

Schriften zum Wirtschaftsrecht

Band 255

**Das Ermessen des Bundeskartellamtes
zur Verfolgung und Ahndung
von Zuwiderhandlungen gegen
das Kartellverbot**

Von

Beatrice Fischer



Duncker & Humblot · Berlin

BEATRICE FISCHER

Das Ermessen des Bundeskartellamtes
zur Verfolgung und Ahndung von Zuwiderhandlungen
gegen das Kartellverbot

Schriften zum Wirtschaftsrecht

Band 255

Das Ermessen des Bundeskartellamtes
zur Verfolgung und Ahndung
von Zuwiderhandlungen gegen
das Kartellverbot

Von

Beatrice Fischer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität zu Köln hat diese Arbeit
im Jahre 2013 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-026X
ISBN 978-3-428-14355-9 (Print)
ISBN 978-3-428-54355-7 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84355-8 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Für José

„Macht ist Pflicht – Freiheit ist Verantwortlichkeit.“

Marie von Ebner-Eschenbach

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Mai 2013 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation angenommen. Die Disputation fand im Dezember 2013 statt. Für die Druckfassung konnten Rechtsprechung und Literatur sowie neuere Entwicklungen in der kartellbehördlichen Praxis, insbesondere die auf den Grauzement-Beschluss des Bundesgerichtshofes zurückgehenden, neuen Bußgeldleitlinien des Bundeskartellamtes vom 26. Juni 2013, bis Ende Dezember 2013 berücksichtigt werden.

Die Promotionsphase war für mich eine zugleich herausfordernde und persönlich bereichernde Erfahrung. In dieser Zeit bin ich von vielen Menschen unterstützt worden. Einigen von ihnen möchte ich an dieser Stelle ausdrücklich danken.

Besonderer Dank gebührt zunächst meinem Doktorvater Professor Dr. Ulrich Ehrlicke, LL.M., der mich trotz des Umfangs des von mir gewählten Forschungsthemas von Anfang an vorbehaltlos in meinem Vorhaben bestärkte und mir einen großen Freiraum bei der Erstellung der Dissertation gewährte. Professor Dr. Jürgen F. Baur danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Wertvolle fachliche Anregungen und Denkanstöße verdanke ich zahlreichen konstruktiven Gesprächen mit Daniela Fuchs, Katharina Klooz und Silke Heinz.

Von großem Wert war für mich ferner die Unterstützung von Birgit Schachtner und Daniela Fuchs bei der Endredaktion. Ihnen bin ich für ihre gründliche und kritische Durchsicht des Manuskripts und darüber hinaus vor allem für ihre treue Freundschaft zu tiefstem Dank verpflichtet.

Desgleichen möchte ich meinen Eltern danken, die mich in jeder Phase meines Lebens ideell und – soweit es möglich und notwendig war – materiell unterstützt haben. Mein Bruder Michael hat während meiner Ausbildung stets im rechten Augenblick die richtigen Worte gefunden. Ihm bin ich nicht nur deshalb sehr verbunden.

Mein größter persönlicher Dank gilt jedoch José. Seine Liebe und sein unerschütterlicher Optimismus, sein Humor und sein Rückhalt sind ein wesentlicher Bestandteil meines Lebens und Wirkens. Ihm ist diese Schrift von Herzen gewidmet.

Köln, im Januar 2014

Beatrice Fischer

Inhaltsübersicht

Einleitung	27
§ 1 Einführung	27
§ 2 Problemstellung	33
§ 3 Gang der Untersuchung	35

Teil 1

Die Ermessenskonzeption im Kartell-Bußgeldverfahren	37
§ 1 Die verwaltungsrechtliche Ermessenskonzeption	38
A. Die Bedeutung des Ermessens	40
B. Verortung des Ermessens	41
C. Steuerung der Ermessensausübung und Ermessensreduzierung	45
D. Beschränkte gerichtliche Kontrolle – Die Ermessensfehlerlehre	50
E. Zusammenfassung	51
§ 2 Modifizierte Ermessenskonzeption im Kartell-Ordnungswidrigkeitenrecht	51
A. Gelockerte Gesetzesbindung? – Der Einfluss des Strafrechts	53
B. Letztentscheidungskompetenz? – Die gerichtliche Kontrolle im Bußgeldverfahren	66
§ 3 Ergebnis	71

Teil 2

Das Verfolgungsermessen des Bundeskartellamtes	74
§ 1 Verfahrensvoraussetzungen und -hindernisse	75
A. Zuständigkeit des Bundeskartellamtes	76
B. Notwendiger Kenntnisstand des Bundeskartellamtes	77
C. Kein Verfahrenshindernis	80
D. Folgen fehlender Verfahrensvoraussetzungen und bestehender Verfahrenshindernisse	89
§ 2 Theoretische Reichweite des Verfolgungsermessens	89
A. Alternativen zum Bußgeldverfahren und zu dem Erlass einer Geldbuße	90
B. Beschränkung der Reichweite des Bußgeldverfahrens	94

C. Adressatenbezogene Entscheidungsmöglichkeiten	94
D. Zusammenfassung	102
§ 3 Relevante heteronome Begrenzungen des Verfolgungsermessens	102
A. Ermessensbindung durch die europäische Kartellrechtspraxis	103
B. Ermessensbindung an den Zweck des § 47 Abs. 1 OWiG	111
C. Zusammenfassung	155
§ 4 Die einen Verfolgungs- und Ahndungsverzicht rechtfertigenden Ermessenskriterien aus der Verfolgungspraxis des Bundeskartellamtes	156
A. Vorüberlegung: Der Rückgriff auf die Rechtsgedanken der §§ 153 ff. StPO zur Bestimmung der unteren Ermessensgrenzen	157
B. Die geringe Bedeutung der Zuwiderhandlung gegen das Kartellverbot	158
C. Die unverzügliche Einstellung wettbewerbswidrigen Verhaltens	173
D. Wettbewerbsfremde, rechtspolitische Kriterien	183
E. Vereinfachung und Beschleunigung von Bußgeldverfahren durch Settlements	186
F. Aufdeckung und Zerschlagung von Kartellen durch aktive Aufklärungsbeiträge im Rahmen der Bonusregelung	297
G. Zusammenfassung	327
§ 5 Fazit zum Verfolgungsermessens des Bundeskartellamtes	328

