

Übersicht

Bekämpfung von Hard-Core-Kartellen

Verursachter Schaden, wirksame Sanktionen und Bonusregelung

Overview

Fighting Hard-Core Cartels

Harm, Effective Sanctions and Leniency

Die Übersichten enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen. Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich (www.oecd.org).

Diese Übersicht ist keine amtliche OECD-Übersetzung



ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

Einführung

Hard-Core-Kartelle bzw. Preis-, Submissions-, Mengen- und Marktaufteilungsabsprachen unter Wettbewerbern zählen zu den gravierendsten Verstößen des Wettbewerbsrecht, die den meisten wirtschaftlichen Schaden anrichten. Sie schädigen die Verbraucher durch erhöhte Preise und ein eingeschränktes Angebot. Sie führen zu Marktmacht, Vergeudung und Ineffizienz in Ländern mit andernfalls durchaus wettbewerbsfähigen Märkten.

Dass Kartelle Schäden verursachen, steht fest. Wie groß der angerichtete Schaden allerdings ist, darüber gibt es kaum Erkenntnisse. Es ist wichtig zu verstehen, wie Konsumenten durch Kartelle zu Schaden kommen und welche Größenordnung der Schaden erreicht, um effizienter dagegen vorgehen zu können - einschließlich der Durchsetzung wirksamerer Sanktionen gegen Kartellmitglieder. Die OECD hat zu diesem Thema (von Hard-Core-Kartellen verursachter Schaden und wirksame Sanktionen zu deren Bekämpfung) eine Untersuchung angestellt, deren Ergebnisse nachstehend kurz umrissen sind. Eine ausführliche Beschreibung der Untersuchung ist in dem 2002 vom OECD-Wettbewerbsausschuss veröffentlichten Bericht *Report on the Nature and Impact of Hard Core Cartels and Sanctions against Cartels under National Competition Laws* enthalten.

Wie groß ist der durch Kartelle verursachte Schaden?

Kartelle sind konsumentenschädigend und haben negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistungskraft. Ein erfolgreiches Kartell hat überhöhte Preise und ein eingeschränktes Angebot zur Folge. Die Konsumenten stehen vor der Wahl, es ganz einfach abzulehnen, einen höheren Preis für einige oder alle gewünschten zum Kartell gehörenden Produkte zu zahlen, und müssen somit auf das Gewünschte verzichten, oder sie zahlen den Kartellpreis, wodurch sie unwissentlich zur Bereicherung der Kartellbetreiber beitragen. Darüber hinaus bewirkt ein Kartell durch Abschottung der Mitglieder vom Markt, dass der Druck von ihnen genommen wird, ihre Kosten zu senken oder Innovation zu betreiben. All das beeinträchtigt in einer Marktwirtschaft die Leistungsfähigkeit. Es ist jedoch nicht einfach, diese Effekte zu quantifizieren. Dazu wäre ein Vergleich zwischen den Istverhältnissen auf einem kartellbeherrschten Markt und der Sollsituation in einem freien Wettbewerbsumfeld erforderlich. Wettbewerbsbehörden sind gewöhnlich nicht in der Lage, solche Berechnungen anzustellen, erstens weil sie schwierig und zweitens weil sie aufgrund der Rechtslage meist nicht erforderlich sind.

Muss jedoch eine Schätzung des verursachten Schadens vorgenommen werden, wird in den meisten Fällen versucht, den Gewinn, der den Kartellmitgliedern aus ihrer illegalen Tätigkeit erwächst, zu ermitteln. Als einfachste Lösung wird bei dieser Schätzung der über den Wettbewerbspreis hinausgehende "Aufpreis" mit dem von der Kartellabsprache betroffenen Geschäftsvolumen (in Stück) multipliziert. Aber sogar diese Berechnung kann sich als schwierig erweisen, da sowohl das "betroffene Geschäftsvolumen" als auch der "Wettbewerbspreis", der sich ohne Kartellabsprache hätte bilden können, zunächst einmal bewertet werden müssen.

Im Bemühen, mehr über den von Kartellen verursachten Schaden in Erfahrung zu bringen, hat der OECD-Wettbewerbsausschuss zwischen 1996 und 2000 eine Untersuchung über verschiedene Kartellrechtsfälle in den Mitgliedstaaten angestellt. In den Antworten der Länder wurden 119 Fälle beschrieben, wobei es jedoch meist nicht möglich war, den entstandenen Schaden abzuschätzen. In lediglich 16 großen Kartellrechtsfällen, die in der OECD-Umfrage erfasst wurden, überstieg das

betroffene Geschäftsvolumen weltweit bereits 55 Milliarden US-Dollar. Laut Untersuchung kann der Kartellaufpreis je nach Fall erheblich variieren und mitunter beträchtliche Ausmaße - 50% und darüber - annehmen. Folglich kann davon ausgegangen werden, dass der durch Kartelle verursachte Schaden jährlich eine Größenordnung von zig Milliarden Dollar erreicht.

