseren Beweislage 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 Bonusregelung

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, erhält im Rahmen der Bußgeldzumessung je nach Wert seines Aufklärungsbeitrags eine Bußgeldreduktion. Dabei gilt das sogenannte „Windhundprinzip“: Wer zuerst kommt, erhält den größten Abschlag.

Anzahl der beim Bundeskartellamt gestellten Bonusanträge 2001 – 2016



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 Kronzeugenmodellprogramm⁹ erarbeitet, an das sich die nationalen Behörden und die Europäische Kommission anlehnen sollten.

Mittlerweile haben fast alle Kartellbehörden in der Europäischen Union entsprechende Kronzeugenregelungen eingeführt. Zu beachten ist, dass zwischen einem sowohl bei der Europäischen Kommission als auch bei einer nationalen Wettbewerbsbehörde eingereichten Kronzeugenantrag für dasselbe Kartell kein rechtlicher Zusammenhang besteht. Die nationale Behörde ist weder verpflichtet, den bei ihr eingereichten Antrag im Lichte des Antrags bei der Europäischen Kommission zu beurteilen, noch gehalten, die Europäische Kommission zu kontaktieren, um Informationen über den Gegenstand und die Ergebnisse des auf europäischer Ebene eingerichteten Kronzeugenverfahrens zu bekommen. Der Bonusantragsteller muss also selbst dafür Sorge tragen, dass seine ggf. bei verschiedenen Behörden gestellten Anträge jeweils die angestrebte Reichweite haben.

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.¹⁰ Seitdem hat sich die Zahl der eingegangenen Bonusanträge auf einem hohen Niveau etabliert. Die Bonusregelung hat sich zu einem zentralen Ermittlungsinstrument bei der Aufdeckung von Kartellen entwickelt.



3. Was beinhaltet die Bonusregelung?

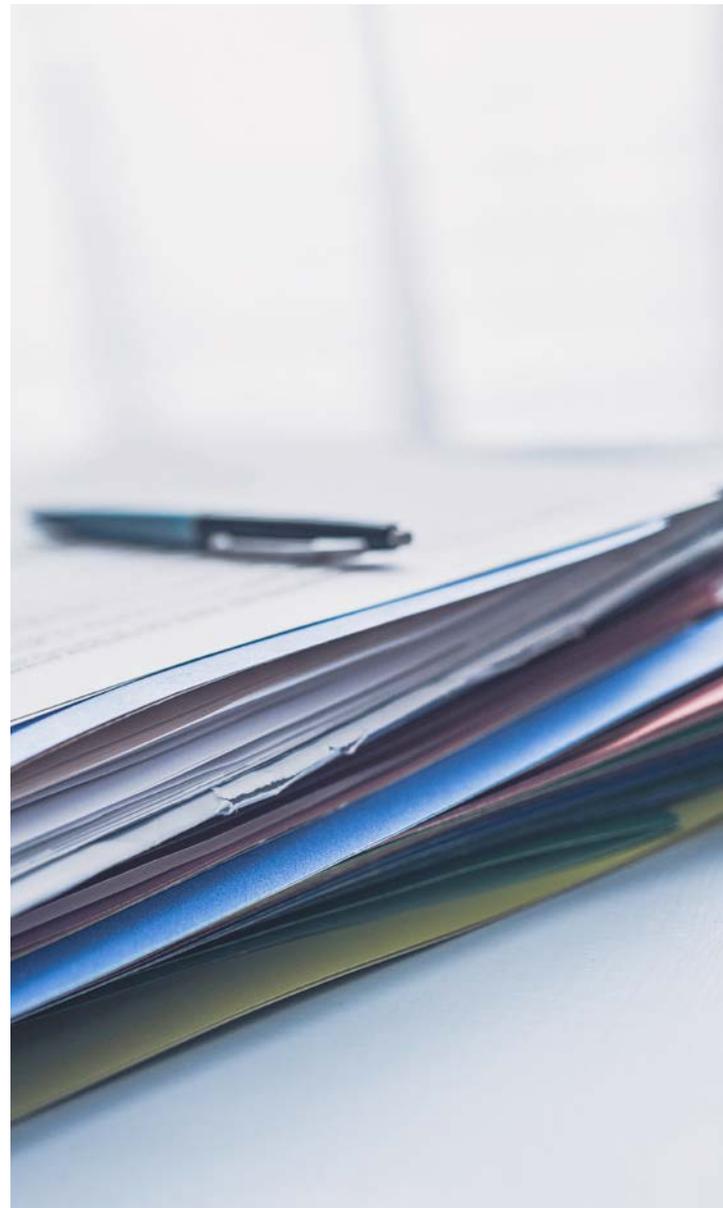
Die Bonusregelung kann auf alle Kartellbeteiligten, also natürliche Personen wie Unternehmen, Anwendung finden. Sie unterscheidet klar zwischen dem Erlass und der Minderung einer Geldbuße. Die Geldbuße wird nur dem ersten Antragsteller erlassen, alle späteren Bonusanträge können nur zu einer Minderung 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 zur Teilnahme am 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 wesentlich mehr tun, nämlich das Bundeskartellamt in die Lage versetzen, die Tat nachzuweisen.

