



Leitlinien für die Bußgeldzumessung in Kartellordnungswidrigkeitenverfahren

I. Grundsätze

- (1) In Ausübung seines Ermessens legt das Bundeskartellamt gemäß § 81d Absatz 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) mit diesen Leitlinien fest, wie es bei der Bemessung des ahndenden Teils der Geldbuße für sog. schwere Kartellordnungswidrigkeiten (Ordnungswidrigkeiten nach § 81 Absatz 1, Absatz 2 Nr. 1, 2 Buchst. a) und Absatz 3 GWB) – mit Ausnahme der Verstöße im Bereich Fusionskontrolle – gegenüber Unternehmen und Unternehmensvereinigungen vorgeht. Soweit in den Abschnitten I. und II. auf Unternehmen Bezug genommen wird, gelten diese Regelungen auch für Unternehmensvereinigungen. Nicht erfasst von diesen Leitlinien ist die Anwendung von § 81c Absatz 4 GWB sowie § 81b GWB. Die Leitlinien für die Bußgeldzumessung in Kartellordnungswidrigkeitenverfahren – Bußgeldleitlinien – vom 25. Juni 2013 werden durch diese Leitlinien ersetzt.
- (2) Mit der am 19. Januar 2021 in Kraft getretenen 10. GWB-Novelle hat der Gesetzgeber die Richtlinie (EU) 2019/1 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 („ECN-plus-Richtlinie“) im Bereich der Bußgeldzumessung umgesetzt und einen nicht abschließenden Katalog von möglichen Zumessungskriterien in § 81d GWB festgelegt. In Einklang mit der Vorgehensweise der Europäischen Kommission wurde hierbei die Größenordnung des tatbezogenen Umsatzes als ein wichtiges Zumessungskriterium gesetzlich verankert.

- (3) Das Bundeskartellamt verwendet den tatbezogenen Umsatz zusammen mit dem Gesamtumsatz des Unternehmens zur Bestimmung eines Ausgangswerts innerhalb des gesetzlichen Bußgeldrahmens.
- (4) Die konkrete Zumessung erfolgt auf Basis des Ausgangswerts unter Berücksichtigung aller erschwerenden oder mildernden Umstände im Rahmen einer umfassenden Gesamtabwägung. Dies kann zu einer deutlichen Abweichung vom Ausgangswert nach oben oder unten führen.
- (5) Die aufgrund dieser Leitlinien festgesetzten Geldbußen dienen allein der Ahndung der Zuwiderhandlung. Neben der Ahndung behält sich das Bundeskartellamt vor, außerhalb dieser Leitlinien durch abschöpfende Geldbußen oder in einem gesonderten Verfahren (§§ 32, 34 GWB) durch das kartellrechtswidrige Verhalten erlangte wirtschaftliche Vorteile zu entziehen.

II. Zumessung der Geldbuße

1. Bestimmung des gesetzlichen Bußgeldrahmens

- (6) Die Untergrenze des gesetzlichen Bußgeldrahmens beträgt 5 Euro (§ 17 Absatz 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten „OWiG“). Die Obergrenze des gesetzlichen Bußgeldrahmens beträgt nach § 81c Absatz 2 Satz 2 GWB bei vorsätzlicher Zuwiderhandlung 10 Prozent des im Geschäftsjahr vor der Behördenentscheidung erzielten Gesamtumsatzes des Unternehmens; sofern dieser Wert 1 Million Euro nicht übersteigt, ist eine Obergrenze von 1 Million Euro maßgeblich (§ 81c Absatz 2 Satz 1 GWB). Bei fahrlässiger Zuwiderhandlung beträgt die Obergrenze des gesetzlichen Bußgeldrahmens die Hälfte (§ 17 Absatz 2 OWiG).
- (7) Die Höhe des Gesamtumsatzes zur Bestimmung der gesetzlichen Obergrenze kann geschätzt werden (§ 81c Absatz 5 Satz 2 GWB). Die Schätzung nimmt das Bundeskartellamt insbesondere auf Basis konsolidierter Jahresabschlüsse oder – soweit solche noch nicht vorliegen – auf Basis vorläufiger Jahresabschlüsse vor.

