

URTEIL DES GERICHTS (Dritte Kammer)

27. September 2006 \*

In der Rechtssache T-43/02

**Jungbunzlauer AG** mit Sitz in Basel (Schweiz), vertreten durch die Rechtsanwälte R. Bechtold, U. Soltész und M. Karl,

Klägerin,

gegen

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch P. Oliver als Bevollmächtigten im Beistand von Rechtsanwalt H. Freund,

Beklagte,

\* Verfahrenssprache: Deutsch.

unterstützt durch

**Rat der Europäischen Union**, vertreten durch E. Karlsson und S. Marquardt als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

wegen Nichtigklärung der Entscheidung 2002/742/EG der Kommission vom 5. Dezember 2001 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG-Vertrag und Artikel 53 EWR-Abkommen (Sache COMP/E-1/36.604 — Zitronensäure) (ABl. 2002, L 239, S. 18), hilfsweise Herabsetzung der mit dieser Entscheidung gegen die Klägerin verhängten Geldbuße,

erlässt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ  
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Azizi sowie der Richter M. Jaeger und F. Dehousse,

Kanzler: D. Christensen, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 24. Mai 2004

folgendes

## Urteil

### Sachverhalt

- 1 Die Klägerin, die Jungbunzlauer AG (im Folgenden: Jungbunzlauer oder Klägerin), wurde 1993 als 100%ige Tochtergesellschaft der Jungbunzlauer Holding AG (im Folgenden: Jungbunzlauer Holding) gegründet, deren sämtliche Anteile ihrerseits im Besitz der Holdinggesellschaft Montana AG (im Folgenden auch: Jungbunzlauer-Gruppe) sind. In den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) ist die Gruppe durch eine weitere ihrer Tochtergesellschaften, die Jungbunzlauer International AG, vertreten. Der Sitz der Unternehmensgruppe befindet sich auf dem Gelände von Jungbunzlauer in Basel (Schweiz). Vor 1993 wurde die Gruppe von der Jungbunzlauer GmbH mit Sitz in Wien (Österreich) geleitet.
- 2 Die Jungbunzlauer-Gruppe produziert und vertreibt Ausgangserzeugnisse für die Lebensmittel- und Getränke-, die Arzneimittel- und die Kosmetikbranche und für verschiedene andere industrielle Verwendungen. Sie gehört u. a. zu den weltweit führenden Herstellern von Zitronensäure.
- 3 Zitronensäure ist das weltweit am häufigsten verwendete Säuerungs- und Konservierungsmittel. Sie wird in mehreren Sorten mit unterschiedlichen Einsatzmöglichkeiten verwendet, vor allem in Lebensmitteln und Getränken, Waschmitteln und Haushaltsreinigern, Arzneimitteln und Kosmetika und in diversen industriellen Verfahren.

- 4 Im Jahr 1995 erreichte das gesamte, weltweite Verkaufsvolumen von Zitronensäure 894,72 Mio. Euro, wovon auf den Europäischen Wirtschaftsraum (im Folgenden: EWR) 323,69 Mio. Euro entfielen. Ein Anteil von rund 60 % des Weltmarkts lag 1996 in den Händen der fünf Adressaten der mit der vorliegenden Klage angefochtenen Entscheidung, nämlich der Klägerin, der F. Hoffmann-La Roche AG (im Folgenden: Roche), der Archer Daniels Midland Company Inc. (im Folgenden: ADM), der — zur Bayer AG gehörenden — Haarmann & Reimer Corporation (im Folgenden: H & R) und der Cerestar Bioproducts BV (im Folgenden: Cerestar) (im Folgenden zusammen: betroffene Unternehmen).
  
- 5 Im August 1995 setzte das Justizministerium der USA die Kommission davon in Kenntnis, dass eine Untersuchung des Zitronensäuremarkts eingeleitet worden sei. Zwischen Oktober 1996 bis Juni 1998 räumten alle betroffenen Unternehmen, darunter auch die Jungbunzlauer International AG, ihre Teilnahme an einem Kartell ein. Im Anschluss an Vereinbarungen mit dem amerikanischen Justizministerium verhängten die amerikanischen Stellen gegen die Unternehmen Geldbußen. Außerdem wurden einige beschuldigte Einzelpersonen persönlich mit Geldbußen belegt. Auch in Kanada kam es zu Ermittlungen und zur Verhängung von Geldbußen gegen einige dieser Unternehmen, darunter auch gegen die Jungbunzlauer International AG.
  