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.

Die Bonusregelung ist allerdings nur in Fällen von horizontalen Absprachen und Abstimmungen zwischen Wettbewerbern anwendbar. Aber auch bei anderen Kartellrechtsverstößen, wie z. B. bei einem Verstoß gegen das Verbot der vertikalen Preisbindung, können Kooperationsbeiträge bußgeldmindernd berücksichtigt werden. 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 in der Rangfolge zurück.



IV. Kartellverfolgung:

Eine kriminalistische Herausforderung



Verbotene Kartelle wie Preis- und Kundenschutzabsprachen 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 Aufdeckung und Aufklärung einer Tat stellt für das Bundeskartellamt regelmäßig eine große Herausforderung dar. 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 aufwendiges Gerichtsverfahren an.



1. Die Ermittlungsphase

Konkrete 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. Daneben erhält das Bundeskartellamt viele Hinweise von Marktteilnehmern oder von Informanten über mutmaßliche Absprachen, teilweise auch anonym über das im Juni 2012 eingeführte anonyme Hinweisgebersystem. Ernstzunehmenden Hinweisen geht das Bundeskartellamt durch ergänzende Recherchen nach. Häufig ergeben sich Anhaltspunkte für illegale Absprachen in einem bestimmten Markt auch aus bereits laufenden Kartellverfahren, die einen benachbarten Markt betreffen, oder aus vorangegangenen Verwaltungsverfahren im Bereich der Fusionskontrolle oder Missbrauchsaufsicht im selben Markt. Auch von anderen Strafverfolgungsbehörden, z. B. aus dem „Netzwerk Submissionsbetrug“, werden Hinweise auf Kartellverstöße an das Bundeskartellamt herangetragen. Ergeben sich im Ergebnis konkrete Anhaltspunkte für einen Kartellverstoß, entscheidet die zuständige Beschlussabteilung über die Einleitung eines Bußgeldverfahrens.

Beispiel: Das Feuerwehrfahrzeug-Kartell

Hersteller von Löschfahrzeugen haben sich über Jahre hinweg den Markt untereinander aufgeteilt, indem sie sich gegenseitig bestimmte Verkaufsanteile, sogenannte Soll-Quoten, zugestanden haben. Die Unternehmen setzten eigens einen in der Schweiz ansässigen Wirtschaftsprüfer dafür ein, alle Auftragseingänge der Kartellbeteiligten in Listen festzuhalten. Bei geheimen Treffen am Züricher Flughafen wurde die Einhaltung der vereinbarten Quoten dann regelmäßig kontrolliert.

Auch bei Feuerwehrfahrzeugen mit Drehleitern gab es eine illegale Marktaufteilung. Um die Kartellabsprachen zu verschleiern, kommunizierten die Vertriebsleiter anfangs mit eigens für diesen Zweck beschafften Prepaid-Handys und seit der Fußball-WM 2006 in einer „Fußballer-Sprache“, in dem Kartelltreffen als „Trainings“ und zu gewährende Rabatte in Form von Spielergebnissen getarnt wurden.

Keine Pflicht zur Selbstbelastung

Wird ein Bußgeldverfahren eingeleitet, bestimmt sich das weitere Verfahren des Bundeskartellamtes weitgehend nach den Regeln des Strafverfahrens. Insbesondere sind die Personen und Unternehmen, die im Verdacht stehen, sich an den verbotenen Kartellabsprachen beteiligt zu haben, nicht zur Mitwirkung im Verfahren verpflichtet. Es gilt der sogenannte Nemo-tenetur-Grundsatz. Niemand ist verpflichtet, sich selbst zu belasten. Lediglich Auskünfte und Unterlagen über bestimmte Umsätze sind von juristischen Personen zu erteilen bzw. vorzulegen. Alle anderen Beweismittel, die für den Nachweis der Tat erforderlich sind, muss das Bundeskartellamt insbesondere bei den betroffenen Personen und Unternehmen 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 Unterstützung der Polizeidienststellen angefordert und
- beim Amtsgericht die Durchsuchungsbeschlüsse beantragt.