2. Bestimmung des Ausgangswerts

- (8) Der Ausgangswert wird anhand der sog. Umsatzgröße bestimmt. Die Umsatzgröße wird aus dem tatbezogenen Umsatz in Abhängigkeit von der Größe des Unternehmens (Gesamtumsatz) abgeleitet:

Gesamtumsatz d. Unternehmens i.S.d. § 81c Absatz 2 Satz 2 GWB	≤ 100 Mio. Euro	100 Mio. Euro bis 1 Mrd. Euro	1 Mrd. Euro bis 10 Mrd. Euro	10 Mrd. Euro bis 100 Mrd. Euro	> 100 Mrd. Euro
Umsatzgröße in Prozent des tatbezogenen Umsatzes	10 Prozent - 15 Prozent	15 Prozent - 20 Prozent	20 Prozent - 25 Prozent	25 Prozent - 30 Prozent	> 30 Prozent

Bei fahrlässig begangenen Taten wird im Hinblick auf den halbierten gesetzlichen Bußgeldrahmen die Hälfte der relevanten Umsatzgröße angesetzt.

- (9) Soweit die Umsatzgröße bis zur Hälfte des gesetzlichen Rahmens reicht, wird sie der Bußgeldbemessung als Ausgangswert zugrunde gelegt. Falls die Umsatzgröße die Hälfte des gesetzlichen Rahmens übersteigt, beträgt der Ausgangswert die Hälfte des gesetzlichen Rahmens. Das Ausmaß, in dem die Umsatzgröße die Hälfte des gesetzlichen Rahmens übersteigt, wird im Rahmen der Gesamtabwägung nach Ziff. 14 wertend berücksichtigt.
- (10) Als tatbezogener Umsatz wird in der Regel der mit den Produkten bzw. Dienstleistungen, die mit der Zuwiderhandlung in Zusammenhang stehen, erzielte Umsatz des jeweiligen Unternehmens zugrunde gelegt, soweit dieser die Auswirkungen im Inland widerspiegelt. Er kann nach allgemeinen Regeln geschätzt werden.
- (11) In Fällen einer Zuwiderhandlung mit einer Dauer von weniger als 12 Monaten wird unabhängig von der konkreten Dauer der Zuwiderhandlung grundsätzlich ein Zeitraum von 12 Monaten für die Bestimmung des tatbezogenen Umsatzes zugrunde gelegt. Maßgebend sind dabei in der Regel die letzten 12 Monate vor Beendigung der Zuwiderhandlung.
- (12) Bei einem Marktaufteilungskartell, das über den Geltungsbereich des GWB hinausgeht, können die inländischen Auswirkungen und damit der tatbezogene Umsatz in der Weise ermittelt werden, dass der Gesamtwert des Umsatzes mit den Waren oder Dienstleistungen, die mit dem Verstoß in Zusammenhang stehen, im gesamten – über den Geltungsbereich des GWB hinausgehenden – relevanten räumlichen Markt geschätzt, der Anteil der einzelnen beteiligten Unternehmen am Umsatz auf diesem Markt ermittelt und dieser Anteil auf den aggregierten Umsatz derselben Unternehmen im Inland angewandt wird.

- (13) In Fällen, in denen aufgrund eines planwidrigen Tatverlaufs kein tatbezogener Umsatz erzielt wurde, werden die Umsatzerlöse zugrunde gelegt, die ohne den planwidrigen Tatverlauf vermutlich erzielt worden wären. In Fällen, in denen Unternehmen absprachebedingt keinen tatbezogenen Umsatz im Sinne von Ziff. 10 und 12 erzielt haben, erfolgt die weitere Bußgeldzumessung für diese Unternehmen unter Berücksichtigung der in Ziff. 14 genannten Kriterien abweichend von Ziff. 9 ohne Bestimmung eines Ausgangswertes.

3. Gesamtabwägung

- (14) Die konkrete Einordnung der Tat in den gesetzlichen Bußgeldrahmen erfolgt im Wege einer umfassenden Gesamtabwägung. Wurde ein Ausgangswert bestimmt, wird die Gesamtabwägung anhand des Ausgangswertes unter Berücksichtigung aller relevanten Zumessungskriterien vorgenommen, soweit diese nicht bereits durch den Ausgangswert erfasst worden sind. Als Zumessungskriterien kommen unter Anknüpfung an § 81d GWB insbesondere in Betracht:

- **Tatbezogene Kriterien:** die Art und Dauer der Zuwiderhandlung, die Größenordnung des insgesamt von den tatbeteiligten Unternehmen erzielten tatbezogenen Umsatzes, das Ausmaß der Zuwiderhandlung in qualitativer Hinsicht (z.B. Umfang der von der Zuwiderhandlung betroffenen räumlichen Märkte, Bedeutung der an der Zuwiderhandlung beteiligten Unternehmen auf den betroffenen Märkten insgesamt, die Bedeutung der von der Zuwiderhandlung betroffenen Produkte und Dienstleistungen) sowie die Art der Ausführung der Zuwiderhandlung (z.B. der Organisationsgrad unter den Beteiligten). Bei schwerwiegenden horizontalen Wettbewerbsbeschränkungen wie Preis-, Quoten-, Gebiets- und Kundenabsprachen wird in der Regel eine Geldbuße oberhalb des Ausgangswerts festgesetzt.