Teil 3

Das Sanktionszumessungsermessens des Bundeskartellamtes	333
§ 1 Überblick über das allgemeine Bußgeldrecht: Die Phasen der Bußgeldzumessung	334
A. Erste Phase: Bestimmung des Bußgeldrahmens	334
B. Zweite Phase: Konkrete Bußgeldzumessung	336
§ 2 Die heteronomen Grenzen des Sanktionszumessungsermessens des Bundeskartellamtes	340
A. Die „Bußgeldrahmen“ für Kartell-Ordnungswidrigkeiten gemäß § 81 Abs. 4 GWB	340
B. Die relevanten Zumessungskriterien im Kartellbußgeldrecht	372
C. Zusammenfassung	413
§ 3 Autonome Bindung des Sanktionszumessungsermessens durch die Bußgeldleitlinien des Bundeskartellamtes	414
A. Qualifikation der Bußgeldleitlinien	415
B. Die Bußgeldleitlinien vom 15.09.2006	416
C. Die Bußgeldleitlinien vom 25.06.2013	459
D. Zusammenfassung	480
§ 4 Fazit zum Sanktionszumessungsermessens	482

Teil 4

Gesamtbewertung des Verfolgungs- und Sanktionszumessungsermessens des Bundeskartellamts	486
§ 1 Synopsis der Ergebnisse zum Ermessen des Bundeskartellamtes	487
A. Geringe gesetzliche Vorbestimmung der Ermessensausübung durch offene Ermessensnormen	487
B. Maßgebliche Prägung der Ermessensausübung im Bußgeldverfahren durch Verwaltungsgrundsätze des Bundeskartellamtes	489
C. Bedeutender Einfluss der Kommissionspraxis	490
D. Fokus der Ermessensausübung auf Abschreckung und Effizienz	492
E. Marginale ermessensbegrenzende Wirkung durch höherrangiges Recht und unzureichender Rechtsschutz	493
F. Fazit: Weiter Ermessensspielraum und Funktionenballung beim Bundes- kartellamt	495
§ 2 Das Ermessen des Bundeskartellamtes im Lichte des Gewaltenteilungs- grundsatzes	497
A. Grundlagen und Bedeutung des Gewaltenteilungsgrundsatzes	498
B. Ausgestaltung des Gewaltenteilungsgrundsatzes: Die Kernkompetenzen der drei Staatsgewalten	500
C. Maßstäbe zur Abgrenzung der Kernkompetenzen der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtsprechung im Bußgeldverfahren	502
D. Kernkompetenzverschiebungen im Kartell-Bußgeldverfahren?	512
E. Praktische Konsequenzen des Kompetenzzuwachses beim Bundeskartellamt	550
F. Ergebnis	563
§ 3 Verbesserungsvorschläge de lege ferenda	565
A. Implementierung eines überzeugenden und fest begrenzten Bußgeld- rahmens für juristische und natürliche Personen	566
B. Gesetzliche Normierung der Rahmenbedingungen eines Kronzeugen- programms und einvernehmlicher Verfahrensbeendigungen	568
C. Beteiligung des Gerichts bei Settlement-Vereinbarungen	570

Teil 5

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der Arbeit	572
Literaturverzeichnis	583
Sachwortverzeichnis	622

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	27
§ 1 Einführung	27
§ 2 Problemstellung	33
§ 3 Gang der Untersuchung	35

Teil 1

Die Ermessenskonzeption im Kartell-Bußgeldverfahren	37
§ 1 Die verwaltungsrechtliche Ermessenskonzeption	38
A. Die Bedeutung des Ermessens	40
B. Verortung des Ermessens	41
I. Die Wesensverschiedenheit von Rechtsfolgeermessen und Rechtsanwendung	41
II. Der kompetenzzuweisende Charakter der Ermessensnorm	43
C. Steuerung der Ermessensausübung und Ermessensreduzierung	45
I. Heteronome Verengung des Ermessensspielraums	45
II. Autonome Verengung des Ermessensspielraums durch Selbstbindung der Verwaltung	46
1. Verwaltungspraxis und das Gleichbehandlungsgebot	47
2. Verwaltungsvorschriften	47
3. Sonderfall: Die Ermessensreduktion auf null	49
D. Beschränkte gerichtliche Kontrolle – Die Ermessensfehlerlehre	50
E. Zusammenfassung	51
§ 2 Modifizierte Ermessenskonzeption im Kartell-Ordnungswidrigkeitenrecht	51
A. Gelockerte Gesetzesbindung? – Der Einfluss des Strafrechts	53
I. Der „strafende“ Charakter der Kartell-Geldbußen	54
II. Existenz und Übertragbarkeit eines strafrechtlichen Ermessensbegriffs?	58
1. Das richterliche Ermessen bei der Strafzumessung	58
a) Die Punktstrafentheorie	58
b) Die Spielraumtheorie	59
c) Stellungnahme	60
d) Ergebnis	62

2. Das staatsanwaltschaftliche Ermessen	62
a) Einleitung des Ermittlungsverfahrens und Anklageerhebung	62
b) Einstellung des Ermittlungsverfahrens	63
c) Ergebnis	65
3. Fazit	66
B. Letztentscheidungskompetenz? – Die gerichtliche Kontrolle im Bußgeldverfahren	66
I. Rechtsbehelf gegen die Einleitung des Bußgeldverfahrens?	67
II. Rechtsbehelf gegen Verwaltungsgrundsätze?	68
III. Einspruch gegen den Bußgeldbescheid	69
IV. Rechtsbehelf gegen Entscheidungen gegen die Durchführung eines Bußgeldverfahrens?	71
§ 3 Ergebnis	71

Teil 2

Das Verfolgungsermessen des Bundeskartellamtes	74
§ 1 Verfahrensvoraussetzungen und -hindernisse	75
A. Zuständigkeit des Bundeskartellamtes	76
B. Notwendiger Kenntnisstand des Bundeskartellamtes	77
I. Vor und während der Durchführung des Bußgeldverfahrens: Anfangsverdacht	77
II. Vor Erlass einer Geldbuße: Subjektiv zweifelsfrei feststehende Zuwiderhandlung	79
C. Kein Verfahrenshindernis	80
I. Verbot der Mehrfachahndung („ne bis in idem“)	81
1. Innerhalb des deutschen Rechtskreises	81
2. Innerhalb der Europäischen Union	83
II. Verfolgungsverjährung	86
D. Folgen fehlender Verfahrensvoraussetzungen und bestehender Verfahrenshindernisse	89
§ 2 Theoretische Reichweite des Verfolgungsermessens	89
A. Alternativen zum Bußgeldverfahren und zu dem Erlass einer Geldbuße	90
I. Das formelle Untersagungsverfahren mit dem Ziel einer Abstellungsverfügung	90
II. Formlose Mittel der Durchsetzung der Kartellverbote	92
B. Beschränkung der Reichweite des Bußgeldverfahrens	94
C. Adressatenbezogene Entscheidungsmöglichkeiten	94
D. Zusammenfassung	102
§ 3 Relevante heteronome Begrenzungen des Verfolgungsermessens	102