Sind sich Kartellbetreiber der Gesetzeswidrigkeit ihres Verhaltens bewusst?

Kartellbetreiber scheuen meist keine Mühe, ihre Absprachen geheim zu halten, was belegt, dass sie sich durchaus bewusst sind, dass ihr Verhalten schädigend und gesetzeswidrig ist. In einigen Fällen bringen sie ihre Geringschätzung der Wettbewerbsregeln ganz klar und deutlich zum Ausdruck.

Der OECD-Bericht zeigt einige Beispiele auf, wie Kartellverschwörer ihr Handeln zu verschleiern suchen. In einem Fall haben sie nach Antrag der Wettbewerbsbehörden auf Vorlage von Dokumenten zwei Autos mit Submissionsunterlagen voll geladen und aufs Land verfrachtet, wo sie einen ganzen Tag damit verbrachten, sie in "vier riesigen Lagerfeuern" zu vernichten. In einem anderen Fall wurde das Erstellen und Aufbewahren belastender Unterlagen peinlich genau kontrolliert und sogar auf dem Wege einer Innenrevision nachgeprüft, ob keine Belege dieser Art mehr vorhanden waren. Einmal, als es als notwendig erachtet wurde, gewisse Spreadsheets mit der Geschäftsaufteilung unter den Kartellverschwörern aufzubewahren, wurden die Dateien auf Disketten gespeichert und im Dachwinkel des Hauses der Großmutter eines Angestellten versteckt. Ein anderes Mal brachten die firmeninternen Dokumente eines Angeklagten das inoffizielle Motto der Firma zu Tage: "Unsere Wettbewerber sind unsere Freunde, unsere Kunden der Feind".

Welcher Art von Sanktionen bedarf es, um als wirksame Abschreckung zu dienen?

Der Hauptzweck von Sanktionen in kartellrechtlichen Fällen ist die abschreckende Wirkung. Eine wirksame Abschreckung wäre es, die Gewinnaussichten der Kartellaktivitäten zu unterbinden. Aber nicht alle Kartelle werden aufgedeckt und gerichtlich verfolgt. Wenn nun jemand mit dem Gedanken spielt, sich an einem Kartell zu beteiligen, wird der- oder diejenige nicht nur die Höhe des erwarteten Gewinns, sondern auch die Wahrscheinlichkeit des "Auffliegens" und die damit verbundenen Strafen ins Kalkül ziehen. Viele Experten vertreten daher die Meinung, dass bei erfolgreicher Ahndung die Gesamtbuße, mit der die Kartellteilnehmer belegt werden, höher sein sollte als der aus der Absprache erzielte Gewinn. Stehen zum Beispiel die Chancen, dass ein gegebenes Kartell aufgedeckt und gerichtlich verfolgt wird, eins zu drei, wäre eine geeignete Abschreckung eine Geldbuße, die dreimal so hoch ist, wie der vom Kartell erzielte Gewinn. Nach Ansicht einiger wird nur jedes sechste oder siebte Kartell aufgedeckt und geahndet. Das heißt, die Strafe müsste das Sechsfache betragen. Häufiger wird jedoch das Dreifache genannt.

Um eine solche Strafe zu verhängen, muss zunächst der vom Kartell erzielte Gewinn berechnet werden, was sich, wie bereits oben erwähnt, als schwierig erweisen kann. Stellvertretend dafür empfehlen einige Experten, einen bestimmten Anteil vom Umsatz aller Kartellteilnehmer zu nehmen. Ob es nun möglich ist oder nicht, die optimale Geldbuße für solche Unternehmen präzise zu ermitteln, dürfte es in der Praxis häufig schwierig sein, sie durchzusetzen. Denn sie wäre in einigen Fällen so hoch, dass sie den Konkurs der Unternehmen und deren Verschwinden vom Markt zur Folge hätte.

Ein Resultat, das einige Wettbewerbsbehörden lieber vermeiden wollen. Vielleicht wären daher auch Sanktionen gegen natürliche Personen angebracht, um jeden individuell für sein Verhalten haftbar zu machen. Dadurch ließe sich der Abschreckungseffekt insgesamt verstärken.

