



Bußgeldverfahren gegen Hersteller von Großdampferzeugern

Branche: Herstellung von Dampfkesseln

Aktenzeichen: B11 - 26/05

Datum der Entscheidung: 20. Oktober 2011

Das Bundeskartellamt hat am 20. Oktober 2011 einen Bußgeldbescheid gegen die ALSTOM Power Systems GmbH, Mannheim, wegen Kundenzuteilungs-, Quoten- und Preisabsprachen erlassen. Die Höhe der gegen die ALSTOM Power Systems GmbH verhängten Geldbuße beträgt 42 Mio. EUR. Mit dieser Entscheidung hat das Bundeskartellamt eine vorhergehende Bußgeldentscheidung in dieser Sache aufgehoben.

Nach den Erkenntnissen des Bundeskartellamtes war die ALSTOM Power Systems GmbH unter ihrer früheren Firmenbezeichnung EVT Energie- und Verfahrenstechnik GmbH (nachfolgend: EVT), Stuttgart, mit den weiteren Anbietern von Großdampferzeugern Babcock, Steinmüller und Lentjes zwischen 1990 und 2003 an einem Kartell beteiligt, das den Wettbewerb beim Vertrieb von Großdampferzeugern für Braunkohlekraftwerke ausschloss.

Bei Großdampferzeugern handelt es sich um sehr große Dampfkessel, die zur Energieerzeugung in Kraftwerken eingesetzt werden. Die Aufträge für Dampfkessel werden von den Kraftwerksbetreibern regelmäßig europaweit ausgeschrieben und haben Volumina von jeweils mehreren Hundert Millionen Euro. Die Kartellabsprachen bezogen sich speziell auf Großdampferzeuger für den Einsatz in Braunkohlekraftwerken. In Deutschland gibt es solche Kraftwerke vor allem in den Braunkohlerevieren in Nordrhein-Westfalen (Niederrheinische Bucht), Sachsen-Anhalt (Mitteldeutsches Braunkohlerevier) sowie in Sachsen und Brandenburg (Lausitzer Revier).

In den achtziger Jahren wurden nur wenige Aufträge für Großdampferzeuger vergeben. Vor dem Hintergrund der wachsenden Anforderungen an Umweltfreundlichkeit und Energieeffizienz der Kraftwerke bauten in dieser Zeit die vier deutschen Kesselunternehmen Babcock, EVT, Steinmüller und Lentjes besonderes technisches Fachwissen auf, um bei den kommenden Ausschreibungen Braunkohle-Großdampferzeuger einer neuen Leistungsklasse anbieten zu können. Lentjes befand sich dabei in einer schwächeren Position als die übrigen Anbieter und

trat nur bis zur Zusammenführung seiner Großdampferzeugeraktivitäten mit Babcock im Jahre 1992 als eigenständiger Anbieter auf.

Die Wiedervereinigung Deutschlands führte ab 1990 zu einem plötzlichen großen Nachfrageschub. Mit der Erneuerung der ostdeutschen Braunkohlekraftwerke Schkopau, Schwarze Pumpe, Boxberg und Lippendorf sahen die vier deutschen Kesselunternehmen ein sehr großes Auftragsvolumen auf sich zukommen, das die bestehenden Marktverhältnisse grundlegend verändern konnte. Im Jahre 1990 beschlossen Geschäftsführer und Vorstände von Babcock, EVT und Steinmüller, dass die Anbieter sich bei den anstehenden Ausschreibungen keinen Wettbewerb machen sollten.

Gemäß der Grundabsprache sollte jeder der drei Anbieter Babcock, EVT und Steinmüller den Zuschlag für mindestens einen Großauftrag erhalten. Dies betraf vor allem die drei Aufträge Schwarze Pumpe, Boxberg und Lippendorf, die als Doppelblockanlagen konzipiert waren und daher die höchsten Auftragswerte versprochen. Der Zuschlag für das individuelle Angebot eines Anbieters bedeutete in der Praxis, dass dieses Unternehmen Federführer eines Konsortiums wurde, das zur Durchführung des Auftrags gebildet wurde. Diese Position war für die Anbieter besonders wichtig, weil sie als Signal für technische Kompetenz verstanden wurde und als Referenz für künftige Ausschreibungen von Bedeutung war. Ferner sollten gemäß der Grundabsprache die Auftragswerte in den Konsortien, die für den einzelnen Auftrag gebildet wurden, so verteilt werden, dass die Kapazitäten der Anbieter über alle Projekte hinweg gut ausgelastet waren. Zu diesem Zweck sollte die Verteilung anhand von projektübergreifenden Quoten erfolgen, die aus den bisherigen Marktanteilen der Anbieter abgeleitet waren. Schließlich sollten die Preise, zu denen die Zuschlüsse erteilt wurden, auf einem von den Anbietern gemeinsam vereinbarten Preisniveau liegen, das bei den Doppelblockanlagen jeweils oberhalb von 1 Milliarde DM liegen sollte.