A. Ermessensbindung durch die europäische Kartellrechtspraxis	103
I. Aufgrund der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit innerhalb des European Competition Networks („ECN“)?	103
II. Durch Vorentscheid der Kommission?	105
III. Zusammenfassung	110
B. Ermessensbindung an den Zweck des § 47 Abs. 1 OWiG	111
I. § 47 Abs. 1 OWiG als verfahrensrechtliche Konsequenz des gesetzgeberischen Verständnisses von einem typisierten materiellen Bagatell-Ordnungswidrigkeitenrecht	111
1. Die Legitimation des Legalitätsprinzips im Strafverfahren	112
2. Der qualitativ-quantitative Unterschied der Ordnungswidrigkeit als Rechtfertigung für das Opportunitätsprinzip im Bußgeldverfahren ..	113
a) Verwirklichung des Rechtsgüterschutzes und Rechtsfriedens	115
b) Kein notwendiges Korrelat zur Versagung eines Justizgewährungsanspruchs	115
c) Keine Ungleichbehandlung bei Ausübung pflichtgemäßen Ermessens	117
d) Überwiegendes Interesse der Effektivität und Wirtschaftlichkeit als Leitbild des Opportunitätsprinzips im Bußgeldverfahren	117
3. Ergebnis: Die Bedeutung des Opportunitätsprinzips im Bußgeldverfahren	120
II. Intendiertes Verfolgungsermessen?	120
III. Generelle Ermessensreduktion bei schwerwiegenden Kartell-Ordnungswidrigkeiten	122
1. Unrechtsdifferenzierungen im allgemeinen Ordnungswidrigkeitenrecht und ihre Auswirkungen auf den Ermessensspielraum der Verfolgungsbehörden	123
a) Die gesetzliche Typologie der materiellen Ordnungswidrigkeiten	123
b) Auswirkungen auf den Ermessensspielraum der Verfolgungsbehörden	125
aa) Historische Auslegung	125
bb) Systematische Auslegung	126
cc) Teleologische Auslegung	129
c) Ergebnis	130
2. Die Bedeutung des Wettbewerbsverstoßes als obere Grenze des Verfolgungsermessens	131
a) Das ökonomische und gesellschaftspolitische Gewicht freien Wettbewerbs	131
b) Kartelle als besonders schwerwiegende, mit Straftaten vergleichbare Ordnungswidrigkeiten	132
aa) Strafwürdigkeit von schwerwiegenden Kartellverstößen	134
(1) Pro Strafwürdigkeit	134
(a) Geeignetheit der Strafe	135

(b) Erforderlichkeit der Strafe: Keine verbesserte Abschreckungswirkung?	135
(c) Angemessenheit der Strafe	139
(2) Contra Strafwürdigkeit	140
(a) Unzulänglichkeit des Wettbewerbs als strafrechtliches Schutzgut?	140
(b) Keine prinzipielle Gefährdung des Wettbewerbs? ...	141
(3) Ergebnis	143
bb) Strafbedürftigkeit von Hardcore-Kartellen	143
(1) Einbuße einer effizienten Kartellverfolgung?	143
(2) Einbuße der Effektivität des Bonusprogramms?	145
cc) Ergebnis	146
c) Folgen für die Reichweite des Verfolgungsermessens des Bundeskartellamtes	146
aa) Regelmäßige Verfolgungs- und Ahndungspflicht bei Hardcore-Kartellen	146
bb) Die relative Weite des Verfolgungsermessens bei geringfügigeren Wettbewerbsverstößen	151
cc) Kritik in der Literatur	151
dd) Stellungnahme	152
IV. Zusammenfassung	153
C. Zusammenfassung	155
§ 4 Die einen Verfolgungs- und Ahndungsverzicht rechtfertigenden Ermessenskriterien aus der Verfolgungspraxis des Bundeskartellamtes	156
A. Vorüberlegung: Der Rückgriff auf die Rechtsgedanken der §§ 153 ff. StPO zur Bestimmung der unteren Ermessensgrenzen	157
B. Die geringe Bedeutung der Zuwiderhandlung gegen das Kartellverbot ...	158
I. Kartellindividuelle, antizipierte Ausübung des negativen Verfolgungsermessens hinsichtlich bagatellhafter Zuwiderhandlungen	159
1. Gegenstand der Bagatellbekanntmachung	159
2. Qualifikation der Bagatellbekanntmachung	160
3. Bewertung	161
a) Zulässige Ermessensbindung hinsichtlich der Durchsetzung des § 1 GWB	161
b) Zulässige Ermessensbindung hinsichtlich der Durchsetzung des Art. 101 AEUV	164
aa) Rechtliche Bindungswirkung der de minimis-Bekanntmachung?	166
bb) Faktische Bindungswirkung der de minimis-Bekanntmachung	168
cc) Ergebnis	169
II. Täterindividuelle Berücksichtigung der geringfügigen Kartellbeteiligung	170

III. Zusammenfassung	172
C. Die unverzügliche Einstellung wettbewerbswidrigen Verhaltens	173
I. Der Fall „All Star“	173
II. Der Fall „Tubenhersteller“	177
III. Der Fall „Elektronische Tischrechner“	180
IV. Ergebnis	182
D. Wettbewerbsfremde, rechtspolitische Kriterien	183
E. Vereinfachung und Beschleunigung von Bußgeldverfahren durch Settlements	186
I. Zweck und Gegenstand der Settlement-Praxis	188
II. Rechtliche Qualifikation des Settlements und des Settlement-Verfahrens	192
III. Thematische Zuordnung der Settlement-Praxis als Problem des Verfolgungsermessens des Bundeskartellamtes	194
IV. Ermächtigung zur Verständigung über den Umfang der Verfolgung und Ahndung von Hardcore-Kartellen	196
1. Die Theorie von der dem Opportunitätsprinzip immanenten Verständigungslösung	196
2. Stellungnahme	197
a) Entstehungsgeschichte des § 47 Abs. 1 OWiG	198
b) Systematischer Kontext des § 47 Abs. 1 OWiG	200
aa) Vereinbarkeit mit § 47 Abs. 3 OWiG	200
bb) Die Verweisungsvorschrift des § 78 Abs. 2 OWiG	201
cc) Exkurs: Der Weg zur gesetzlichen Regelung von Verständigungen im Strafprozess	201
dd) Die sinngemäße Anwendung des § 257c StPO im kartellbehördlichen Bußgeldverfahren	204
c) Teleologische Auslegung des § 47 Abs. 1 OWiG	206
aa) Der verbesserte Rechtsgüterschutz als zulässiger Zweck „verfahrensbeendender“ Verständigungen	206
bb) Keine generelle Eignung von Verständigungen im Bußgeldverfahren	208
cc) Eignung von Verständigungen im Kartell-Bußgeldverfahren	210
d) Ergebnis	213
V. Settlements im Spiegel des Rechtsstaatsprinzips und der Grundrechte ..	214
1. Die Vereinbarkeit der Settlements mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	216
a) Die Vereinbarkeit der Settlement-Praxis mit der Aufklärungspflicht des Bundeskartellamtes	217
aa) Bedeutung des Aufklärungsgrundsatzes	217
bb) Durch Settlements begründete, mögliche Verletzungen des Aufklärungsgrundsatzes	219
cc) Standpunkt der Literatur	221