- **Täterbezogene Kriterien:** die Rolle des Unternehmens im Kreis der Beteiligten bei der Ausführung der Zuwiderhandlung, die Stellung des Unternehmens auf dem betroffenen Markt, das Ausmaß, in dem die Umsatzgröße die Hälfte des gesetzlichen Rahmens übersteigt, Besonderheiten bei der Wertschöpfungstiefe, der Grad des Vorsatzes oder der Fahrlässigkeit, vorausgegangene Zuwiderhandlungen, vor der Zuwiderhandlung getroffene, angemessene und wirksame Vorkehrungen zur Vermeidung und Aufdeckung von Zuwiderhandlungen sowie positives Nachtatverhalten des Unternehmens (insbesondere das Bemühen des Unternehmens, die erfolgte Zuwiderhandlung aufzudecken, die Zuwiderhandlung und den Schaden wiedergutzumachen sowie nach der Zuwiderhandlung getroffene Vorkehrungen zur effektiven Vermeidung und Aufdeckung von entsprechenden Zuwiderhandlungen in der Zukunft). Den wirt-

schaftlichen Verhältnissen – jenseits existenzgefährdender mangelnder wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit – wird durch die genannten Zumessungsfaktoren Rechnung getragen (insbesondere Umsatzdaten und Stellung des Unternehmens im Markt).

- (15) In der Regel ist eine Geldbuße bis maximal zum Doppelten des Ausgangswerts für eine adäquate Pflichtenmahnung angemessen. Aus Gründen der hinreichenden Pflichtenmahnung kann das Doppelte des Ausgangswertes auch überschritten werden, insbesondere wenn die Geldbuße andernfalls äußerst niedrig im Verhältnis zum gesetzlichen Rahmen ausfiele. Die vollständige oder nahezu vollständige Ausschöpfung des gesetzlichen Rahmens bleibt sehr schwerwiegenden Zuwiderhandlungen vorbehalten.
- (16) Im Anschluss an die Bußgeldzumessung nach den Ziff. 1 bis 15 können bußgeldmindernde Abschläge aufgrund einer Kooperation als Kronzeuge gewährt werden.
- (17) Bei nachweislich existenzgefährdender mangelnder wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit des Unternehmens kann die nach Ziff. 1 bis 16 bestimmte Geldbuße ausnahmsweise abgesenkt werden, wenn Ratenzahlung, Stundung oder andere Zahlungserleichterungen nicht ausreichen und die tatangemessene Geldbuße kausal für die Existenzgefährdung wäre.
- (18) Abschließend kann ein bußgeldmindernder Abschlag im Rahmen einer einvernehmlichen Verfahrensbeendigung (Settlement) gewährt werden.

Bonn, 07.10.2021

Mundt

Präsident des Bundeskartellamtes

Erläuterungen zu den Leitlinien für die Bußgeldzumessung in Kartellordnungswidrigkeitenverfahren

Stand: 04.10.2021

I. Grundsätze

Anm. 1: Der Bundesgerichtshof hat in seinem Beschluss vom 26. Februar 2013 („Grauzement“, KRB 20/12, WuW/E DE-R 3861) entschieden, dass die mit der 7. GWB-Novelle (in der Fassung vom 7. Juli 2005, verkündet im Bundesgesetzblatt am 12. Juli 2005, BGBl. I S. 1954), eingeführte Regelung des § 81 Absatz 4 Satz 2 GWB a. F. (nunmehr § 81c Absatz 2 GWB) verfassungsgemäß ist, da sie weder gegen das Rückwirkungsverbot noch gegen das Bestimmtheitsgebot verstößt. In dem Beschluss legt der Bundesgerichtshof die Vorschrift als Obergrenze eines Bußgeldrahmens aus. Es handelt sich danach nicht um eine Kappungsgrenze, wie sie das europäische Kartellrecht kennt (Art. 23 Absatz 2 Satz 2 VO [EG] Nr. 1/2003). Eine Quantifizierung der konkreten Auswirkungen der Tat auf den Markt ist unter der Geltung der umsatzbezogenen Bußgeldobergrenze nicht mehr erforderlich (OLG Düsseldorf, Beschluss vom 22.08.2012, V – 4 Kart 5 + 6/11 OWi u. a., WuW/E DE-R 3662, 3670; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit, Gesetzentwurf zur 7. GWB-Novelle, Drucksache 15/5049, S. 50).