Die Geschäftsführer der Anbieter Babcock, EVT und Steinmüller setzten diese Grundabsprache – bis 1992 gemeinsam mit Vertretern von Lentjes – um, indem sie ihre individuellen Angebote auf die zwischen 1991 und 1994 erfolgten Ausschreibungen der vier ostdeutschen Projekte Schkopau, Schwarze Pumpe, Boxberg und Lippendorf sowie des nordrhein-westfälischen Projekts "BoA 1"¹ im Detail absprachen. Die einzelnen Absprachen umfassten neben dem angestrebten Zielpreis auch die Preise von Einzelkomponenten, die Preisnachlässe in den jeweiligen Vergabeverhandlungen und die kaufmännischen Bedingungen. Dadurch stellten sie sicher, dass der von ihnen herausgestellte Federführer den Auftrag zu einem Preis erhielt, der

¹ Braunkohlekraftwerk mit optimierter Anlagentechnik in Niederaußem

jedenfalls über einem gemeinsam bestimmten Mindestpreis lag. Außerdem teilten die Unternehmen die Auftragswerte in den zur Durchführung der Aufträge gebildeten, jeweils verschieden zusammengesetzten Konsortien so unter sich auf, dass der über alle Projekte hinweg gebildete Anteil eines Anbieters an der Summe der Auftragswerte der Marktanteilsquote entsprach, die ihm im Kartell zugeordnet war.

Nachdem die erste Absprache über die Zuteilung des Projekts Schkopau von einem am Kartell beteiligten Unternehmen unterlaufen worden war, benutzten die Kartellanten fortan ein System von ergänzenden internen "Vorkonsortialverträgen" zur Sicherung der Kartelldisziplin. Bei den Projekten Schwarze Pumpe, Boxberg, Lippendorf und BoA 1 funktionierten dann nicht nur die Preisabsprachen, sondern auch die Projektzuteilung und insgesamt auch die Quotenabsprache wie vereinbart. Die Umsetzung der Absprachen dauerte bis ins Jahre 2003 an, als die Schlussrechnung des letzten der fünf Projekte gestellt wurde. In der Zwischenzeit waren neben den Dampferzeugeraktivitäten von Lentjes im Jahre 1992 auch diejenigen von Steinmüller im Jahre 1999/2000 in den Babcock-Konzern integriert worden. Im Jahre 2002 wurde über das Vermögen der Babcock-Gesellschaften das Insolvenzverfahren eröffnet. Das Bundeskartellamt erfuhr Ende 2005 durch einen anonymen Informanten von dem Kartell und führte daraufhin im Februar 2006 eine Durchsuchung durch.

Die Grundabsprache und die darauf basierenden Submissionsabsprachen bezüglich der einzelnen Projekte verstoßen gegen deutsches Kartellrecht. Wegen der Besonderheiten beim Vertrieb von Großdampferzeugern für Braunkohlekraftwerke waren die Absprachen nach den Erkenntnissen des Bundeskartellamts seinerzeit nicht dazu geeignet, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union spürbar zu beeinträchtigen, so dass europäisches Kartellrecht nicht zur Anwendung kam. Im Hinblick auf die strafrechtliche Relevanz der Submissionsabsprachen hat die Staatsanwaltschaft Berlin parallel zu dem Ordnungswidrigkeitenverfahren des Bundeskartellamts ein Strafverfahren gegen mehrere ehemalige Geschäftsführer der am Kartell beteiligten Unternehmen geführt und gegen Zahlung von Geldbeträgen endgültig eingestellt.

Die Grundabsprache verbindet im Recht der Ordnungswidrigkeiten alle Umsetzungshandlungen einschließlich der auf die einzelnen Projekte bezogenen Submissionsabsprachen zu einer Bewertungseinheit. Auf den einheitlichen, von 1990 bis 2003 dauernden Verstoß war das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 1998 anzuwenden². Das demnach zu verhängende Bußgeld kann bis zur dreifachen Höhe des durch die Zuwiderhandlung erlangten Mehrerlöses betragen.

² BGBl. I, S. 2546.

