

Gastautorin: Lara Islinger

Was der Dieselskandal mit deinem Frühstück zu tun hat

5. Oktober 2017

Kartelle lohnen sich für Unternehmen – auch wenn sie bestraft werden. Das Problem ist unser Rechtssystem. Die Lösung auch.

Die schlechte Nachricht zuerst: Bei jedem Einkauf zahlst du zu viel. Los geht das schon beim Frühstück. Jeder Biss von deinem Marmeladenbrot und jeder Schluck Kaffee ist sehr wahrscheinlich teurer, als er sein müsste. Der Grund dafür sind Wirtschaftskartelle. Unternehmen sprechen sich im Geheimen über Preise, Produktionsmengen oder die Aufteilung von Gebieten ab. Der entscheidende Mechanismus des Wettbewerbs – das Werben um Kunden im Preiskampf – wird so außer Kraft gesetzt. Mit solchen illegalen Absprachen versuchen Kartelle, sogar aus deinem Frühstück mehr Profit zu schlagen. Die Verlierer sind dabei immer die Verbraucher, also du und ich.

Wahrscheinlich merkst du es nicht einmal, wenn ein paar Cent oder Euro draufgeschlagen werden, aber Firmen machen damit Millionen. Die gute Nachricht: Kartelle sind nicht unverwundbar. Damit sie den Ermittlern ins Netz gehen, müssen diese verstehen, wie Kartelle funktionieren und welche Schlupflöcher ihnen das Rechtssystem bietet.

So funktionieren Kartelle

Wenn Hersteller und Händler in den Chefetagen Preiserhöhungen festlegen, wird der Aufschlag fast immer bis zum Kunden durchgegeben. »Die geschädigten Unternehmen leiten Kartellnachteile einfach an die Verbraucher weiter, indem sie die Preise erhöhen – etwa Kaufhäuser, die Waren wegen der Kartellabsprachen teurer einkaufen müssen«, weiß Jürgen Kessler, Professor an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin.

*»Der Letzte zahlt die Rechnung – und der Letzte ist immer der Verbraucher.«
– Jürgen Kessler von der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin*

Laut Verbraucherzentrale ^{#1} treiben Kartellabsprachen die Preise für Produkte um 10–25% nach oben. Die EU-Kommission schätzt den jährlichen kartellbedingten Schaden in Europa auf rund 261,22 Milliarden Euro. ^{#1}

Das entspricht einem Anteil von 2,3% des europäischen BIP. ^{#2}

Es ist ziemlich sicher, dass auch du schon einmal Opfer eines Kartells wurdest. Denn es gab und gibt weit mehr illegale Preisabsprachen, als die meisten vermuten würden – bei fast allen Produkten und in fast allen Branchen – zum Beispiel bei Bier, ^{#2} Kaffee ^{#3} und Matratzen. ^{#4}

Der gesamte Schaden, der durch Kartelle entsteht, ist nur schwer zu ermitteln, denn natürlich bleiben die meisten Kartelle geheim. Nicht umsonst treffen sich Manager für illegale Absprachen an ungewöhnlichen Orten wie Raststätten oder Bordellen. ^{#3}

Die Ökonomen der EU-Kommission schätzen, dass sie nur etwa 15% der existierenden Kartelle in Europa aufdecken. Doch selbst wenn ihnen die Ermittler auf die Schliche kommen, hat sich das illegale Geschäft für die Unternehmen meist gelohnt. Im Durchschnitt belaufen sich die Bußgelder nur auf 30% der aus den Absprachen erzielten Zusatzgewinne.

Gastautorin: Lara Islinger

Was der Dieselskandal mit deinem Frühstück zu tun hat

perspective-daily.de/article/361/syNhKwjW

»Nur wenige Kartelle werden aufgedeckt, und selbst dann bleiben die Bußgelder, die von den Wettbewerbsbehörden gegen die Unternehmen verhängt werden, meist hinter den Kartellgewinnen zurück. Kartelle lohnen sich für die Unternehmen.« – Jürgen Kessler von der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin

Welche Waffen haben wir gegen Kartelle?

Die Wettbewerbsbehörden ^{*5} in Deutschland und Europa ermitteln jedes Jahr gegen Hunderte Unternehmen. Auf den ersten Blick sieht ihre Bilanz gut aus. Bis 2012 stieg die Anzahl der vom Bundeskartellamt abgeschlossenen Kartellverfahren stetig an. 2007 waren es noch 3 abgeschlossene Verfahren. 2012 kommt das Amt auf ganze 17 – also knapp 6-mal so viele.