Anm. 2: Innerhalb dieses gesetzlich vorgegebenen Bußgeldrahmens von 10 Prozent des Gesamtumsatzes erfolgt die individuelle Zumessung zur Einordnung der Tat. Mit der individuellen Zumessung wird die abstrakte Bußgelddrohung des Gesetzes anhand der für die Zumessung geltenden Grundsätze und Kriterien konkretisiert.

Anm. 3: Diese konkretere gesetzliche Verankerung der für die Bußgeldzumessung relevanten Faktoren unter Berücksichtigung des tatbezogenen Umsatzes in § 81d Absatz 1 Satz 2 GWB fördert eine stärkere Einheitlichkeit bei der Vorgehensweise der Bußgeldzumessung im Vergleich mit der Europäischen Kommission und den mitgliedstaatlichen Wettbewerbsbehörden, die für die Durchsetzung der Artikel 101 und 102 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) parallel zuständig sind. Auf nationaler Ebene schafft sie eine einheitliche Ausgangslage für die Zumessung im behördlichen und gerichtlichen Verfahren zur Durchsetzung der sanktionsbewehrten Kartellrechtsvorschriften.

Anm. 4: Durch die Heranziehung des tatbezogenen Umsatzes als Bezugspunkt für den objektiven Unrechtsgehalt der Zuwiderhandlung soll sichergestellt werden, dass die Geldbuße nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Bezug zu den tat- und täterbezogenen Umständen angemessen und

unter spezial- und generalpräventiven Gesichtspunkten zu rechtfertigen ist. Insbesondere soll gewährleistet werden, dass die Sanktion nicht außer Verhältnis zu den Möglichkeiten steht, durch die konkrete Tat Vorteile im Wettbewerb zu erzielen und für Dritte bzw. die Volkswirtschaft insgesamt Nachteile zu bewirken (Gewinn- und Schadenspotential). Das Bundeskartellamt geht von einem typisierten Gewinn- und Schadenspotential in Höhe von 10 Prozent des während der Dauer des Kartellverstoßes erzielten tatbezogenen Umsatzes aus. Dieses typisierte Gewinn- und Schadenspotential bildet – zusammen mit der Unternehmensgröße – die Grundlage für die Bestimmung des Ausgangswerts der Zumessung, wie im Einzelnen in Ziff. 8 ff. dargelegt.

Anm. 5: Diese Vorgehensweise steht in Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, nach der sich das Gewinn- und Schadenspotential aus dem tatbezogenen Umsatz ableiten lässt und eine geeignete Orientierungshilfe für die Einordnung der Tat im gesetzlichen Rahmen darstellt (BGH, Beschluss vom 17. Oktober 2013, 3 StR 167/13, juris-Rn. 39). Auch der Bundesfinanzhof hat diese Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs bestärkt und ausgeführt: „Die vorrangige Orientierung am tatbezogenen Umsatz wird der Maßgeblichkeit des Unrechtsgehalts der Bezugstat für die Bestimmung des Ahndungsanteils ausdrücklich gerecht; entscheidend ist das dementsprechende Potenzial der Tat-handlung.“ (BFH, Urteil vom 22. Mai 2019, Az. XI R 40/17, juris-Rn. 38). Die Verwendung des tatbezogenen Umsatzes als Bezugspunkt für den objektiven Unrechtsgehalt der konkreten Zuwiderhandlung gewährleistet zudem, dass eine angemessene Sanktionierung der im Inland hervorgerufenen Auswirkungen erfolgen kann (vgl. § 185 Absatz 2 GWB).

Anm. 6: Zu Ziff. 5: *„Die aufgrund dieser Leitlinien festgesetzten Geldbußen dienen allein der Ahndung der Zuwiderhandlung. Neben der Ahndung behält sich das Bundeskartellamt vor, außerhalb dieser Leitlinien durch abschöpfende Geldbußen oder in einem gesonderten Verfahren (§§ 32, 34 GWB) durch das kartellrechtswidrige Verhalten erlangte wirtschaftliche Vorteile zu entziehen.“*

Das in § 17 Absatz 4 OWiG vorgesehene Zumessungskriterium der Abschöpfung ist im Kartellordnungswidrigkeitenrecht in Abweichung zum allgemeinen Ordnungswidrigkeitenrecht in das Ermessen der Kartellbehörde gestellt (§ 81d Absatz 3 GWB).