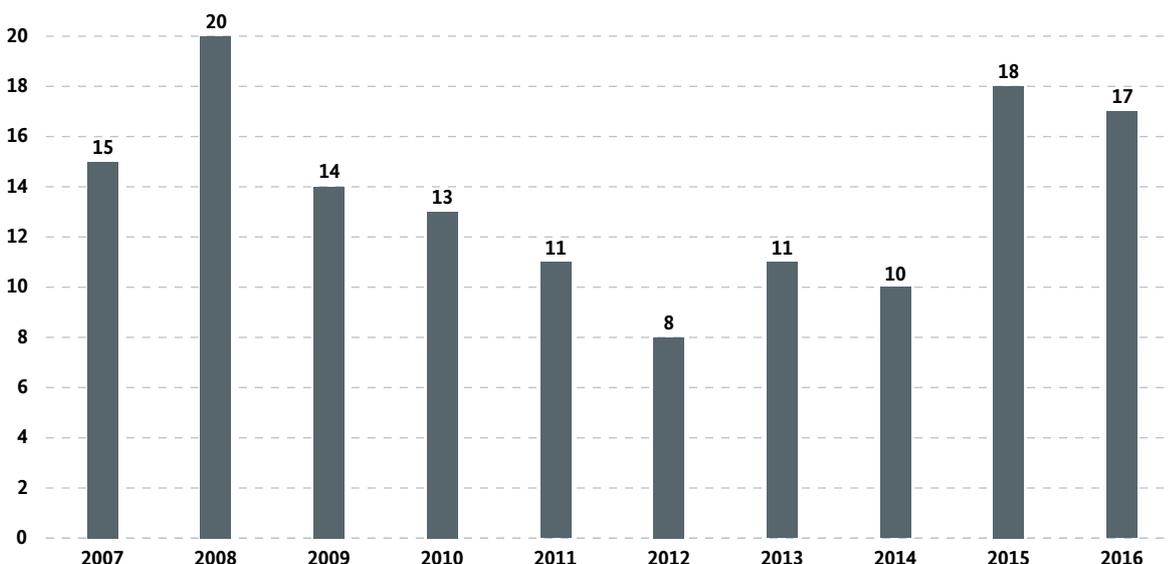
Zudem bindet die SKK die forensischen IT-Experten des Bundeskartellamtes in die Vorbereitung ein, denn mit der steigenden Bedeutung der elektronischen Medien werden die Dokumente, die auf verbotene Kartellabsprachen hinweisen, vermehrt elektronisch gespeichert oder per E-Mail ausgetauscht. Aus diesem Grund 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 Bundeskartellamtes auf und versorgt sie mit den erforderlichen Informationen. Die Zahl der durchsuchten Standorte variiert je nach Größe des Falles. Der Personaleinsatz ist von der Zahl der Objekte und der dort vermuteten Personen abhängig, bei denen durchsucht werden soll.

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. 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 Sichtung erfolgt nach der Durchsuchung in den Räumen des Bundeskartellamtes.

Vom Bundeskartellamt durchgeführte Durchsuchungen 2007 – 2016*



* Die Anzahl der durchgeführten Durchsuchungen entspricht nicht der Anzahl der in dem jeweiligen Jahr eingeleiteten Verfahren. Teilweise werden in einem Verfahren mehrere Durchsuchungen durchgeführt, teilweise keine.

Durchsuchungen und beschlagnahmte Asservate 2016



Die Auswertung der sichergestellten Beweismittel

Damit bei einer Durchsuchung die Beeinträchtigung für die Unternehmen 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 Bundeskartellamtes gebracht, wo sie mit forensischer Spezialsoftware feingesichtet werden. Hierzu werden die Daten von den IT-Experten des Bundeskartellamtes zuerst aufwendig labortechnisch aufbereitet, d. h. gesichert, entschlüsselt und in lesbare Formate gebracht. Hieran schließt sich die Auswertung in der Regel 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 potenziell beweisrelevanten 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. Dies hilft zwar, die Auswertung zu vereinfachen und zu beschleunigen. Gleichwohl bleibt die Auswertung meist ein Puzzlespiel, denn oftmals sind Dokumente nicht selbsterklärend, sondern nur gemeinsam durch weitere zu verstehen. Abkürzungen oder Verschlüsselungen sind weitere Hindernisse.

Aus der Praxis

Das Bundeskartellamt ging Ende 2014 mit einer Durchsuchungsaktion bei Hafenschleppdienstleistern dem Verdacht nach, dass mehrere Unternehmen langjährige Kundenschutz-, Quoten- und Gebietsschutzabsprachen getroffen haben. Die Durchsuchung fand an mehreren Standorten von insgesamt sechs Unternehmen in Deutschland statt. Insgesamt waren 21 Mitarbeiter des Bundeskartellamtes an der Maßnahme beteiligt, die von Kräften der örtlichen Kriminalpolizei unterstützt wurden.

Die auszuwertende Datenmenge – für IT-Asservate und Papierasservate – betrug:

- ca. 667.089 Dokumente (PDF, Word, gpx)
- ca. 164.281 Tabellen
- ca. 8.421 Präsentationen
- ca. 189.989 Datenbankdateien
- ca. 1.468.638 E-Mail-Nachrichten
- 235 Stehordner (Papier)

Sonstige Ermittlungsbefugnisse

Im Rahmen der Ermittlungen werden zudem intensive Vernehmungen von Zeugen und Betroffenen sowie weitere Ermittlungen, beispielsweise bei Behörden, durchgeführt. Darüber hinaus entscheiden sich in vielen Fällen kartellbeteiligte Unternehmen, mit dem Bundeskartellamt zu kooperieren und die Ermittlungen zu unterstützen. Hat sich nach Abschluss der Ermittlungen der Kartellverdacht erhärtet, werden die verdächtigten Personen und Unternehmen schriftlich über die Beschuldigung unterrichtet und es wird ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Zudem ist umfangreich Akteneinsicht zu gewähren.