Verantwortlich für den scheinbaren Erfolg ist etwas, was oft als »Wunderwaffe« auf der Jagd nach Kartellen gepriesen wird: das Kronzeugenprogramm. ^{*6}Unternehmen melden den Wettbewerbshütern freiwillig ein Kartell, an dem sie beteiligt sind. Wer zuerst kommt, mahlt zuerst: Dem ersten Kronzeugen kann das Ordnungsgeld komplett erlassen werden. Der zweite erhält im Bestfall 50% Nachlass. Und jeder weitere höchstens 20%.

Tatsächlich wurden in den letzten Jahren nur wenige Fälle durch die Behörden selbst aufgedeckt. Während früher die Märkte beobachtet und Hinweisen von Dritten nachgegangen wurde, verlassen sich die Wettbewerbsbehörden heute vor allem auf das Kronzeugenprogramm.

Das Problem: Die Anzahl der aufgedeckten Fälle sagt wenig aus. Wie viele unentdeckte Kartelle es gibt, weiß niemand.

Einige Wettbewerbsforscher bezweifeln die Effektivität des Kronzeugenprogramms. So etwa Kai Hüschelrath, der ehemalige Leiter der Forschungsgruppe Wettbewerb und Regulierung am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. Er sagt, dass die Kronzeugenregelung

Gastautorin: Lara Islinger

Was der Dieselskandal mit deinem Frühstück zu tun hat

perspective-daily.de/article/361/syNhKwjW

nur bei der Aufdeckung von Kartellen hilft, die sowieso auseinanderbrechen.

»Die erfolgreichsten Kartelle werden im Regelfall nicht durch die Kronzeugenregelung aufgedeckt. Bei einem funktionierenden Kartell, mit dem die beteiligten Unternehmen signifikante Gewinne machen und keinen Grund haben, sich zu misstrauen, sehe ich für die Unternehmen – abgesehen von moralischen Erwägungen – keinen Grund, die Kronzeugenregelung zur Anwendung zu bringen.« – Kai Hüschelrath vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Manche Kritiker des Kronzeugenprogramms gehen sogar so weit, ihm eine stabilisierende Wirkung auf Kartelle zuzuschreiben. ^{#4} Weil jedes Kartellmitglied die Absprachen mit einem Anruf in Brüssel verraten könnte. So liegt es eher im Interesse der Mitglieder, sich an Absprachen zu halten und die Partner nicht zu verärgern.

Was haben die Verbraucher gegen Kartelle in der Hand?

Wenn sich Kartellpartner doch einmal misstrauen, beginnt oft ein regelrechter Wettlauf zu den Behörden. In manchen Fällen gehen bei den Wettbewerbshütern im Sekundentakt belastende Dokumente ein. Denn entscheidend ist, wer zuerst petzt.

Auch bei dem sogenannten Autokartell ^{#7} musste kürzlich überprüft werden, welche Selbstanzeige den europäischen Wettbewerbsbehörden als Erstes vorlag. Daimler machte dabei das Rennen und reichte seine Selbstanzeige vor Volkswagen ein ^{#5} – und kann nun auf einen Erlass des Bußgeldes der EU-Behörden hoffen.

Den Schaden haben, na klar, die Millionen enttäuschten Dieselfahrer in ganz Deutschland. Sie wurden schließlich von den Herstellern betrogen und würden gern klagen. Nicht umsonst war der »Dieselskandal« ein Wahlkampfthema. Damit sie das können, braucht es allerdings etwas, das

Gastautorin: Lara Islinger

Was der Dieselskandal mit deinem Frühstück zu tun hat

perspective-daily.de/article/361/syNhKwjW

während des TV-Duells zwischen Angela Merkel und Martin Schulz der meist gegoogelte Begriff in Deutschland war: ^{#6} die Musterfeststellungsklage.

Hinter diesem Wortungetüm verbirgt sich ein simples Prinzip: Vor Gericht könnten Grundsatzfragen vieler Betroffener ohne großes Risiko für den Einzelnen gebündelt und in einem Verfahren geklärt werden.