II. Zumessung der Geldbuße

Zu Ziff. 8: *„Der Ausgangswert wird anhand der sog. Umsatzgröße bestimmt. Die Umsatzgröße wird aus dem tatbezogenen Umsatz in Abhängigkeit von der Größe des Unternehmens (Gesamtumsatz) abgeleitet:*

<i>Gesamtumsatz d. Unternehmens i.S.d. § 81c Absatz 2 Satz 2 GWB</i>	<i>≤ 100 Mio. Euro</i>	<i>100 Mio. Euro bis 1 Mrd. Euro</i>	<i>1 Mrd. Euro bis 10 Mrd. Euro</i>	<i>10 Mrd. Euro bis 100 Mrd. Euro</i>	<i>> 100 Mrd. Euro</i>
<i>Umsatzgröße in Prozent des tatbezogenen Umsatzes</i>	<i>10 Prozent - 15 Prozent</i>	<i>15 Prozent - 20 Prozent</i>	<i>20 Prozent - 25 Prozent</i>	<i>25 Prozent - 30 Prozent</i>	<i>> 30 Prozent</i>

Bei fahrlässig begangenen Taten wird im Hinblick auf den halbierten gesetzlichen Bußgeldrahmen die Hälfte der relevanten Umsatzgröße angesetzt.“

Anm. 1: Der Gesamtumsatz und der tatbezogene Umsatz sind durch Schätzungen im Vergleich zu anderen Bezugsgrößen wie dem früher maßgeblichen Mehrerlös leichter feststellbar, was für die Transparenz und Vorhersehbarkeit der Bußgeldandrohung bedeutsam ist (vgl. BGH, „Grauzement“, a.a.O., Rn. 72 f., bezogen auf den Gesamtumsatz). § 81d Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 GWB lässt bereits die Berücksichtigung des tatbezogenen Umsatzes allein der Größenordnung nach ausreichen, was die Möglichkeit einer überschlägigen Schätzung eröffnet.

Anm. 2: Für die Feststellung des tatbezogenen Umsatzes wendet das Bundeskartellamt § 38 Absatz 1 GWB mit der Maßgabe an, dass Umsatzerlöse aus Lieferungen und Leistungen zwischen verbundenen Unternehmen als tatbezogener Umsatz gelten, wenn sie mit der Zuwiderhandlung in Zusammenhang stehen. Die Sonderregelung für Kredit- und Versicherungsunternehmen (§ 38 Absatz 4 GWB) findet Anwendung.

Anm. 3: Der konkrete Prozentsatz innerhalb des jeweiligen Intervalls wird durch den Gesamtumsatz bestimmt. Es wird insoweit auf den in § 81c Absatz 2 GWB genannten Gesamtumsatz des Unternehmens im Geschäftsjahr vor der Behördenentscheidung Bezug genommen. Den Bezugspunkt bildet die wirtschaftliche Einheit, die aus mehreren juristischen Personen, Personengesellschaften und ggf. natürlichen Personen bestehen kann.

Anm. 4: Eine Geldbuße, die das Gewinn- und Schadenspotential mehrfach übersteigt, kann aus Präventionsgesichtspunkten angemessen sein. Je größer das Unternehmen, desto geringer ist die Ahndungsempfindlichkeit und desto stärker ist das Indiz für einen hohen Ausgangswert als Einstieg in die Zumessung.

Zu Ziff. 9: *„Soweit die Umsatzgröße bis zur Hälfte des gesetzlichen Rahmens reicht, wird sie der Bußgeldbemessung als Ausgangswert zugrunde gelegt. Falls die Umsatzgröße die Hälfte des gesetzlichen Rahmens übersteigt, beträgt der Ausgangswert die Hälfte des gesetzlichen Rahmens. Das Ausmaß, in dem die Umsatzgröße die Hälfte des gesetzlichen Rahmens übersteigt, wird im Rahmen der Gesamtabwägung nach Ziff. 14 wertend berücksichtigt.“*

Anm.: Die Begrenzung des Ausgangswerts auf die Hälfte des gesetzlichen Rahmens gewährleistet, dass für die Gesamtabwägung hinreichend Raum verbleibt.