- 6 Am 6. August 1997 richtete die Kommission nach Artikel 11 der Verordnung Nr. 17 des Rates vom 6. Februar 1962, Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln [81] und [82] des Vertrages (ABl. 1962, Nr. 13, S. 204), Auskunftsverlangen an die vier führenden Zitronensäurehersteller der Gemeinschaft, darunter die Jungbunzlauer GmbH. Im Januar 1998 richtete sie auch Auskunftsverlangen an die größten Zitronensäureabnehmer der Gemeinschaft und im Juni und Juli 1998 wiederum an die führenden europäischen Zitronensäurehersteller.
  
- 7 Nach dem Auskunftsverlangen vom Juli 1998 nahm Cerestar mit der Kommission Kontakt auf und bot in einem Gespräch vom 29. Oktober 1998 an, auf der

Grundlage der Mitteilung der Kommission vom 18. Juli 1996 über die Nichtfestsetzung oder die niedrigere Festsetzung von Geldbußen in Kartellsachen (ABl. C 207, S. 4, im Folgenden: Mitteilung über Zusammenarbeit) mit der Kommission zusammenzuarbeiten. Bei dieser Gelegenheit berichtete Cerestar mündlich über die Kartellpraktiken, an denen sie beteiligt gewesen sei. Am 25. März 1999 sandte Cerestar der Kommission eine schriftliche Erklärung, in der sie diese Ausführungen bestätigte.

- 8 Mit Schreiben vom 28. Juli 1998 richtete die Kommission ein weiteres Auskunftsverlangen an die Jungbunzlauer GmbH, das diese mit Schreiben vom 28. September 1998 beantwortete.
- 9 Bei einer Zusammenkunft am 11. Dezember 1998 bekundete auch ADM ihre Bereitschaft, mit der Kommission zusammenzuarbeiten, und äußerte sich ebenfalls mündlich zu den wettbewerbswidrigen Praktiken, an denen sie beteiligt gewesen sei. Mit Schreiben vom 15. Januar 1999 bestätigte ADM diese Ausführungen.
- 10 Am 3. März 1999 richtete die Kommission an Roche, die Klägerin und Cerestar ergänzende Auskunftsverlangen.
- 11 Am 28. April, 21. Mai und 28. Juli 1999 gaben die Bayer AG (im Folgenden: Bayer) im Namen von H & R, die Klägerin und Roche Erklärungen nach der Mitteilung über Zusammenarbeit ab.
- 12 Am 28. März 2000 richtete die Kommission auf der Grundlage der ihr erteilten Auskünfte an die Klägerin und die anderen betroffenen Unternehmen eine

Mitteilung der Beschwerdepunkte wegen Verstoßes gegen die Artikel 81 Absatz 1 EG und 53 Absatz 1 EWR-Abkommen. Die Klägerin und alle anderen betroffenen Unternehmen nahmen dazu schriftlich Stellung. Keines der Unternehmen beantragte eine Anhörung oder bestritt den in den Beschwerdepunkten dargelegten Sachverhalt.

- 13 Mit Schreiben an die Kommission vom 11. April 2001 machte die Jungbunzlauer GmbH zu dem anhängigen Verfahren verschiedene Bemerkungen.
- 14 Am 27. Juli 2001 richtete die Kommission an die Klägerin und die anderen betroffenen Unternehmen ergänzende Auskunftsverlangen. Die Klägerin antwortete darauf, auch im Namen der Jungbunzlauer GmbH, mit Schreiben vom 3. August 2001.
- 15 Am 5. Dezember 2001 erließ die Kommission die Entscheidung 2002/742/EG in einem Verfahren nach Artikel 81 EG-Vertrag und Artikel 53 EWR-Abkommen (Sache COMP/E-1/36.604 — Zitronensäure) (im Folgenden: Entscheidung). Die Entscheidung wurde der Klägerin am 18. Dezember 2001 zugestellt.
- 16 In dem verfügenden Teil der Entscheidung heißt es:

*„Artikel 1*

[ADM, Cerestar, Roche, H & R und die Klägerin] haben gegen Artikel 81 Absatz 1 [EG] und Artikel 53 Absatz 1 EWR-Abkommen verstoßen, indem sie an einer fortdauernden Vereinbarung und/oder aufeinander abgestimmten Verhaltensweise in der Zitronensäurebranche mitgewirkt haben.

Die Zuwiderhandlung dauerte

- im Falle von [ADM, Roche, H & R und der Klägerin] von März 1991 bis Mai 1995 und
  
- im Falle von [Cerestar] von Mai 1992 bis Mai 1995.

...