Am 6. August 2010 hat das Bundeskartellamt wegen des festgestellten Kartellverstoßes gegen die ALSTOM Power Systems GmbH und gegen zwei ihrer ehemaligen Geschäftsführer einen Bußgeldbescheid erlassen, in dem gegen das Unternehmen eine Geldbuße in Höhe von 91 Mio. EUR verhängt wurde. Der Bußgeldzumessung lag dabei eine Schätzung des erlangten Mehrerlöses zugrunde. Da keine für eine Vergleichsmarktbetrachtung geeigneten Produkte, Regionen oder Zeiträume festzustellen waren, kam erstmals die Schätzmethode der "gesamtwirtschaftlichen Analyse" zur Anwendung. Das Bundeskartellamt hat sich dabei an den Vorgaben des Bundesgerichtshofs im Beschluss "Papiergroßhandel" vom 19. Juni 2007³ orientiert. Demzufolge basiert die Schätzung der Wettbewerbserlöse zum einen auf den Selbstkosten von EVT, wobei zu berücksichtigen war, dass sich die ursprünglich vergebenen und kalkulierten Auftragsvolumina im Lauf der Auftragsabwicklung durch Nachtragsaufträge änderten. Zum anderen beruht die Analyse auf einer Schätzung der Umsatzrendite, die unter den seinerzeit herrschenden Marktbedingungen erwartet werden konnte. Dabei fanden die festgestellten durchschnittlichen Umsatzrenditen bei verschiedenen Gruppen von Kesselaufträgen ebenso Berücksichtigung wie die beim Vertrieb von Braunkohle-Großdampferzeugern herrschenden strukturellen Marktbedingungen und die besondere Marktlage in den frühen 1990iger Jahren. Das Bundeskartellamt hat seine Berechnungen sowohl hinsichtlich der Selbstkosten als auch hinsichtlich der geschätzten wettbewerblichen Umsatzrendite durch eine Reihe von Vergleichsberechnungen und Kontrollüberlegungen abgesichert. Verbleibenden Schätzunsicherheiten wurde durch einen Sicherheitsabschlag Rechnung getragen.

Gegen den Bußgeldbescheid vom 6. August 2010 haben die ALSTOM Power Systems GmbH und die beiden ehemaligen Geschäftsführer Einspruch eingelegt. Im anschließenden Zwischenverfahren hat das Bundeskartellamt zunächst die von dem Unternehmen vorgebrachten Einwände gegen die Mehrerlösschätzung geprüft, wonach darin nicht alle relevanten Selbstkosten von EVT erfasst worden seien und einige der verwendeten Dokumente ungeeignete Schätzgrundlagen seien. Das Bundeskartellamt kam zu dem Ergebnis, dass diesem Vorbringen teilweise Folge zu leisten und die Mehrerlösschätzung entsprechend zu überarbeiten war. Ferner hat das Bundeskartellamt im Zwischenverfahren gewürdigt, dass die ALSTOM Power Systems GmbH Maßnahmen ergriffen hat, um den bei kartellgeschädigten Unternehmen entstandenen Schaden auszugleichen. Sie hat sich gegenüber fast allen Geschädigten, die Schadensersatzansprüche stellten, zu Ausgleichsleistungen verpflichtet, deren Gesamthöhe deutlich den von der Beschlussabteilung geschätzten Mehrerlös übersteigt. Die Beschlussabteilung hat den besonderen Umstand, dass allein die ALSTOM Power Systems

³ BGH Beschluss vom 19.06.2007 – "Papiergroßhandel", KRB 12/07, WuW/E DE-R 2225.

GmbH als Gesamtschuldnerin in Anspruch genommen wurde und die übrigen kartellbeteiligten Unternehmen in dem insolvent gewordenen Babcock-Konzern aufgegangen sind, ebenfalls zu Gunsten des Unternehmens bewertet.

Nachdem der Bußgeldbescheid vom 6. August 2010 gegenüber den beiden ehemaligen Geschäftsführern rechtskräftig geworden war, weil diese ihre Einsprüche im Zwischenverfahren zurückgenommen hatten, und nachdem die ALSTOM Power Systems GmbH sich zu einer einvernehmlichen Verfahrensbeendigung bereit erklärt hatte, nahm das Bundeskartellamt den Bußgeldbescheid vom 6. August 2010 zurück und verhängte mit Bußgeldbescheid vom 20. Oktober 2011 eine Geldbuße in Höhe von 42 Mio. EUR gegen die ALSTOM Power Systems GmbH. Dieser Bescheid ist rechtskräftig geworden.