dd) Kritik/Stellungnahme	221
(1) Im Hinblick auf die Aufklärungspflicht der Staatsanwaltschaft im Strafverfahren	222
(2) Im Hinblick auf die Aufklärungspflicht der Verfolgungsbehörde im Bußgeldverfahren	224
(a) Verfolgungspflicht bei Hardcore-Kartellen	224
(b) Rechtsgedanke des § 153 a Abs. 1 StPO	225
(c) Rechtsgedanke des § 257 c Abs. 1 S. 2 StPO	227
(3) Ergebnis	232
ee) Konsequenzen für die Settlement-Praxis des Bundeskartellamtes	233
b) Vereinbarkeit mit den Rechtsgedanken des § 257 c Abs. 2 StPO ..	234
2. Vereinbarkeit mit den Verfahrens- und Verteidigungsrechten der Betroffenen	237
a) Die „Pflicht“ zur Abgabe eines Geständnisses	237
aa) Bedeutung des Aussageverweigerungsrechts im Bußgeldverfahren	237
bb) Verletzung durch Zwang zum Geständnis?	240
(1) Keine Androhung negativer Konsequenzen	240
(2) Unzulässige Vorteilsgewährung?	241
(a) Psychischer Zwang nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte	243
(b) Die der Rechtsprechung des EGMR entsprechende Judikatur des BGH zur „Sanktionsschere“	244
(c) Übertragung der Judikatur des EGMR und des BGH auf das Bußgeldverfahren	247
(d) Existenz einer „Sanktionsschere“ in der Settlement-Praxis des Bundeskartellamtes?	250
cc) Ergebnis	253
b) Die „Pflicht“ zum Verzicht auf volle Akteneinsicht und „formelle“ Anhörung	254
aa) Bedeutung und Umfang des Gehörsrechts im Bußgeldverfahren	255
bb) Beschränkung des Gehörsrecht durch Settlements	257
cc) Kein Eingriff wegen wirksamem Verzicht auf die Ausübung des Gehörsrechts	258
dd) Ergebnis	260
c) Die Stellung der Betroffenen im Falle des Scheiterns des Settlements	261
aa) Bindungswirkungen vor Abgabe des Geständnisses	261
(1) Anspruch auf Durchführung/Wechsel in ein Settlementverfahren?	262

(2) Anspruch auf Fortführung des Settlementverfahrens? ...	264
(3) Widerruflichkeit während der Diskussionsphase eingeräumter Tatsachen	266
bb) Auswirkungen gescheiterter Settlement-Vereinbarungen	269
(1) Vorüberlegung: Übertragung des Rechtsgedankens der §§ 257c Abs. 4, Abs. 5 StPO	269
(2) Auswirkungen von durch das Bundeskartellamt zu vertretenden Gründen für das Scheitern des Settlements ...	271
(3) Bindungswirkung des Settlement-Vorschlags bei von Betroffenen zu vertretenden Gründen	272
(a) Abstandnahme vom Geständnis	273
(b) Abstandnahme von dem partiellen Verzicht auf Ausübung des Gehörsrechts und verweigerter Akzeptanz des in Aussicht gestellten Höchstbußgeldes	274
(c) Folgen für die Bindungswirkung des Settlements ...	280
(4) Verwertbarkeit des Geständnisses?	284
cc) Gerichtliche Durchsetzung	288
dd) Ergebnis	289
3. Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG	291
VI. Zusammenfassende Bewertung	295
F. Aufdeckung und Zerschlagung von Kartellen durch aktive Aufklärungsbeiträge im Rahmen der Bonusregelung	297
I. Zweck der Bonusregelung	298
II. Die Regelungen der Bonusregelung im Überblick	299
III. Rechtliche Qualifikation und thematische Zuordnung der Bonusregelung zum Verfolgungsermessen	302
IV. Die Bonusregelung im Spiegel der Rechtsstaatsprinzipien und der Grundrechte	305
1. Die Vereinbarkeit mit der im Regelfall bestehenden Pflicht zur Ahndung von Hardcore-Kartellen	307
a) Die vom Bundeskartellamt, von der Rechtsprechung und der Literatur vorgebrachten sachlichen Rechtfertigungsgründe	307
b) Stellungnahme: Der einzig überzeugende Legitimationsgrund der verbesserten Wettbewerbsbedingungen	308
c) Mit der Anerkennung des Legitimationsgrunds verbundene Nachteile	311
d) Abwägung	314
2. Vereinbarkeit mit der Pflicht zur wertenden Einzelfallbetrachtung ..	316
3. Vereinbarkeit mit dem „nemo tenetur“-Grundsatz	318
V. Zusammenfassende Bewertung	325
G. Zusammenfassung	327
§ 5 Fazit zum Verfolgungsermessen des Bundeskartellamtes	328