Inwiefern können harte Sanktionen dabei helfen, Kartelle aufzudecken?

Harte Strafen zur Kartellbekämpfung können für Kartellteilnehmer auch einen Anreiz darstellen, aus der geheimen Absprache auszusteigen und die Ermittler zu informieren. Das Risiko sehr hoher Geldbußen bei Verstößen gegen das Kartellrecht kann einige Unternehmen dazu bewegen, abzuspringen und den Ermittlern im Gegenzug zum Versprechen einer Strafminderung ihre Kooperation anzubieten. Dasselbe gilt für natürliche Personen, die bei Androhung harter Strafen stärker versucht sein können, das Kartellverhalten offen zu legen und gegen Strafminderung oder Straffreiheit mit den staatlichen Ermittlern zu kooperieren. Um diese Anreize zu nutzen, haben nun viele Länder so genannte Bonusregelungen ("leniency"-Programme) eingerichtet, denen zufolge das Unternehmen, das bei einer kartellrechtlichen Ermittlung als erstes seine Kooperation anbietet, entweder straffrei ausgeht oder mit wesentlich mildereren Strafen rechnen kann.

Sind die im Wettbewerbsrecht der einzelnen Länder vorgesehenen Strafen bei Kartellverstößen hart genug?

Im Wettbewerbsrecht der meisten Länder werden Kartellverstöße mit hohen Strafen für die beteiligten Unternehmen geahndet. Die gesetzlich verankerten Höchststrafen werden entweder als Absolutbeträge oder anteilig zum Jahresumsatz des fraglichen Unternehmens ausgedrückt. Zur Bewertung der Höhe illegaler Kartellgewinne ist noch mehr Erfahrung nötig, um sicher zu gehen, dass das Höchstmaß dieser Strafen im Verhältnis zum Gewinn ausreichend ist. Eine mögliche Messlatte könnte das neue neuseeländische Gesetz sein. Neuseeland hat vor kurzem eine tiefgreifende Untersuchung über optimale Sanktionen in Kartellfällen zum Abschluss gebracht. Das im neuen Gesetz festgelegte Strafhöchstmaß beträgt das Dreifache des illegalen Gewinns, 10 Millionen NZD (etwa 4,8 Millionen Euro) oder, wenn der Gewinn schwer auszumachen ist, 10% des Gesamtumsatzes des Unternehmens. Im Gesetz der meisten Länder, die Absolutbeträge angeben, liegt die Höchststrafe unter dem Gegenwert von NZD 10 Millionen. 10% vom Umsatz als Alternativstrafausmaß wird hingegen wie in Neuseeland in mehreren Ländern genannt.

In weniger als der Hälfte der OECD-Länder können auch natürliche Personen wegen Kartellverstoß mit sehr hohen Geldbußen belegt werden. In neun OECD-Ländern können auch Freiheitsstrafen gegen natürliche Personen verhängt werden. In vierzehn Ländern können die Opfer von Kartellen Schadenersatzansprüche geltend machen.

Welche Strafen werden derzeit gegen Kartelle verhängt?

Bei Kartellverstößen belegen bereits einige Länder die betroffenen Unternehmen mit hohen Geldbußen, andere wiederum bisher noch nicht. Laut OECD-Untersuchung wurden im Berichtszeitraum 1996-2000 in zehn Ländern Unternehmen zu Geldbußen im Gegenwert von mehr als USD 1 Million verurteilt. Das höchste Strafausmaß überstieg in drei Ländern USD 100 Millionen, lag

in zwei Ländern zwischen USD 10 und 100 Millionen und in den übrigen zwischen USD 1 und 10 Millionen. Die Zahl der Verurteilungen und das Strafausmaß nahmen im Laufe der Jahre des Berichtszeitraums zu. In den übrigen OECD-Staaten gingen hingegen die Geldbußen nicht über USD 1 Million hinaus. In einigen waren sie gering bis inexistent.

Nur vier Länder haben natürliche Personen zu Geldstrafen verurteilt. In drei dieser vier Fälle überstieg das Strafausmaß den Gegenwert von USD 100 000. Zu Freiheitsstrafen wurden natürliche Personen nur in zwei Ländern (Kanada und Vereinigte Staaten) verurteilt, wobei die USA diesbezüglich mit Abstand führt. 1999 ergingen 28 Urteile dieser Art und 2000 waren es 18. Das durchschnittliche Strafausmaß betrug 1999 ungefähr 8 Monate und 2000 etwa 10 Monate Freiheitsentzug. Die Möglichkeit für Kartellopfer, Schadenersatzansprüche geltend zu machen, besteht zwar in mehreren Ländern, kommt jedoch nur in den Vereinigten Staaten gängig zur Anwendung.