### *Artikel 3*

Wegen der in Artikel 1 genannten Zuwiderhandlung werden folgende Geldbußen verhängt:

- a) [ADM] 39,69 Mio. EUR,
  
- b) [Cerestar] 170 000 EUR,
  
- c) [Roche] 63,5 Mio. EUR,
  
- d) [H & R] 14,22 Mio. EUR,
  
- e) [Klägerin] 17,64 Mio. EUR.“

- 17 In den Randnummern 80 bis 84 der Entscheidung führte die Kommission aus, dass das Kartell die Zuteilung spezifischer Absatzquoten und deren Einhaltung durch jedes Mitglied, die Festlegung von Ziel- und/oder Mindestpreisen, den Verzicht auf die Gewährung von Preisnachlässen und den Austausch spezifischer Kundendaten umfasst habe.
- 18 In den Randnummern 185 bis 188 der Entscheidung kam die Kommission, was die Jungbunzlauer-Gruppe angeht, zu dem Ergebnis, dass innerhalb der Gruppe der Verstoß der Klägerin anzulasten sei.
- 19 Zur Berechnung der Höhe der Geldbußen wandte die Kommission in der Entscheidung das Verfahren an, das in den Leitlinien für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen, die nach Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 und nach Artikel 65 Absatz 5 EGKS-Vertrag festgesetzt werden (ABl. 1998, C 9, S. 3, im Folgenden: Leitlinien), und in der Mitteilung über Zusammenarbeit festgelegt ist.
- 20 Dabei setzte sie in einem ersten Schritt nach dem Kriterium der Dauer und der Schwere des Verstoßes den Grundbetrag der Geldbuße fest.
- 21 Hinsichtlich der Schwere des Verstoßes stellte die Kommission in diesem Zusammenhang zunächst fest, dass die betroffenen Unternehmen angesichts der Art des Verstoßes, seiner konkreten Auswirkungen auf den Zitronensäuremarkt des EWR und der Größe des betroffenen räumlichen Marktes eine besonders schwere Zuwiderhandlung begangen hätten (Randnr. 230 der Entscheidung).
- 22 Sie hob weiter hervor, es seien zum einen das tatsächliche wirtschaftliche Vermögen, den Wettbewerb zu schädigen, und zum anderen das Erfordernis zu berücksichtigen, eine Geldbuße mit hinreichend abschreckender Wirkung festzusetzen.

Demgemäß teilte sie die betroffenen Unternehmen nach ihrem weltweiten Umsatz aus dem Verkauf von Zitronensäure im Jahr 1995 als dem letzten Jahr der Zuwiderhandlung in drei Kategorien ein, und zwar in die erste H & R mit einem weltweiten Marktanteil von 22 %, in die zweite ADM und die Klägerin mit weltweiten Marktanteilen von jeweils [vertraulich]<sup>1</sup> % sowie Roche mit 9 % und in die dritte Cerestar mit einem Anteil von 2,5 %. Auf dieser Grundlage setzte die Kommission als Ausgangsbetrag 35 Mio. Euro für das Unternehmen der ersten Kategorie, 21 Mio. Euro für die der zweiten und 3,5 Mio. Euro für das der dritten fest (Randnr. 239 der Entscheidung).

- 23 Die Kommission nahm sodann eine Anpassung vor, um eine hinreichend abschreckende Wirkung der Geldbuße zu gewährleisten. Dafür multiplizierte sie in Anbetracht der Größe und der gesamten Ressourcen der betroffenen Unternehmen, wie sie in der Höhe ihres weltweiten Gesamtumsatzes zum Ausdruck gelangten, die für ADM und Roche festgesetzten Ausgangsbeträge mit dem Faktor 2 und den für H & R festgesetzten Ausgangsbetrag mit dem Faktor 2,5 (Randnrn. 50 und 246 der Entscheidung).
- 24 Um der Dauer der Zuwiderhandlung des einzelnen Unternehmens Rechnung zu tragen, hob sie den so behandelten Ausgangsbetrag anschließend im Fall von ADM, H & R, Roche und der Klägerin um 40 % und im Fall von Cerestar um 30 % an (Randnrn. 249 und 250 der Entscheidung).
- 25 So gelangte die Kommission im Fall der Klägerin zu einem Grundbetrag der Geldbuße in Höhe von 29,4 Mio. Euro. Im Fall von ADM, Cerestar, Roche und H & R betragen diese Grundbeträge 58,8, 4,55, 58,8 und 122,5 Mio. Euro (Randnr. 254 der Entscheidung).

<sup>1</sup> — Unkenntlich gemachte vertrauliche Angabe.