Teil 3

Das Sanktionszumessungsermessens des Bundeskartellamtes	333
§ 1 Überblick über das allgemeine Bußgeldrecht: Die Phasen der Bußgeldzumessung	334
A. Erste Phase: Bestimmung des Bußgeldrahmens	334
B. Zweite Phase: Konkrete Bußgeldzumessung	336
I. Ermittlung des ahndenden Teils der Geldbuße	336
II. Ermittlung des abschöpfenden Teils der Geldbuße	339
§ 2 Die heteronomen Grenzen des Sanktionszumessungsermessens des Bundeskartellamtes	340
A. Die „Bußgeldrahmen“ für Kartell-Ordnungswidrigkeiten gemäß § 81 Abs. 4 GWB	340
I. Regelbußgeldrahmen gemäß § 81 Abs. 4 S. 1 GWB	340
II. Umsatzbezogene „Sonderbußgeldobergrenze“ für Unternehmen und Unternehmensvereinigungen gemäß § 81 Abs. 4 S. 2 GWB	343
1. Kappungsgrenze oder Obergrenze eines Sonderbußgeldrahmens?	345
a) Die in der Literatur vertretenen Auffassungen	346
b) Die Auffassung des OLG Düsseldorf im Fall Zementkartell	347
c) Die Auffassung des BGH im Fall Grauzementkartell	349
d) Stellungnahme	349
aa) Verfassungswidrigkeit der „verfassungskonformen“ Auslegung des § 81 Abs. 4 S. 2 GWB	350
bb) Verfassungswidrigkeit des § 81 Abs. 4 S. 2 GWB, interpretiert als Bußgeldobergrenze	354
cc) Auswirkungen für die weitere Bearbeitung	357
2. Der Begriff des Unternehmens und der Unternehmensvereinigung	357
3. Bestimmung des weltweiten Gesamtumsatzes des „Unternehmens“ oder der „Unternehmensvereinigung“	360
a) Friktionen mit der Systematik des allgemeinen Ordnungswidrigkeitenrechts?	361
b) Friktionen mit dem Harmonisierungsbestreben des Gesetzgebers bei der Interpretation als bloße Kalkulationsgrundlage?	363
c) Würdigung	365
III. Fazit: Absolute Grenzen des Sanktionszumessungsermessens des Bundeskartellamtes	368
B. Die relevanten Zumessungskriterien im Kartellbußgeldrecht	372
I. Die Zumessungskriterien des § 81 Abs. 4 S. 6 GWB und des § 17 Abs. 3 OWiG	373
1. Die Bedeutung des Kartellverstoßes	375

2. Der den Kartellbeteiligten treffende Vorwurf	376
3. Die wirtschaftlichen Verhältnisse des Kartellbeteiligten	379
II. Die Vorteilsabschöpfung gemäß § 81 Abs. 5 S. 1 i.V.m. § 17 Abs. 4 OWiG	380
III. Weitere Zumessungskriterien außerhalb der §§ 81 GWB, 17 OWiG ...	381
1. Sanktionszwecke der Geldbuße	381
2. Verbot der Doppelverwertung	382
3. Überlange Verfahrensdauer	384
4. Sanktionsbedingte Zahlungsunfähigkeit („Inability to Pay“)	384
a) Die in der Literatur und Rechtsprechung vertretenen Auffassun- gen	385
b) Verhältnismäßigkeit einer existenzgefährdenden Geldbuße	387
aa) Geeignetheit der Geldbuße	387
bb) Erforderlichkeit	388
(1) Vollstreckungsvereinbarungen als gleichgeeignetes, milderes Mittel?	390
(2) Die Bußgeldreduzierung (auf null) als milderes Mittel? ..	391
(a) Aus Sicht der Allgemeinheit	392
(b) Aus Sicht der übrigen vom Bußgeldverfahren be- troffenen, solventen Kartellbeteiligten	393
(c) Aus Sicht rechtstreuer, ineffizienter Marktteilnehmer	395
(3) Gleiche Wirksamkeit der Bußgeldreduzierung (auf null)?	396
(a) Vorteilsabschöpfung	396
(b) Repressive Ahndung	396
(c) Prävention	397
(4) Ergebnis	400
cc) Angemessenheit	401
dd) Ergebnis	403
IV. Fazit: Beschränkende Wirkung der Zumessungskriterien für das Sank- tionszumessungsermessen des Bundeskartellamtes?	405
1. Einschränkung des Entscheidungsermessens zur Festsetzung einer rein ahndenden Geldbuße	405
a) Anordnung der Abschöpfung im Wege der Ahndung	406
b) Anordnung der Minderung der ahndenden Geldbuße in Höhe des abschöpfbaren Vorteils	408
c) Ergebnis	409
2. Ermessensbeschränkende Wirkung der Zumessungskriterien im Anwendungsbereich des Regelbußgeldrahmens des § 81 Abs. 4 S. 1 GWB	410
3. Relativierung der Schrankenfunktion der Zumessungskriterien bei der Bußgeldzumessung gegenüber Unternehmen	412

C. Zusammenfassung	413
§ 3 Autonome Bindung des Sanktionszumessungsermessens durch die Buß-	
 geldleitlinien des Bundeskartellamtes	414
A. Qualifikation der Bußgeldleitlinien	415
B. Die Bußgeldleitlinien vom 15.09.2006	416
I. Anwendungsbereich und konkrete Bußgeldzumessung	416
1. Ermittlung des Grundbetrags	417
2. Anpassungsfaktoren	418
3. Festsetzung der endgültigen Geldbuße	419
II. Die Bußgeldleitlinien 2006 im Spiegel des Rechtsstaatsprinzips	419
1. Vereinbarkeit mit den formellen Vorschriften des Kartellbußgeld-	
rechts?	420
a) Widerspruch mit der durch das allgemeine Ordnungswidrigkei-	
tenrecht bestimmten Systematik der Bußgeldbemessung?	421
b) Beachtung der gesetzlichen Zumessungskriterien	423
c) Vereinbarkeit mit dem Doppelverwertungsverbot gemäß § 46	
Abs. 3 StGB analog	425
d) Partielle Missinterpretation der Kappungsgrenze	426
2. Vereinbarkeit mit der Pflicht zur wertenden Einzelfallbetrachtung ..	428
3. Ergebnis	429
III. Erhöhte Transparenz und Rechtssicherheit durch die Bußgeldleitlinien	
2006?	431
1. Hinreichende Berücksichtigung des Schuldprinzips?	432
a) Geeignetheit der Referenzgröße „Tatbezogener Umsatz“ als Un-	
rechts- und Schuldindikator	432
b) Geeignetheit der in den Bußgeldleitlinien 2006 bestimmten Fak-	
toren zur Ermittlung des „schuldangemessenen“ tatbezogenen	
Umsatzes?	435
aa) Sachlich „schuldangemessenes“ Kriterium	435
(1) Problemfall: Konzerninterne Umsätze?	436
(2) Problemfall: „Umsatzstarke“ Handelsunternehmen?	437
bb) Örtlich „schuldangemessenes“ Kriterium	439
cc) Zeitlich „schuldangemessenes“ Kriterium	439
(1) Definition der „Dauer der Zuwiderhandlung“	440
(2) Unrechts- und Schuldrelevanz des Ansatzes bei lang-	
jährigen Zuwiderhandlungen	441
(3) Problemfall: einmalige Zuwiderhandlungen?	443
dd) Schätzung des „schuldangemessenen“ tatbezogenen Um-	
satzes?	444