2. Die Bußgeldzumessung

Hält die zuständige Beschlussabteilung als Ergebnis der Ermittlungen und Anhörungen ein Bußgeld zur Ahndung und Abschreckung für erforderlich, wird ein Bußgeldbescheid erlassen. Die Geldbuße gegen die kartellbeteiligten Personen beträgt je nach Schwere der Tat und Besonderheiten des Täters bis zu einer Million Euro. Bei den Unternehmen wird unter Berücksichtigung von Schwere und Dauer der Tat ein Bußgeld in Höhe von maximal zehn Prozent des weltweiten Konzernumsatzes verhängt.

Zwar werden zur Ahndung der Tat und zur Abschreckung zum Teil empfindliche Geldbußen verhängt, es wird jedoch stets die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen berücksichtigt, so dass durch die Kartellbußen kein Unternehmen in die Insolvenz getrieben wird. Weisen die Unternehmen Zahlungsschwierigkeiten nach, besteht die Möglichkeit von Ratenzahlungen oder einer Stundung der Forderung.

Unternehmensverantwortlichkeit bei Kartellverstößen

- Im Rahmen der 9. GWB-Novelle, die 2017 in Kraft treten soll, ist vorgesehen, dass bei Kartellrechtsverstößen von Unternehmen nicht nur die unmittelbar beteiligte Konzerngesellschaft selbst haftbar gemacht werden kann, sondern auch ein rechtlicher oder wirtschaftlicher Nachfolger sowie die lenkende Konzernmutter.
- Damit soll sichergestellt werden, dass sich Unternehmen nicht durch Umstrukturierungen einem Bußgeld entziehen können.
- Mit der Neuregelung wird eine Angleichung an das europäische Recht vorgenommen. Hier existiert bereits seit langem eine derartige Verantwortlichkeit des gesamten Unternehmens.

Bußgeldleitlinien

Die einzelnen Schritte der Zumessung hat das Bundeskartellamt 2007 in seinen Bußgeldleitlinien veröffentlicht, die im Jahr 2013 überarbeitet wurden.¹¹

Bußgeldleitlinien des Bundeskartellamtes vom 25. Juni 2013

- Neue Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes (Beschluss vom 26. Februar 2013, Az. KRB 20/12) machte eine Anpassung der Leitlinien für die Bemessung der Bußgelder erforderlich. Bußgeldobergrenze: maximal zehn Prozent des gesamten Vorjahresumsatzes des Unternehmens.
- Für die Berechnung des Gesamtumsatzes ist auf die sogenannte „wirtschaftliche Einheit“, also den hinter einem Unternehmen stehenden Konzernverbund abzustellen.
- Individuelle Zumessung innerhalb dieses Bußgeldrahmens nach Dauer und Schwere der Tat.
- Tatbezogener Umsatz als wichtiger Ausgangspunkt der Bemessung. Das ist der Umsatz, der während des Kartellzeitraums mit solchen Produkten und Dienstleistungen erzielt wurde, die tatsächlich Gegenstand der Absprache waren.
- Auch aus diesem Grund kann die Geldbuße je nach Fallkonstellation weit unter zehn Prozent des Gesamtumsatzes des Konzernverbundes liegen.
- Jeweilige Unternehmensgröße und wirtschaftliche Verhältnisse werden berücksichtigt.

Einvernehmliche Verfahrensbeendigung („Settlement“)

Es besteht zudem die Möglichkeit, das Verfahren durch einen Vergleich zu beenden. Eine solche einvernehmliche Verfahrensbeendigung, ein sogenanntes Settlement, kann dazu führen, dass ein Bußgeldverfahren innerhalb relativ kurzer Zeit abgeschlossen werden kann, ohne dass sich ein langwieriges Gerichtsverfahren anschließt. Von dieser Möglichkeit machen Kartellanten zunehmend Gebrauch. Für ein Settlement gewährt das Bundeskartellamt einen zusätzlichen Abschlag auf die Geldbuße in Höhe von maximal zehn Prozent und erlässt daraufhin im Regelfall lediglich einen Kurzbußgeldbescheid. Voraussetzung eines Settlements ist, dass der vom Bundeskartellamt festgestellte Sachverhalt in einer (Settlement)-Erklärung eingestanden wird. Das Bundeskartellamt hat im Jahr 2013 ein Merkblatt mit ausführlichen Informationen zum Rechtsrahmen, zum Gegenstand und zum Ablauf eines Settlement-Verfahrens veröffentlicht.¹²

3. Das Gerichtsverfahren

Betroffene Unternehmen und Personen können gegen eine Bußgeldentscheidung des Bundeskartellamtes Einspruch einlegen. Es schließt sich eine umfassende gerichtliche Überprüfung des Sachverhalts beim Oberlandesgericht Düsseldorf an.