Bsp. 1: Hat ein Unternehmen im letzten Geschäftsjahr vor der Behördenentscheidung einen Gesamtumsatz in Höhe von 1 Mrd. Euro erzielt, beträgt der gesetzliche Bußgeldrahmen bei einer vorsätzlichen Tat 100 Mio. Euro. Gem. Ziff. 8 sind 20 Prozent des tatbezogenen Umsatzes anzusetzen. Hat dieses Unternehmen einen tatbezogenen Umsatz in Höhe von 40 Mio. Euro generiert, so beträgt die Umsatzgröße 8 Mio. Euro (20 Prozent von 40 Mio. Euro tatbezogenen Umsatzes). 8 Mio. Euro schöpfen die Hälfte des gesetzlichen Rahmens von 100 Mio. Euro nicht aus, so dass 8 Mio. Euro unmittelbar als Ausgangswert der weiteren Bußgeldbemessung zugrunde gelegt werden.

Bsp. 2: Hat ein Unternehmen im letzten Geschäftsjahr vor der Behördenentscheidung einen Gesamtumsatz in Höhe von 100 Mio. Euro erzielt, beträgt der gesetzliche Bußgeldrahmen bei einer vorsätzlichen Tat 10 Mio. Euro. Gem. Ziff. 8 sind 15 Prozent des tatbezogenen Umsatzes anzusetzen. Hat dieses Unternehmen mit der Tat einen tatbezogenen Umsatz in Höhe von 200 Mio. Euro erzielt, so beträgt die Umsatzgröße 30 Mio. Euro (15 Prozent von 200 Mio. Euro tatbezogenen Umsatzes). 30 Mio. Euro sind 300 Prozent des gesetzlichen Rahmens von 10 Mio. Euro, so dass nach Ziff. 9 der Ausgangswert auf die Hälfte des gesetzlichen Rahmens, mithin auf 5 Mio. Euro, zu begrenzen ist. Das Ausmaß dieser Begrenzung (hier 25 Mio. Euro) wird als täterbezogenes Kriterium im Rahmen der Gesamtabwägung nach Ziff. 14 berücksichtigt.

Zu Ziff. 11: *„In Fällen einer Zuwiderhandlung mit einer Dauer von weniger als 12 Monaten wird unabhängig von der konkreten Dauer der Zuwiderhandlung grundsätzlich ein Zeitraum von 12 Monaten für die Bestimmung des tatbezogenen Umsatzes zugrunde gelegt. Maßgebend sind dabei in der Regel die letzten 12 Monate vor Beendigung der Zuwiderhandlung.“*

Anm.: Die Regelung dient dazu, auch in Fällen mit einer Dauer von weniger als 12 Monaten eine hinreichende Präventionswirkung sicherzustellen.

Zu Ziff. 12: *„Bei einem Marktaufteilungskartell, das über den Geltungsbereich des GWB hinausgeht, können die inländischen Auswirkungen und damit der tatbezogene Umsatz in der Weise ermittelt werden, dass der Gesamtwert des Umsatzes mit den Waren oder Dienstleistungen, die mit dem Verstoß in*

Zusammenhang stehen, im gesamten – über den Geltungsbereich des GWB hinausgehenden – relevanten räumlichen Markt geschätzt, der Anteil der einzelnen beteiligten Unternehmen am Umsatz auf diesem Markt ermittelt und dieser Anteil auf den aggregierten Umsatz derselben Unternehmen im Inland angewandt wird.“

Anm.: Bei einem Marktaufteilungskartell wird u. U. kein eigener tatbezogener Umsatz erzielt, etwa wenn das gesamte Gebiet der Bundesrepublik Deutschland einem der Beteiligten zugewiesen wird. Ziff. 12 regelt, in welcher Weise bei solchen Marktaufteilungskartellen hypothetische tatbezogene Umsätze ermittelt werden können und stellt zugleich sicher, dass hierbei nur Inlandsumsätze herangezogen werden.

Zu Ziff. 13: „In Fällen, in denen aufgrund eines planwidrigen Tatverlaufs kein tatbezogener Umsatz erzielt wurde, werden die Umsatzerlöse zugrunde gelegt, die ohne den planwidrigen Tatverlauf vermutlich erzielt worden wären. In Fällen, in denen Unternehmen absprachebedingt keinen tatbezogenen Umsatz im Sinne von Ziff. 10 und 12 erzielt haben, erfolgt die weitere Bußgeldzumessung für diese Unternehmen unter Berücksichtigung der in Ziff. 14 genannten Kriterien abweichend von Ziff. 9 ohne Bestimmung eines Ausgangswertes.“

Anm. 1: Ziff. 13 betrifft Sachverhalte, in denen bei allen oder bestimmten tatbeteiligten Unternehmen keine tatbezogenen Umsätze anfallen (bei Marktaufteilungskartellen nur außerhalb des Anwendungsbereichs der Ziff. 12).