c) Geeignetheit der in den Bußgeldleitlinien bestimmten Kriterien zur Ermittlung einer „schuldangemessenen“ Geldbuße anhand des tatbezogenen Umsatzes	446
2. Hinreichende Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes?	448
a) Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit	449
b) Problematischer Fall: „Ein-Produkt-Unternehmen“	451
3. Hinreichende Konkretisierung der Zumessungskriterien	453
4. Ergebnis	456
a) Gewährleistung einer weitgehend transparenten und rechtssicheren Bußgeldbemessung	456
b) Defizite der Bußgeldleitlinien 2006	457
c) Die abweichende Auffassung des OLG Düsseldorf und des BGH	458
C. Die Bußgeldleitlinien vom 25.06.2013	459
I. Anwendungsbereich und neue Vorgehensweise bei der Bußgeldzumessung	460
1. Ermittlung des gesetzlichen Bußgeldrahmens	460
2. Ermittlung des „Bemessungsspielraumes“ des Bundeskartellamts ..	461
3. Zumessung des ahndenden Teils der Geldbuße	463
4. Festsetzung der konkreten Geldbuße	463
II. Die Bußgeldleitlinien 2013 im Spiegel des Rechtsstaatsprinzips	464
1. Widerspruch mit der durch das allgemeine Ordnungswidrigkeitenrecht bestimmten Systematik der Bußgeldbemessung	464
2. Beachtung der gesetzlichen Zumessungskriterien	467
3. Verstoß gegen das Doppelverwertungsverbot	467
4. Ungleichbehandlung von Unternehmen unterschiedlicher Wirtschaftskraft und Sortimentsbreite?	468
a) Keine Diskriminierung von Unternehmen höherer Wirtschaftskraft	469
b) Diskriminierung von Unternehmen größerer Produktvielfalt? ...	470
III. Erhöhte Transparenz und Rechtssicherheit durch die Bußgeldleitlinien 2013?	473
1. Hinreichende Berücksichtigung des Schuldprinzips?	473
2. Hinreichende Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ..	475
3. Hinreichende Konkretisierung des Bußgeldbemessungsvorgangs? ..	477
IV. Ergebnis	478
D. Zusammenfassung	480
§ 4 Fazit zum Sanktionszumessungsermessens	482

Teil 4

Gesamtbewertung des Verfolgungs- und Sanktionszumessungsermessens des Bundeskartellamts	486
§ 1 Synopsis der Ergebnisse zum Ermessen des Bundeskartellamtes	487
A. Geringe gesetzliche Vorbestimmung der Ermessensausübung durch offene Ermessensnormen	487
B. Maßgebliche Prägung der Ermessensausübung im Bußgeldverfahren durch Verwaltungsgrundsätze des Bundeskartellamtes	489
C. Bedeutender Einfluss der Kommissionspraxis	490
D. Fokus der Ermessensausübung auf Abschreckung und Effizienz	492
E. Marginale ermessensbegrenzende Wirkung durch höherrangiges Recht und unzureichender Rechtsschutz	493
F. Fazit: Weiter Ermessensspielraum und Funktionenballung beim Bundes- kartellamt	495
§ 2 Das Ermessen des Bundeskartellamtes im Lichte des Gewaltenteilungs- grundsatzes	497
A. Grundlagen und Bedeutung des Gewaltenteilungsgrundsatzes	498
B. Ausgestaltung des Gewaltenteilungsgrundsatzes: Die Kernkompetenzen der drei Staatsgewalten	500
C. Maßstäbe zur Abgrenzung der Kernkompetenzen der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtsprechung im Bußgeldverfahren	502
I. Das Verhältnis zwischen Gesetzgebung und Verfolgungsbehörde	503
1. Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes	503
2. Der Bestimmtheitsgrundsatz	507
II. Das Verhältnis zwischen Verfolgungsbehörde und Rechtsprechung	510
D. Kernkompetenzverschiebungen im Kartell-Bußgeldverfahren?	512
I. Hinreichende Regelungsdichte des § 47 Abs.1 OWiG?	513
1. Keine Anwendbarkeit des Art. 103 Abs. 2 GG	513
2. Unzureichende Konkretisierung nach den Maßstäben des allgemei- nen Bestimmtheitsgrundsatzes?	514
3. Ergebnis	517
II. Hinreichende Regelungsdichte des § 81 Abs. 4 S. 1 und S. 2 GWB? ..	518
1. Der im Vermögensstrafe-Urteil entwickelte notwendige Grad der Strafandrohungsbestimmtheit bei schwerwiegenden Grundrechts- eingriffen	519
2. Übertragbarkeit der zur Vermögensstrafe entwickelten Anforderun- gen an die Strafandrohungsbestimmtheit auf § 81 Abs. 4 S. 1 und S. 2 GWB	522
3. Würdigung anhand der Kriterien des Vermögensstrafe-Urteils des BVerfG	527

a)	Hinreichende Vorgaben zur Entscheidung über das „Ob“ der Bußgeldverhängung	527
b)	Hinreichende Maßstäbe für die konkrete Zumessung der Geldbuße	528
c)	Nach oben und unten begrenzter Bußgeldrahmen?	529
aa)	Uferloser Bußgeldrahmen für natürliche Personen?	529
bb)	Uferloser Bußgeldrahmen für juristische Personen und Personenvereinigungen	531
(1)	Keine Abhilfe durch die gesetzlichen Zumessungskriterien	533
(2)	Keine Abhilfe durch gleichmäßige Verwaltungspraxis und entwickeltes Richterrecht	534
(3)	Keine Rechtfertigung durch den legitimen Zweck der Belastungsgleichheit	535
cc)	Notwendige Korrektur des Grads der Strafandrohungsbestimmtheit wegen europäischen Rechts?	536
(1)	Der Fall Evonik Degussa	536
(2)	Auswirkungen auf das Maß der Bestimmtheit des § 81 Abs. 4 S. 2 GWB?	538
(a)	Keine zwingende Harmonisierung deutschen Kartellbußgeldrechts	538
(b)	Keine Bindungswirkung der Rechtsprechung des EuGH	539
(c)	Verstoß gegen den effet utile-Grundsatz?	540
4.	Ergebnis	541
III.	Die informellen Vollzugsinstrumente des Bundeskartellamtes im Lichte des Parlamentsvorbehalts	542
1.	Settlements	542
2.	Kronzeugenregelung	545
IV.	Fazit	548
E.	Praktische Konsequenzen des Kompetenzzuwachses beim Bundeskartellamt	550
I.	Aus Sicht der (potentiellen) Betroffenen eines Bußgeldverfahrens	550
1.	Erhebliche Bußgeldandrohung, unsichere Rechtslage und Unvorhersehbarkeit der konkreten Geldbuße	552
2.	Unsicherheit über die Stellung des Unternehmens innerhalb des Bußgeldverfahrens	554
3.	Folge: Tendenz zur Kooperation mit dem Bundeskartellamt und Zurückdrängung des gerichtlichen Einspruchverfahrens	555
II.	Aus Sicht der Allgemeinheit	558
III.	Aus Sicht geschädigter Dritter	560
F.	Ergebnis	563