Es besteht ein Trend zur Verschärfung der Strafen. In letzter Zeit haben mehrere Länder ihr Kartellrecht novelliert, oder sind dabei, ihre Kartellpolitik mit dem Ziel einer strengeren Durchsetzung des Kartellrechts zu überarbeiten.

Sind die derzeitigen Sanktionen ausreichend, um ihren abschreckenden Zweck zu erfüllen?

Verfügbaren Daten zufolge haben die derzeit durchgesetzten Sanktionen noch nicht die optimale Höhe erreicht, um als wirksame Abschreckung zu dienen. Die OECD-Untersuchung ließ nur in einer relativ geringen Anzahl von Fällen einen Vergleich zwischen Geldbuße und Kartellgewinn zu. Prozentual zum Gewinn ergab sich dabei eine enorme Streubreite von 3-189%. Nur in vier Fällen (zwei aus den USA, einem aus Kanada und einem aus Deutschland) überstieg die Geldbuße 100% des geschätzten Gewinns und in keinem Fall betrug sie das Zwei- oder Dreifache des Gewinns, wie es von einigen Experten empfohlen wird. Daraus lässt sich folgern, dass zwar ein - nicht überall gleich ausgeprägter - Trend zur Strafverschärfung in Kartellrechtsfällen besteht, jedoch den verfügbaren Daten zufolge ein noch höheres Strafausmaß nötig ist, um als wirksame Abschreckung zu dienen.

Zusammenfassung

Die Hauptpunkte dieser Arbeit über den von Kartellen verursachten Schaden und die Sanktionen zu deren Bekämpfung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Kartelle fügen den Konsumenten weltweit beträchtlichen Schaden zu, der pro Jahr zig Milliarden Dollar erreichen kann.
- Der Hauptzweck von Strafen in Kartellfällen ist die abschreckende Wirkung. Hohe Strafen bieten Mitgliedern von Kartellen überdies einen Anreiz auszusteigen und mit den Ermittlungsbehörden zu kooperieren. Durch sie kann die so genannte Bonusregelung ("leniency program") greifen.
- Um wirksam zu sein, müsste eine Geldstrafe für Unternehmen nach Ansicht vieler Experten mindestens das Zwei- oder Dreifache des aus dem Kartell erzielten Gewinns betragen. Den Kartellgewinn für den Zweck der Festlegung des geeigneten Strafausmaßes abzuschätzen, ist allerdings nicht einfach. Darüber hinaus können in einigen Fällen so hohe Strafen nicht durchgesetzt

werden. Ein bedeutender zusätzlicher Abschreckungseffekt wäre es daher, die Kartellteilnehmer individuell haftbar zu machen.

- Einige Länder haben Unternehmen bei Kartellverstößen zu sehr hohen Geldstrafen im Gegenwert von zig bis Hunderten von Millionen Dollar verurteilt. Andere wiederum haben noch nicht mit Durchsetzungsmaßnahmen begonnen. Zurzeit gehen nur wenige Länder bei Kartellverstößen gegen natürliche Personen vor.

- Wenn bei Kartellverstößen auch ein Trend zur Strafverschärfung erkennbar ist, weist einiges darauf hin, dass die zurzeit verhängten Sanktionen nicht ausreichen, um als wirksame Abschreckung gegen ein solches Verhalten zu dienen.

Die vorliegende *Übersicht* enthält die Übersetzung von Auszügen aus:
Fighting Hard-core Cartels - Harm, Effective Sanctions and Leniency
Lutte contre les ententes injustifiables: Effets dommageables, sanctions efficaces et programmes de clémence
© 2002, OECD.

Die Publikationen sind gegen Entgelt beim OECD Paris entre: 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Frankreich, und unter www.oecd.org erhältlich.

Übersichten sind unentgeltlich beim OECD Online Bookshop erhältlich (www.oecd.org).

Die *Übersichten* werden von der Abteilung Rechte und Übersetzungen, Direktion Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation, ausgearbeitet.
E-mail: rights@oecd.org
Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD 2002
Die Wiedergabe dieser *Übersicht* ist unter Angabe der Urheberrechte der OECD sowie des Titels der Originalausgabe gestattet.