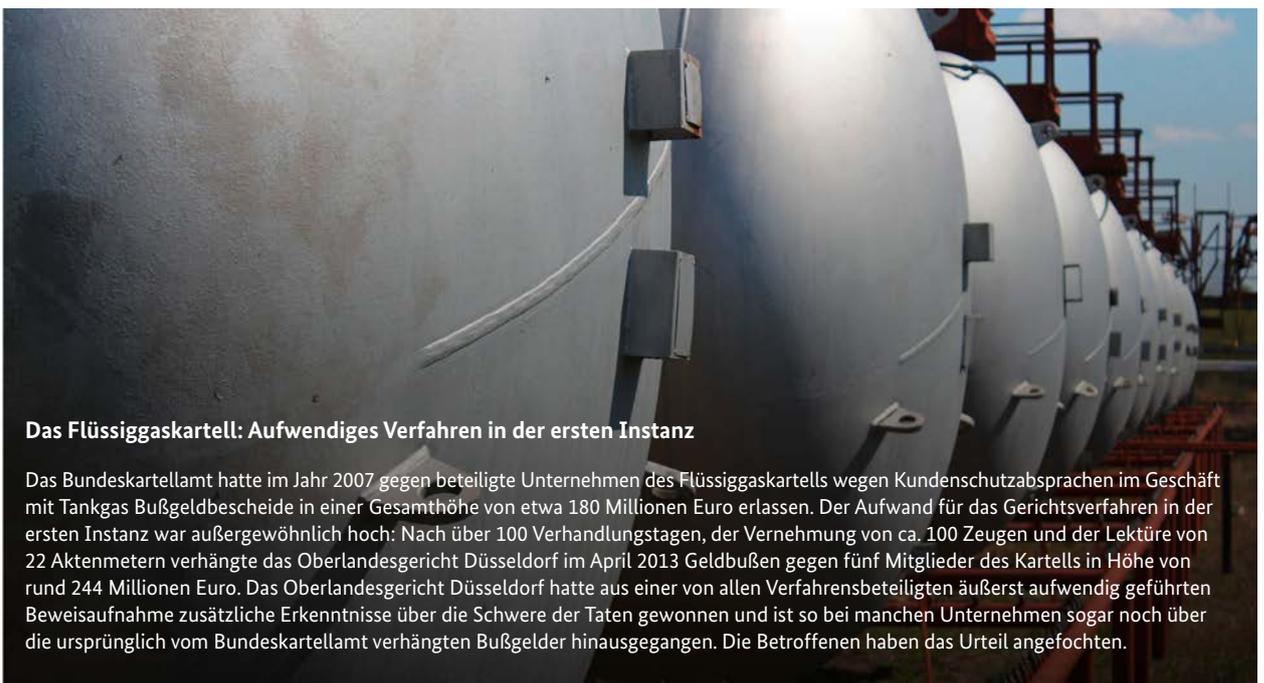
Wird ein Einspruch eingelegt, prüft das Bundeskartellamt zunächst, ob der Bußgeldbescheid aufrechterhalten oder zurückgenommen wird (sogenanntes Zwischenverfahren). Soweit das Bundeskartellamt seine Entscheidung gegen das Unternehmen aufrechterhält, wird der Sachverhalt gerichtlich überprüft und entschieden. Dafür gibt das Bundeskartellamt das Verfahren zunächst an die Generalstaatsanwaltschaft Düsseldorf ab, die den Tatvorwurf erneut überprüft. Bejaht diese den hinreichenden Tatverdacht einer Ordnungswidrigkeit, legt sie die Akten dem Oberlandesgericht Düsseldorf vor. Dort sind fünf spezialisierte Kartellsenate eingerichtet. Mit der Eröffnung der Hauptverhandlung hat der Bußgeldbescheid die Funktion einer Anklageschrift.

In der Hauptverhandlung werden erneut Zeugen vernommen, Urkunden eingeführt und Sachverständige befragt. Das Gericht ordnet im Regelfall die persönliche Anwesenheit der betroffenen Personen in der Hauptverhandlung an. Das Bundeskartellamt nimmt neben der Generalstaatsanwaltschaft an der gesamten Hauptverhandlung teil, 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.

Der „Expertenkreis Kartellsanktionenrecht“

- Die Bußgeldverfahren des Bundeskartellamtes richten sich derzeit nach den Vorschriften des Ordnungswidrigkeitengesetzes (OWiG). Im Falle eines Einspruchs sieht dies ein gerichtliches Verfahren vor, auf das die Regeln der Strafprozessordnung anwendbar sind.
- Diese Vorgaben führen zu einer aufwendigen, von Mündlichkeit geprägten, oft Monate dauernden Hauptverhandlung, in der u. a. die Zeugen erneut vernommen werden.
- Um alternative Ausgestaltungen zu diskutieren, die schnellere und stärker zielgerichtete Verfahren ermöglichen, wurde 2012 der „Expertenkreis Kartellsanktionenrecht“ ins Leben gerufen, in dem Rechtsprofessoren und Vertreter des Bundeskartellamtes Alternativen und Lösungswege erarbeiten.
- In einem Zwischenbericht, der Anfang 2015 veröffentlicht wurde, wurden Wege zu einer effizienteren Gestaltung der gerichtlichen Hauptverhandlung aufgezeigt, etwa indem auf den strikten Vorrang des Zeugenbeweises verzichtet und der behördlichen Akte ein größeres Gewicht eingeräumt wird.