§ 3 Verbesserungsvorschläge de lege ferenda	565
A. Implementierung eines überzeugenden und fest begrenzten Bußgeld- rahmens für juristische und natürliche Personen	566
B. Gesetzliche Normierung der Rahmenbedingungen eines Kronzeugen- programms und einvernehmlicher Verfahrensbeendigungen	568
C. Beteiligung des Gerichts bei Settlement-Vereinbarungen	570

Teil 5

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der Arbeit	572
Literaturverzeichnis	583
Sachwortverzeichnis	622

Einleitung

§ 1 Einführung

Das materielle Wettbewerbsrecht steht in besonderer Weise in einem Spannungsfeld zwischen individueller Freiheit und rechtlicher Bindung.¹ Zielkonflikte zwischen der Wettbewerbsfreiheit Einzelner und dem Interesse der Allgemeinheit an guten Marktergebnissen, aber auch der individuellen Wettbewerbsfreiheit anderer Marktteilnehmer² können aufgrund soziologischer Ungleichheiten regelmäßig interessengerechter durch eine Abwägung aller relevanten Umstände im konkreten Einzelfall gelöst werden,³ als durch die unbedingte Durchsetzung von im Vorfeld durch formelle Gesetze fest definierten, unabänderlichen Rechtsfolgenanordnungen. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber dem – auf nationaler Ebene dem Wettbewerbsschutz gemäß § 48 Abs. 2 GWB verpflichteten – Bundeskartellamt Entscheidungs- und Handlungsspielräume hinsichtlich der Verfolgung und Ahndung von Wettbewerbsverstößen im Allgemeinen und Kartellen im Sinne des § 1 GWB, Art. 101 Abs. 1 AEUV im Besonderen eingeräumt. Jene ergeben sich zunächst aus dem materiellen Kartellrecht selbst, welches von einer Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe geprägt ist, die der Auslegung durch das Bundeskartellamt bedürfen und ihm aus diesem Grund eine gewisse Freiheit bei der Qualifikation unternehmerischen Verhaltens als wettbewerbswidrig bzw. wettbewerbskonform zugesteht.⁴ Darüber hinaus überlässt das Kartellverfahrens- und

¹ *Säcker*, Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen Bd. 9 (1968–72), S. 193 ff. (202 f.) m.w.N.; ähnlich *Biedenkopf/Callmann/Deringer*, Aktuelle Grundsatzzfragen des Kartellrechts, S. 32.

² *Säcker*, Zielkonflikte und Koordinationsprobleme im deutschen und europäischen Kartellrecht, S. 19; *Giersch*, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik Bd. 9 (1964), S. 61 ff. (75 f.). In der Literatur werden teilweise auch Zielkonflikte bestritten, indem Wettbewerb als Entdeckungsverfahren begriffen wird und Individualschutz und Institutionsschutz lediglich als Aspekte des gleichen Schutzzwecks betrachtet werden, vgl. *Mestmäcker*, DB 1968, S. 787 ff., insb. 790. Ausführlich zu den möglichen Zielkonflikten und den dazu in der Literatur vertretenen Ansichten: *Schmidt*, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, S. 105 ff.

³ *Schmidt*, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, S. 43.

⁴ So stellt sich bei Art. 101 Abs. 1 AEUV und § 1 GWB insb. die Frage, was unter einem Unternehmen und einer abgestimmten Verhaltensweise zu verstehen ist. Bei den Freistellungstatbeständen ist etwa der Begriff des Vorteils zu spezifizieren. Je nachdem, wie eng oder weit das *BKartA* die Begriffe auslegt, gelangt es zur Tatbestandsmäßigkeit des in Frage stehenden Verhaltens, was ihm wiederum zahlreiche Handlungsoptionen eröffnet.

das Kartellbußgeldrecht der Kartellbehörde⁵ die Entscheidung, ob und wie sie das materielle Kartellrecht gewöhnlich und im konkreten Einzelfall durchsetzt.

Das kartellbehördliche Ermessen hinsichtlich der Auswahl geeigneter Reaktionsmittel⁶ hat in jüngerer Zeit eine beachtliche Aufwertung erfahren. Bis zum Jahre 2005 gestand das GWB dem Bundeskartellamt lediglich zwei gesetzlich geregelte Handlungsoptionen im Falle eines festgestellten Kartellverstoßes zu: Entweder konnte es Unternehmen gemäß § 32 GWB i. d. F. vom 1. Januar 1999 die von ihm als wettbewerbswidrig eingestuften Verhaltensweisen für die Zukunft untersagen, oder aber es erließ gegen die betreffenden Unternehmen und deren Vertreter einen Bußgeldbescheid, wobei die gegen natürliche Personen verhängte Geldbuße maximal 500.000 Euro betragen und die Unternehmensgeldbuße maximal die Höhe des durch die Zuwiderhandlung erzielten, dreifachen Mehrerlöses gemäß § 81 Abs. 2 GWB i. d. F. vom 1.1.1999 erreichen durfte. Mit der 7. GWB-Novelle vom 12. Juli 2005⁷ hat der Gesetzgeber diese kartellbehördlichen Kompetenzen, der europäischen Rechtslage folgend,⁸ erheblich erweitert. Mit der Einfügung der §§ 32 Abs. 2, 32b GWB eröffnete er dem Bundeskartellamt die Möglichkeit, Unternehmen konkrete Abhilfemaßnahmen aufzugeben oder diese an eigene Verpflichtungserklärungen zu binden, um sie in Zukunft von wettbewerbswidrigem Verhalten abzuhalten.⁹ Alternativ ist der Kartellbehörde gemäß § 47 Abs. 1 OWiG die Möglichkeit verblieben, nach pflichtgemäßem Ermessen ein Bußgeldverfahren wegen eines vermuteten Kartellverstoßes einzuleiten und dessen persönliche, sachliche, räumliche und zeitliche Reichweite jederzeit einzugrenzen oder auszudehnen.¹⁰ Erweitert wurde allerdings der Entscheidungs-

⁵ Der Begriff „Kartellbehörde“ ist im Grunde genommen ungenau, da das *BKartA* nicht nur zur Verfolgung von Kartellen zuständig ist, sondern etwa auch das Fusionskontroll- und Vergaberecht durchsetzt. Allerdings bezeichnet das Gesetz die Wettbewerbsbehörde in § 48 Abs. 1 GWB als Kartellbehörde. Im Zusammenhang mit dem der Arbeit zugrundeliegenden Thema erscheint der Begriff zudem „griffiger“ und wird daher im Folgenden aus stilistischen Gründen durchgehend verwendet.