Anm. 2: Die Bußgeldzumessung erfolgt in Fällen, in denen absprachebedingt kein eigener tatbezogener Umsatz angefallen ist, für das betreffende Unternehmen ohne die Bildung eines Ausgangswerts nach Ziff. 9 allein anhand der in Ziff. 14 genannten Kriterien. Im praktisch besonders relevanten Fall von Schutzangeboten bei Absprachen über das Angebotsverhalten bei Ausschreibungen kommt dabei der jeweiligen Auftragssumme (Umsatzerlöse des geschützten Bieters) als dem auf die gesamte tatbezogenen Umsatz eine besondere Bedeutung zu.

Bsp. 1: Kein tatbezogener Umsatz aufgrund eines planwidrigen Tatverlaufs wird etwa bei einer Submissionsabsprache erzielt, bei der ein Dritter außerhalb des Kreises der Abspracheteilnehmer den Zuschlag erhalten hat oder bei der die Submission gar nicht durchgeführt wird.

Bsp. 2: Absprachebedingt kein tatbezogener Umsatz wird etwa erzielt bei Abgabe eines Schutzangebots im Rahmen einer singulären Absprache bezüglich einer Ausschreibung durch einen oder mehrere Bieter.

Zu Ziff. 14: *„Die konkrete Einordnung der Tat in den gesetzlichen Bußgeldrahmen erfolgt im Wege einer umfassenden Gesamtabwägung. Wurde ein Ausgangswert bestimmt, wird die Gesamtabwägung anhand des Ausgangswertes unter Berücksichtigung aller relevanten Zumessungskriterien vorgenommen, soweit diese nicht bereits durch den Ausgangswert erfasst worden sind. Als Zumessungskriterien kommen unter Anknüpfung an § 81d GWB insbesondere in Betracht: [...]“*

Anm. 1: Es ist eine Frage des jeweiligen Einzelfalles, ob und mit welchem Gewicht und in welcher Weise sich ein bestimmtes Zumessungskriterium auf die Geldbuße im Einzelfall auswirkt.

Anm. 2: Eine gesondert geregelte Form des Bemühens des Unternehmens, die erfolgte Zuwiderhandlung aufzudecken, ist die abschließend in Ziff. 16 behandelte Stellung eines Kronzeugenantrags.

Anm. 3: Ein berücksichtigungsfähiger Faktor sind Vorkehrungen zur Vermeidung und Aufdeckung von entsprechenden Zuwiderhandlungen (Compliance). Art und Umfang von erforderlichen Vorkehrungen hängen vom jeweiligen Einzelfall ab und dabei insbesondere von Art, Größe und Organisation eines Unternehmens, den zu beachtenden Vorschriften sowie dem Risiko ihrer Verletzung.

Mildernd kann zum einen berücksichtigt werden, dass im Unternehmen bereits zur Tatzeit alle objektiv erforderlichen Vorkehrungen ergriffen worden sind, um kartellrechtliche Zuwiderhandlungen wirksam zu verhindern (Vortat-Compliance). Eine Wirksamkeit von Vortat-Compliance ist in der Regel dann anzunehmen, wenn die getroffenen Vorkehrungen zur Aufdeckung und umgehenden Anzeige der Zuwiderhandlung geführt haben. Ferner steht es der Wirksamkeit von Vortat-Compliance nicht entgegen, wenn die getroffenen Vorkehrungen allein deswegen nicht zur Aufdeckung und Anzeige geführt haben, weil die handelnde Person sich zwecks Erzielung persönlicher Vorteile über den Compliance-Kodex des Unternehmens in außergewöhnlichem Maße und unter gezielter Täuschung seiner Vorgesetzten hinweggesetzt hat. Eine Berücksichtigung von Vortat-Compliance kommt jedoch nicht in Betracht, wenn an der Zuwiderhandlung eine für die Leitung des Unternehmens verantwortliche Person beteiligt gewesen ist. Dies ist in aller Regel der Fall bei Geschäftsführern oder Vorstandsmitgliedern der Nebenbetroffenen selbst oder anderer Konzerngesellschaften, die in der Hierarchie des Unternehmens oberhalb der Nebenbetroffenen stehen.