Das Problem: Diese Art der Sammelklage ist noch nicht rechtmäßig in Kraft. Dabei wäre sie auch außerhalb des Dieselskandals dringend notwendig, denn allein klagen bringt nichts:

>> Kartelle sind für die Unternehmen schon deswegen ein lohnendes Geschäft, weil die Geschädigten nur in wenigen Fällen auch entschädigt werden. Theoretisch haben einzelne Verbraucher einen Schadensersatzanspruch. Aber sie müssen den Schaden erst einmal nachweisen. Und wer hebt schon die Rechnung auf, wenn er Kaffee, Wurst oder Bier kauft? << – Jürgen Kessler von der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin

Außerdem sei es aus Sicht der Verbraucher schlicht irrational zu klagen: Oftmals handelt es sich um Cent-Beträge. Allein der Prozesskostenvorschuss ^{*8} beträgt aber mindestens 45 Euro. Dazu trägt der Kläger auch das Prozesskostenrisiko ^{*9} und muss sich auf einen jahrelang dauernden Rechtsstreit gefasst machen.

>> Das ist keinem Verbraucher zuzumuten. << – Jürgen Kessler von der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin

CDU und CSU sahen das lange anders. In der letzten Legislaturperiode blockierten einige unionsgeführte Ministerien ^{*10} den Gesetzentwurf zur Musterfeststellungsklage. ^{#7} Doch kurz vor der Bundestagswahl vollzog Angela Merkel einen Kurswechsel. In ihrem Sommerinterview ^{#8} mit dem ZDF erklärte sie zur Einführung einer Art Sammelklage: >>Im Grundsatz bin ich dafür.<< Nur müsse der Entwurf verbessert werden. Er sei ihr zu bürokratisch.

Gastautorin: Lara Islinger

Was der Dieselskandal mit deinem Frühstück zu tun hat

perspective-daily.de/article/361/syNhKwjW

Jürgen Kessler, Professor an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin, bleibt skeptisch. Denn auch der letzte Koalitionsvertrag enthielt eine entsprechende Erwägung, ohne sie umzusetzen.

Doch ist die Musterfeststellungsklage wirklich die Lösung aller Kartell-Probleme? Ja und nein. Tatsächlich könnte sie den Anreiz für Unternehmen senken, ein Kartell zu gründen. Denn sie müssten bei Auffliegen ihrer Absprachen nicht nur die (niedrigen) Bußgelder der Wettbewerbsbehörden, sondern auch immense Schadensersatzforderungen von privaten Klägern einkalkulieren.

Allerdings gibt es ein empfindliches Schlupfloch: ausgerechnet das Kronzeugenprogramm.

Warum Kronzeugen und Musterfeststellungsklage sich nicht vertragen und was wirklich helfen würde

Die neuen Probleme beginnen mit einer Schadensersatzrichtlinie der Europäischen Kommission, ^{#9} die mittlerweile auch in deutsches Recht umgesetzt wird. Durch sie werden Kronzeugen auch bei Schadensersatzklagen geschützt. ^{**} Fordern die Kläger Akteneinsicht, bleibt ihnen so der Zugriff auf die wichtigsten Dokumente verwehrt.

Das Problem: Da durch den Schutz für Kronzeugen auch Papiere mit Beweisen für Schadensersatzforderungen zurückgehalten werden, nimmt das Geschädigten die Möglichkeit, gegen das entsprechende Unternehmen zu klagen.

Es könnte also passieren, dass du keinen Schadensersatz bekommst, nur weil du zufällig dein Auto von Daimler statt bei einem anderen Kartellhersteller gekauft hast – weil Daimler zuerst gepetzt hat. Das ist nicht besonders fair.

Gastautorin: Lara Islinger

Was der Dieselskandal mit deinem Frühstück zu tun hat

perspective-daily.de/article/361/syNhKwjW

Was wirklich helfen würde, damit alle eine gerechte Chance auf Schadensersatz haben, ist ein Umdenken bei der Kartellbekämpfung, sodass ein Schaden gar nicht erst entsteht. Wie das geht?