⁶ Zu diesen im Einzelnen: Teil 2 § 2 (S. 89 ff.).

⁷ BGBl. I, S. 1954.

⁸ Die 7. GWB-Novelle geht auf die Novellierung der europäischen Verfahrensvorschriften zurück. Vgl. Begr. BRegE eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, BT-Drs. 15/3640, S. 1. Zum 1.5.2003 löste die derzeit geltende VO 1/2003 die bis dahin geltende VO 17/62ab. Mit ersterer wurde das Handlungsspektrum der Kommission um die Kompetenzen zum Erlass von Abhilfemaßnahmen, gemäß Art. 7 Abs. 1 S. 2 VO 1/2003, zur Verbindlichkeitserklärung von Verpflichtungszusagen gemäß Art. 9 VO 1/2003 und zur Durchführung von Sektoruntersuchungen gemäß Art. 17 VO 1/2003 erweitert.

⁹ Entsprechend der mit der 8. GWB-Novelle vom 30.6.2013 neu eingefügten Vorschrift des § 32 IIa GWB kann das Bundeskartellamt nunmehr mit der Abstellungsverfügung auch die Rückerstattung des erzielten Gewinns an die Geschädigten einer wettbewerbswidrigen Praxis anordnen. Vgl. BGBl. I, S. 1738; Neufassung des GWB: BGBl. I, S. 1750.

¹⁰ Siehe hierzu im Einzelnen noch: Teil 2 § 2 B. und C. (S. 94 ff.).

spielraum der Kartellbehörde mit Blick auf die Verhängung der mit Abschluss des Bußgeldverfahrens regelmäßig zu erwartenden Geldbuße. Gemäß § 81 Abs. 4 S. 1 GWB kann das Bundeskartellamt mit Abschluss seiner Ermittlungen nunmehr eine Geldbuße in Höhe von bis zu einer Million Euro gegen natürliche Personen verhängen. Gegen Unternehmen¹¹ kann es gemäß § 81 Abs. 4 S. 2 GWB eine darüber hinausgehende Geldbuße erlassen, die jedoch 10% des Gesamtumsatzes des Unternehmens aus dem der Entscheidung vorausgegangenem Jahr nicht übersteigen darf. Gleichzeitig ermutigte der Gesetzgeber das Bundeskartellamt dazu, Entwicklungen in der europäischen Kartellrechtspraxis und insbesondere die auf Abschreckung ausgerichtete Bußgeldpraxis der Kommission konsequent nachzuvollziehen.¹² Zur Durchsetzung dieser Zielvorstellung installierte er eigens die Vorschrift des § 81 Abs. 7 GWB, mit welcher das Bundeskartellamt ausdrücklich zum Erlass von Verwaltungsvorschriften über die Bemessung von Geldbußen ermächtigt wurde. Das Bundeskartellamt ist diesem „Gestaltungsauftrag“ mit der Veröffentlichung seiner Bußgeldleitlinien vom 15. September 2006¹³ und vom 25. Juni 2013¹⁴ sowie seiner Bonusregelung vom 7. März 2006¹⁵ nachgekommen, mit der es Bußgeldnachteile bis auf null im Gegenzug für aktive Aufdeckungs- und Aufklärungsbeiträge von Kartellbeteiligten in Aussicht stellt. Daneben hat es im Jahre 2007 seine Settlement-Praxis etabliert, die eine bußgeldrelevante Honorierung von Geständnissen der Betroffenen eines Kartell-Bußgeldverfahrens zum Gegenstand hat.¹⁶ Mit seiner Bagatellbekanntmachung vom 13. März 2007¹⁷ hat es zudem sein Verfolgungsermessen generell

¹¹ Der Begriff des „Unternehmens“ ist technisch ungenau. Nebenbetroffene eines Bußgeldverfahrens und Adressatin eines Bußgeldbescheids kann grundsätzlich nur eine juristische Person oder Personenvereinigung sein. Siehe hierzu vertiefend: Teil 3 § 2 A. II. 2. (S. 357 ff.). Im Folgenden wird der Begriff des „Unternehmens“ aus stilistischen Gründen gleichwohl synonym für die betroffene juristische Person oder Personenvereinigung verwendet.

¹² Begr. BRegE zur 7. GWB-Novelle, BT-Drs. 15/3640, S. 2, 35, 42, 67; ferner: Beschlussempfehlung und der Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit, BT-Drs. 15/5049, S. 50.

¹³ Bekanntmachung Nr. 38/2006 über die Festsetzung von Geldbußen nach § 81 Abs. 4 S. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) gegen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen – Bußgeldleitlinien, BANz. 2006 S. 6499 = NJW 2006, S. 3544 f. Siehe hierzu: Teil 3 § 3 B. (S. 416 ff.).

¹⁴ Leitlinien für die Bußgeldzumessung in Kartellordnungswidrigkeitenverfahren, im Internet abrufbar unter: http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitlinien/Bekanntmachung%20-%20Bu%C3%9Fgeldleitlinien-Juni%202013.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (Stand: 31.12.2013). Siehe hierzu: Teil 3 § 3 C. (S. 459 ff.).

¹⁵ Bekanntmachung Nr. 9/2006 über den Erlass und die Reduktion von Geldbußen in Kartellsachen – Bonusregelung –, im Internet abrufbar unter: http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Merkblaetter/Merkblaetter_deutsch/06_Bonusregelung.pdf (Stand: 31.12.2013); siehe hierzu: Teil 2 § 4 F. (S. 297 ff.).

¹⁶ Vertiefend: Teil 2 § 4 E. (S. 186 ff.).

¹⁷ Bekanntmachung Nr. 18/2007 des *BKartA* über die Nichtverfolgung von Kooperationsabreden mit geringer wettbewerbsbeschränkender Bedeutung („Bagatellbekannt-