Das Flüssiggaskartell: Aufwendiges Verfahren in der ersten Instanz

Das Bundeskartellamt hatte im Jahr 2007 gegen beteiligte Unternehmen des Flüssiggaskartells wegen Kundenschutzabsprachen im Geschäft mit Tankgas Bußgeldbescheide in einer Gesamthöhe von etwa 180 Millionen Euro erlassen. Der Aufwand für das Gerichtsverfahren in der ersten Instanz war außergewöhnlich hoch: Nach über 100 Verhandlungstagen, der Vernehmung von ca. 100 Zeugen und der Lektüre von 22 Aktenmetern verhängte das Oberlandesgericht Düsseldorf im April 2013 Geldbußen gegen fünf Mitglieder des Kartells in Höhe von rund 244 Millionen Euro. Das Oberlandesgericht Düsseldorf hatte aus einer von allen Verfahrensbeteiligten äußerst aufwendig geführten Beweisaufnahme zusätzliche Erkenntnisse über die Schwere der Taten gewonnen und ist so bei manchen Unternehmen sogar noch über die ursprünglich vom Bundeskartellamt verhängten Bußgelder hinausgegangen. Die Betroffenen haben das Urteil angefochten.

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 oder Lieferanten 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. Mit der Umsetzung der im November 2014 verabschiedeten EU-Kartellschadensersatzrichtlinie (Richtlinie 2014/104/EU) werden die Voraussetzungen für die Durchsetzung privater Schadensersatzforderungen wegen Kartellrechtsverstößen europaweit angeglichen.

In Deutschland wird es durch die Umsetzung der Schadensersatzrichtlinie künftig unter anderem möglich sein, dass Opfer von Kartellen Beweismittel, die sie für eine Schadensersatzklage brauchen, von Kartellmitgliedern und anderen Dritten einfordern können.

Zunahme privater Schadensersatzklagen

Die Effektivität dieses Rechtsrahmens wird auch dadurch belegt, dass parallel zu der Intensivierung der Verfolgung und Ahndung illegaler Kartellabsprachen durch das Bundeskartellamt auch die Zahl und vor allem der Umfang von kartellrechtlichen Schadensersatzklagen gegen die Beteiligten von Hardcore-Kartellen deutlich zugenommen haben. Die Fälle, in denen private Schadensersatzklagen anhängig oder abgeschlossen sind, umfassen die verschiedensten Wirtschaftszweige, wie z.B. Zement, Papier, Vitamine, Bier, Zucker oder aber auch Marineschläuche, Schienen, Aufzüge und Luftfracht-Dienstleistungen. Es gibt mittlerweile kaum mehr eine Bußgeldentscheidung einer Kartellbehörde, die keine zivilrechtlichen Schadensersatzklagen nach sich zöge.

Besonderheiten bei der Durchsetzung privater Schadensersatzforderungen

- Ein Anspruch auf Ersatz des entstandenen Schadens besteht grundsätzlich immer für die betroffene Marktgegenseite, d. h. die unmittelbar durch eine Absprache geschädigten Abnehmer oder Lieferanten.
- Einen Anspruch auf Schadensersatz gegen die Kartellmitglieder haben aber auch mittelbare Abnehmer und Lieferanten, wenn die unmittelbaren Abnehmer oder Lieferanten die kartellbedingt überhöhten Preise an sie durchgereicht haben.
- Einen Anspruch auf Schadensersatz gegen die Kartellmitglieder können auch Abnehmer haben, die das von dem Kartell betroffene Produkt bei einem nicht am Kartell beteiligten Wettbewerber bezogen haben, wenn dieser im „Windschatten“ des Kartells ebenfalls seine Preise erhöht hat.
- Eine rechtskräftige kartellbehördliche Entscheidung gegen ein Kartell hat im zivilen Schadensersatzprozess Feststellungswirkung, d. h. ein Kläger muss den Kartellrechtsverstoß nicht erneut nachweisen.
- Ferner ist klargestellt, dass im Einzelfall der entstandene Schaden nicht exakt ausgerechnet werden muss, sondern vom zuständigen Gericht geschätzt werden kann.
- Aufgrund der teilweise sehr langen Dauer von Kartellverfahren ist es ferner besonders wichtig, dass während kartellbehördlicher Verfahren die Uhr für mögliche Schadensersatzforderungen faktisch angehalten ist, weil die Verfahrensdauer nicht auf die Verjährungsfrist für entsprechende zivilrechtliche Schadensersatzansprüche angerechnet wird.