- > **Kartellverfolgung scharf stellen:** Die Behörden müssen aufhören, fast nur noch Fälle zu verfolgen, die ihnen auf dem Silbertablett serviert werden. Nur klassische Ermittlungsmethoden helfen auch gegen Kartelle, bei denen niemand petzt.
- > **Abschreckung durch harte Konsequenz:** Illegale Absprachen dürfen sich nicht lohnen. Für eine hinreichende Abschreckung müssen die Bußgelder viel höher sein, um auch international operierende Konzerne zu beeindrucken. Aktuell wird die absolute Obergrenze von 10% des Jahresumsatzes des betroffenen Unternehmens fast nie erreicht.
- > **Manager direkt zur Verantwortung ziehen:** Die Liste von Unternehmen, die illegal Preise absprechen, liest sich wie das Who's who der deutschen Industrie. Doch die Kartellanten müssen sich selten persönlich vor Gericht verantworten – Kartellabsprachen sind in Deutschland keine Straftat. Die Monopolkommission fordert deshalb schon seit Jahren persönliche Strafen für Manager. Genauer gesagt: bis zu 5 Jahre Haft für Absprachen zum Nachteil der Konsumenten oder der Konkurrenz.

Als Vorbild für den Kampf gegen Kartelle könnten die USA dienen, in denen härtere Strafen gang und gäbe sind. Kartelltäter müssen dort im Schnitt 20 Monate Haft absitzen. Die Höchststrafe wurde 2004 sogar auf 10 Jahre Haft angehoben – mit Erfolg. Einige internationale Kartelle machten an den Grenzen der USA halt. Die Bilder von Vorstandschefs großer Konzerne, die in Handschellen abgeführt werden, wirken wohl ziemlich abschreckend. Irland und Großbritannien sind dem amerikanischen Vorbild bereits gefolgt. Doch in Deutschland fehlt anscheinend der Mut und der Wille, härtere Strafen durchzusetzen:

»Ich bezweifle, dass die gesetzliche Drohung mit Haftstrafen tatsächlich zu einer höheren Abschreckungswirkung führen würde, als wir sie bereits haben.

Gastautorin: Lara Islinger

Was der Dieselskandal mit deinem Frühstück zu tun hat

perspective-daily.de/article/361/syNhKwjW

Die Kartellverfolgung funktioniert ja ausgesprochen gut. Die Wirtschaftsakteure und Anwälte wissen um unsere Effektivität – auch das ist Teil einer funktionierenden Abschreckung.<< – Andreas Mundt, Präsident des Bundeskartellamts

Nicht alle Kartellanten lässt der deutsche Staat so einfach davonkommen. Absprachen bei öffentlichen Ausschreibungen durch staatliche oder halbstaatliche Stellen sind sehr wohl strafbar und werden dementsprechend geahndet. Ein kleiner Fortschritt wäre es bereits, wenn der Staat ähnlich hart durchgreift, wenn nicht er der Geprellte ist, sondern wir – seine Bürger.

Gastautorin: Lara Islinger

Was der Dieselskandal mit deinem Frühstück zu tun hat

perspective-daily.de/article/361/syNhKwjW

Zusätzliche Informationen

- *1 Die deutschen Verbraucherzentralen sind auf Landesebene organisierte, gemeinnützige Vereine, die sich aufgrund eines staatlichen Auftrags dem Verbraucherschutz widmen. Die Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) ist ihre politische Dachorganisation.
- *2 In den Jahren 2006–2008 kam es zu Preisabsprachen mehrerer Brauereien, die unter anderem eine Preiserhöhung von einem Euro pro 20-Flaschen-Kasten vereinbarten. Unter den Kartellanten waren zum Beispiel Bitburger, Krombacher, Veltins, Warsteiner, Carlsberg Deutschland und die Radeberger Gruppe.
- *3 In den Jahren 2000–2008 sprachen Tchibo, Melitta, Alois Dallmayr Kaffee und Kraft Foods (Jacobs Kaffee) Preiserhöhungen bei Filterkaffe, Bohnen und Kaffeepads ab. Allein zwischen Dezember 2004 und April 2005 erhöhte sich der Preis für die 500-Gramm- Packung Kaffee um durchschnittlich einen Euro.
- *4 Dank Preisabsprachen in den Jahren 2005–2006 konnte der deutsche Matratzenmarkt eine Gewinnmarge von 300% verzeichnen. Eine Matratze, die ein Händler für 100 Euro einkauft, wird dem Endkunden für 399 Euro angeboten.
- *5 Wettbewerbsbehörden existieren in fast allen Ländern mit marktwirtschaftlicher Wirtschaftsweise. Sie haben laut Kartellrecht die Aufgabe, negative Auswirkungen von Machtkonzentration auf den Märkten zu bekämpfen.
- *6 In Deutschland heißt dieses Vorgehen Bonusregelung und wurde im Jahr 2000 vom Bundeskartellamt eingeführt.