Zum anderen können nach der Tat getroffene Vorkehrungen zur effektiven Vermeidung und Aufdeckung von entsprechenden Zuwiderhandlungen (Nachtat-Compliance) im Rahmen einer Gesamtbeurteilung des positiven Nachtatverhaltens mildernd berücksichtigt werden. Eine Milderung zieht das Bundeskartellamt insbesondere in Betracht, wenn das Unternehmen überzeugend die ergriffenen Vorkehrungen zur wirkungsvollen Vermeidung künftiger vergleichbarer Verstöße darlegt und ein Bekenntnis zu rechtskonformem Handeln klar erkennbar ist. Ein wichtiges Indiz für die Ernsthaftigkeit von Nachtat-Compliance ist zum einen, dass ein Unternehmen bei der Aufklärung der Tat aktiv kooperiert.

Zum anderen fließt auch das Bemühen, den Schaden wiedergutzumachen, in diese Beurteilung der Ernsthaftigkeit mit ein. Aktive Kooperation bei der Aufklärung und das Bemühen um Schadenswiedergutmachung sind zugleich auch eigenständig zu bewertende Aspekte des positiven Nachtatverhaltens (Doppelfunktion).

Zu Ziff. 15: *„In der Regel ist eine Geldbuße bis maximal zum Doppelten des Ausgangswerts für eine adäquate Pflichtenmahnung angemessen. Aus Gründen der hinreichenden Pflichtenmahnung kann das Doppelte des Ausgangswertes auch überschritten werden, insbesondere wenn die Geldbuße andernfalls äußerst niedrig im Verhältnis zum gesetzlichen Rahmen ausfiele. Die vollständige oder nahezu vollständige Ausschöpfung des gesetzlichen Rahmens bleibt sehr schwerwiegenden Zuwiderhandlungen vorbehalten.“*

Anm. 1: Im Regelfall wird nach Abwägung aller erschwerenden und mildernden Umstände nicht mehr als eine Verdoppelung des Ausgangswerts zu erwarten sein. Allerdings muss eine Buße insbesondere mit Blick auf die Unternehmensgröße immer auch ein Mindestmaß an notwendiger Spezialprävention erzielen. Deshalb kann in Fällen, in denen der gesetzliche Bußgeldrahmen nur sehr geringfügig ausgeschöpft würde, eine höhere Geldbuße geboten sein. Dies kann zu einer Buße führen, die – wenn gleich in Relation zur Unternehmensgröße immer noch sehr niedrig verortet – im Vergleich zum Ausgangswert deutlich höher liegt. Die Höhe der Geldbuße aus Gründen der hinreichenden Pflichtenmahnung ist immer eine Frage des Einzelfalles.

Anm. 2: Zugleich kann die Geldbuße als Ergebnis der Gesamtabwägung im Vergleich zum Ausgangswert auch deutlich niedriger ausfallen. Insbesondere in Fallkonstellationen, in denen ein außergewöhnlich hoher tatbezogener Umsatz auf gravierend mildernde Umstände trifft (etwa bei der Rolle des Unternehmens im Kreis der Beteiligten oder bei ausnahmsweise offensichtlich deutlich niedrigerem Gewinn- und Schadenspotential, z.B. aufgrund atypisch geringer Wertschöpfungstiefe) kann eine erheblich niedrigere Geldbuße angezeigt sein.

Zu Ziff. 16: *„Im Anschluss an die Bußgeldzumessung nach den Ziff. 1 bis 15 können bußgeldmindernde Abschläge aufgrund einer Kooperation als Kronzeuge gewährt werden.“*

Anm. : Zur Gewährung einer Kronzeugenbehandlung vgl. §§ 81h ff. GWB sowie die begleitende Bekanntmachung Nr. 14/2021 zu allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen über die Ausübung des Ermessens bei der Gestaltung des Verfahrens und der Anwendung des kartellrechtlichen Kronzeugenprogrammes - Leitlinien zum Kronzeugenprogramm - vom 23.08.2021 (zu finden auf der Homepage des Bundeskartellamts).

Zu Ziff. 18: *„Abschließend kann ein bußgeldmindernder Abschlag im Rahmen einer einvernehmlichen Verfahrensbeendigung (Settlement) gewährt werden.“*

Anm. : Zu den Leitlinien des Bundeskartellamts für eine einvernehmliche Verfahrensbeendigung vgl. Merkblatt „Das Settlement-Verfahren des Bundeskartellamts“ vom 02.02.2016 (zu finden auf der Homepage des Bundeskartellamts).