Öffentliches Aufsehen erregen regelmäßig einzelne Großverfahren, in denen es um Schadensersatzsummen in der Größenordnung hoher zwei- bis dreistelliger Millionenbeträge geht. Geschädigte eines Kartells können nach Abschluss des Verfahrens bei der Kartellbehörde Einsicht in die Bußgeldentscheidung beantragen, um Informationen für die Geltendmachung von Schadensersatz zu erhalten. Nach Abschluss des Zuckerverfahrens wurden mit über 130 vergleichsweise viele Akteneinsichtsanhträge beim Bundeskartellamt gestellt. Im Anschluss an das Schienenverfahren wurden bei der Behörde über 70 Akteneinsichtsanhträge gestellt (beides Stand Dezember 2016). Schon Akteneinsichtsverfahren mit wenigen Antragstellern sind sehr aufwendig und binden beim Bundeskartellamt nicht unerhebliche Ressourcen. Unabhängig von der Anzahl der Antragsteller müssen vor Erteilung der Akteneinsicht die davon Betroffenen (insbesondere Verfahrensbeteiligte, aber ggf. auch Dritte) angehört werden. Regelmäßig sind etliche Aktenmeter daraufhin zu prüfen, ob Schwärzungen etwa von Geschäftsgeheimnissen oder persönlichen Daten vorzunehmen sind.



Ausgewogenheit von behördlicher Kartellverfolgung und privaten Schadensersatzklagen

Private Schadensersatzklagen tragen zu einer effektiven Prävention von Kartellrechtsverstößen bei und ergänzen die behördliche Kartellverfolgung. Dabei darf nicht aus dem Blick geraten, dass private Schadensersatzklagen sich typischerweise an kartellbehördliche Bußgeldverfahren anschließen und insoweit vom Erfolg und der Effektivität der behördlichen Kartellverfolgung abhängen.

Privatpersonen und Unternehmen verfügen nicht über die erforderlichen Möglichkeiten, um Kartelle aufdecken und bekämpfen zu können. Nur die Kartellbehörde kann durch die Bonusregelung und ein anonymes Hinweisgeber-system verbunden mit ihren Ermittlungsbefugnissen, vor allem durch Durchsuchungen, Kartelle wirksam aufdecken und verfolgen.

Privatpersonen und Unternehmen, die durch Kartellrechtsverstöße geschädigt wurden, profitieren also von der behördlichen Kartellverfolgung, indem private Schadensersatzklagen durch die Arbeit der Kartellbehörde überhaupt möglich gemacht werden. Durch die Feststellungswirkung, die behördlichen Bußgeldentscheidungen im Zivilrechtsstreit zukommt, wird es für Geschädigte im Anschluss an ein behördliches Verfahren zudem wesentlich einfacher, ihren Schadensersatzanspruch gerichtlich durchzusetzen. Sie müssen den Kartellrechtsverstoß nicht mehr beweisen.

Auch bei Schadensersatzansprüchen ist es wichtig, Kronzeugen einen gewissen Schutz zu gewähren. Ein Unternehmen oder eine Person, die ein Kartell und die eigene Tatbeteiligung dem Bundeskartellamt gegenüber vollumfassend offenbart, könnte für die Kartellopfer ein bevorzugtes Ziel von Schadensersatzansprüchen sein. Natürlich soll auch der Kronzeuge nicht gänzlich von der Schadensersatzpflicht entbunden werden. Eine Schlechterstellung im Vergleich zu den übrigen Kartellbeteiligten ist jedoch ebenso wenig gerechtfertigt. Durch eine Begrenzung der Möglichkeiten zur Akteneinsicht in die Unterlagen und Aussagen des Kronzeugen sowie weitere Maßnahmen erreicht das Bundeskartellamt, dass der Kronzeuge nach dem behördlichen Verfahren keine schlechtere Rechtsposition hat als die anderen Kartellbeteiligten. Auch die EU-Richtlinie zum Kartellschadensersatz befasst sich mit dem Schutz des Kronzeugen. Es ist vorgesehen, ihm in Zukunft nicht nur das Bußgeld im kartellbehördlichen Verfahren zu erlassen, sondern der Kronzeuge wird auch bei der Haftung für Schadensersatz gewisse Vorteile haben. Dadurch wird es für Kartellmitglieder künftig attraktiv bleiben, einen Bonusantrag zu stellen.