Gastautorin: Lara Islinger

Was der Dieselskandal mit deinem Frühstück zu tun hat

perspective-daily.de/article/361/syNhKwjW

- *7 In geheimen Arbeitskreisen sollen sich die Autobauer VW, Audi, Porsche, BMW und Daimler über Kosten, Zulieferer und Technik abgesprochen haben. Nach einer Enthüllung des »Spiegel« sollen die Absprachen auch die Einführung der Technologie betreffen, um die es beim sogenannten Dieselskandal geht.
- *8 Nach § 12 Absatz 1 des Gerichtskostengesetzes wird eine Klage erst nach Zahlung einer Gebühr, dem sogenannten Prozesskostenvorschuss, zugestellt.
- *9 Die sogenannten Prozesskosten umfassen alle Kosten, die für einen Rechtsstreit aufgewendet werden müssen, also zum Beispiel Anwaltskosten oder Gerichtsgebühren. Nach deutschem Recht trägt der Kläger das sogenannte Prozesskostenrisiko, das heißt, wenn der Kläger den Prozess verliert, muss er die Kosten übernehmen. So sind beispielsweise bei einem Streitwert von 1.000 Euro in erster Instanz 807,91 Euro Prozesskosten fällig.
- *10 So sah das Bundesfinanzministerium »erhebliche Unsicherheit für Versicherer und Banken« und verlangte, solche Musterklagen erst ab 100 statt 10 Betroffenen zuzulassen. Das CSU-geführte Agrarministerium kritisierte, dass Maas' Entwurf über das Vorhaben des Koalitionsvertrags hinausgehe, lediglich das Vertragsrecht zu verbessern.
- *11 Sie sieht vor, dass unter bestimmten Gesichtspunkten diejenigen Unternehmen begünstigt werden, die ein Kartell bei den Behörden anzeigen.

Gastautorin: Lara Islinger

Was der Dieselskandal mit deinem Frühstück zu tun hat

perspective-daily.de/article/361/syNhKwjW

Quellen und weiterführende Links

- #1** Roman Inderst, Frank Maier-Rigaud und Ulrich Schwalbe zur
 Quantifizierung von Schäden durch Wettbewerbsverstöße (2013)
https://www.ieseg.fr/wp-content/uploads/2013-ECO-08_Maier-Rigaud.pdf
- #2** Han Langeslag erklärt, warum das BIP als Kennzahl der Wirtschaft
 ausgedient hat
<https://perspective-daily.de/article/127>
- #3** Der Journalist Martin Murphy war für das Handelsblatt jahrelang dem
- Kartell »Schienenfreunde« auf der Spur, für das mindestens 35 Besuche in Bordellen dokumentiert sind
<http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/unerlaubte-preis-absprache-schienenfreunde-trafen-sich-auch-im-bordell/7117492.html>
- #4** In einer Modellstudie der niederländischen Ökonomen Jeroen Hinloopen
 und Sander Onderstal bildeten sich stabilere Kartelle, wenn die Möglichkeit zur Selbstanzeige bestand (englisch, 2009)
<https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1486043>
- #5** Nach Informationen von Süddeutscher Zeitung, WDR und NDR wandte sich
 Daimler mit seiner Selbstanzeige deutlich früher an die Behörden (2017)
<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/exklusiv-daimler-kam-vw-mit-selbstanzeige-zuvor-1.3601190>
- #6** So hat sich der Suchbegriff Musterfeststellungsklage entwickelt (2017)
 <https://trends.google.de/trends/explore?q=musterfeststellungsklage>

Gastautorin: Lara Islinger

Was der Dieselskandal mit deinem Frühstück zu tun hat
perspective-daily.de/article/361/syNhKwjW

- #7** Der Diskussionsentwurf des Justizministeriums zur
- Musterfeststellungsklage
<https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Musterfeststellungsklage.html>
- #8** Das ZDF-Sommerinterview vom August 2017 mit Angela Merkel in der
 Mediathek
<https://www.zdf.de/politik/berlin-direkt/berlin-direkt---sommerinterview-vom-27-august-2017-100.html>
- #9** Die Schadensersatzrichtlinie der Europäischen Kommission (2013)
 <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0404:FIN:DE:PDF>

Gastautorin: Lara Islinger

Was der Dieselskandal mit deinem Frühstück zu tun hat
perspective-daily.de/article/361/syNhKwjW