VI. Compliance



Die Wirkungen der verschärften Kartellrechtsdurchsetzung zeigen sich u. a. in verstärkten Compliance-Bestrebungen von Unternehmen auch in Bezug auf das Kartellrecht, etwa durch Einrichtung von speziellen Programmen und/oder die Einsetzung von Compliance-Beauftragten. Heute ist die Gefahr, dass ein Kartell aufgedeckt und empfindlich sanktioniert wird, deutlich größer als noch vor einigen Jahren. Kartellrechtsverstöße sind für Unternehmen zunehmend unattraktiv, so dass Maßnahmen zu deren Vermeidung aus Sicht der Unternehmen erhebliche Bedeutung erlangt haben. Solche systematischen Bemühungen der Unternehmen, Kartellrechtsverstöße zu vermeiden, sind aus Sicht des Bundeskartellamtes sehr zu begrüßen, weil sie die behördliche Kartellrechtsdurchsetzung wesentlich unterstützen.

Die Möglichkeiten der Unternehmen zu solchen vorbeugenden Maßnahmen sind vielfältig und müssen zur jeweiligen Branche, Unternehmenskultur und -größe passen. Sie umfassen in der Regel die Schulung von Mitarbeitern, eine gezielte Risikoanalyse, die Einrichtung von Warn- und Kontrollsystemen sowie unternehmensinterne Konsequenzen gegenüber Kartelltätern etc. Es gibt bereits eine hervorragende Auswahl von Handbüchern, Leitfäden und Vorlagen, die den Unternehmen hilfreiche Anregungen für die Entwicklung eines auf ihre spezielle Tätigkeit und Struktur abgestimmten Compliance-Systems geben.¹³ Effektive Compliance-Maßnahmen helfen den Unternehmen dabei, Kartellverstöße zu verhindern. Falls es dennoch zu einem Verstoß gekommen ist, können sie die Grundlage dafür sein, diesen schneller aufzuklären und abstellen zu können. Sie können damit zur Bußgeldvermeidung oder -minderung beitragen. Wenn die Beteiligung des Unternehmens an einem Kartell mit sehr großer Wahrscheinlichkeit verhindert bzw. schneller abgestellt wird, sind ein viele Millionen schweres Bußgeldrisiko, ein oft erheblicher Imageschaden und eine empfindliche Schadensersatzhaftung vermieden worden. Das Investment in effektive und ernst gemeinte Compliance-Maßnahmen sollte sich daher auszahlen.

Darüber hinaus belohnt die Bonusregelung des Bundeskartellamtes wirksame unternehmensinterne Kontroll- und Aufklärungsmechanismen, die die Unternehmen oft erst in die Lage versetzen, die Bonusregelung in Anspruch nehmen zu können. Eine frühzeitige Entdeckung bzw. Aufklärung eines Kartellverstoßes mithilfe effektiver unternehmensinterner Kontrollmechanismen, die Teil eines jeden Compliance-Systems sein dürften, kann damit einen hundertprozentigen Erlass oder zumindest eine erhebliche Reduktion von bis zu 50 Prozent der Geldbuße zur Folge haben.

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 behördliche Kartellbekämpfung werden zunehmend auch private Schadensersatzklagen treten und so neben einer zusätzlichen 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.

Verweise

- 1 www.monopolkommission.de/index.php/de/gutachten/sondergutachten/sondergutachten-72
- 2 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.
- 3 Boyer, Marcel und Kotchoni, Rachidi (2015): How Much Do Cartels Overcharge?, CIRANO Scientific Series, S. 28 f.
- 4 Connor, John M., Global Price Fixing, Berlin 2008, S. 338.
- 5 Laitenberger, Ulrich und Smuda, Florian (2015): Estimating Consumer Damages in Cartel Cases, Journal of Competition Law & Economics 11 (4), 955–973.
- 6 Competition & Markets Authority, CMA impact assessment, CMA47, S. 6; Bericht abrufbar unter: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/447017/CMA_impact_assessment_2014-15.pdf
- 7 OECD, Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities, April 2014 (verfügbar unter: www.oecd.org/competition/guide-impact-assessment-competition-activities.htm)
- 8 Office of Fair Trading, Positive Impact 13/14, OFT1532, S. 11.
- 9 Das ECN-Kronzeugenmodellprogramm im Internet: www.ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_de.pdf
- 10 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/SharedDocs/Publikation/DE/Bekanntmachungen/Bekanntmachung%20-%20Bonusregelung.pdf?__blob=publicationFile&v=7
- 11 Im Internet verfügbar unter: http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitlinien/Bekanntmachung%20-%20Bu%C3%9Fgeldleitlinien-Juni%202013.pdf?__blob=publicationFile&v=5%22%20
- 12 Das Merkblatt „Das Settlement-Verfahren des Bundeskartellamtes in Bußgeldsachen“ in seiner aktuellen Fassung vom 2. Februar 2016 ist abrufbar unter: www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Merkbl%C3%A4tter/Merkblatt-Settlement.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- 13 Siehe hierzu auch die Internetseite des Bundeskartellamtes www.bundeskartellamt.de. Eine Broschüre der Europäischen Kommission, die notwendige Elemente eines effektiven Compliance-Systems beschreibt, ist abrufbar unter: http://ec.europa.eu/competition/antitrust/compliance/index_en.html

Bundeskartellamt

Kaiser-Friedrich-Straße 16

53113 Bonn

www.bundeskartellamt.de