- 26 In einem zweiten Schritt erhöhte die Kommission die Grundbeträge im Fall von ADM und Roche um 35 % wegen erschwerender Umstände, weil diese beiden Unternehmen die Anführer des Kartells gewesen seien (Randnr. 273 der Entscheidung).
- 27 In einem dritten Schritt prüfte und verwarf die Kommission das Vorbringen mehrerer Unternehmen, es seien ihnen mildernde Umstände zugute zu halten (Randnrn. 274 bis 291 der Entscheidung).
- 28 In einem vierten Schritt reduzierte die Kommission die so errechneten Beträge im Fall von Cerestar und H & R nach Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17, damit sie nicht 10 % ihres jeweiligen weltweiten Gesamtumsatzes überstiegen (Randnr. 293 der Entscheidung).
- 29 In einem fünften Schritt gewährte die Kommission nach Abschnitt B der Mitteilung über Zusammenarbeit Cerestar eine „wesentlich niedrigere Festsetzung“ der Geldbuße im Verhältnis zu derjenigen, die ohne ihre Kooperation festzusetzen gewesen wäre (um 90 %). Den anderen vier betroffenen Unternehmen gewährte sie eine „spürbar niedrigere Festsetzung“ der Geldbuße nach Abschnitt D der Mitteilung, und zwar eine Reduktion um 50 % im Fall von ADM, 40 % im Fall der Klägerin, 30 % im Fall von H & R und 20 % im Fall von Roche (Randnr. 326 der Entscheidung).

## **Verfahren und Anträge der Beteiligten**

- 30 Mit Klageschrift, die am 25. Februar 2002 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat Jungbunzlauer die vorliegende Klage erhoben.

31 Mit Beschluss vom 18. Juni 2002 hat der Präsident des Gerichts den Rat als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen.

32 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Dritte Kammer) die mündliche Verhandlung eröffnet und im Wege prozessleitender Maßnahmen nach Artikel 64 der Verfahrensordnung des Gerichts den Verfahrensbeteiligten schriftliche Fragen gestellt, die von ihnen fristgerecht beantwortet worden sind.

33 In der Sitzung vom 24. Mai 2004 haben die Verfahrensbeteiligten mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

34 Die Klägerin beantragt,

- die Entscheidung für nichtig zu erklären;
- hilfsweise, die gegen sie verhängte Geldbuße herabzusetzen;
- der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

35 Die Kommission und der Rat als Streithelfer beantragen,

- die Klage abzuweisen;
- der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

## Entscheidungsgründe

- 36 Die Klägerin erhebt zunächst eine Einrede der Rechtswidrigkeit gegen Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17, der ihrer Auffassung nach der Kommission ihre Entscheidungspraxis nicht hinreichend genau vorschreibt und damit gegen den Bestimmtheitsgrundsatz verstößt. Die Entscheidung enthalte außerdem Fehler im Hinblick auf ihren Adressaten, die Beurteilung der Schwere der Zuwiderhandlung, die Anerkennung mildernder Umstände, die fehlende Berücksichtigung der in anderen Staaten verhängten Geldbußen, die Obergrenze für Geldbußen nach Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 und das Recht auf Akteneinsicht. Schließlich rügt die Klägerin, dass sich die Dauer des Verwaltungsverfahrens auf die Höhe der Geldbuße ausgewirkt habe.

### I — *Zur Verletzung des Bestimmtheitsgrundsatzes*

#### A — *Zur Einrede der Rechtswidrigkeit des Artikels 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17*

##### 1. Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 37 Jungbunzlauer erhebt eine Einrede der Rechtswidrigkeit im Sinne von Artikel 241 EG, mit der sie geltend macht, Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17, der die Kommission zur Verhängung von Geldbußen bei wettbewerbsrechtlichen Zuwiderhandlungen ermächtigt, verstoße gegen den Bestimmtheitsgrundsatz, der sich aus dem Grundsatz der Rechtssicherheit ergebe und ein allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts sei. Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 grenze nämlich die Entscheidungspraxis der Kommission nicht hinreichend präzise ein.

38 Der Bestimmtheitsgrundsatz sei in Artikel 7 Absatz 1 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) niedergelegt. Diese Bestimmung lautet:

„Niemand kann wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach inländischem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Ebenso darf keine höhere Strafe als die im Zeitpunkt der Begehung der strafbaren Handlung angedrohte Strafe verhängt werden.“

39 Die Klägerin verweist ferner auf Artikel 6 Absatz 2 des Vertrages über die Europäische Union, wonach die Union „die Grundrechte [achtet], wie sie in der [EMRK] gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben“.

40 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts gelte das Bestimmtheitsgebot, das sich aus dem Grundsatz der Rechtssicherheit herleite, für jede gemeinschaftsrechtliche Sanktionsvorschrift (Urteile des Gerichtshofes vom 12. November 1969 in der Rechtssache 29/69, Stauder, Slg. 1969, 419, Randnr. 7, vom 13. Februar 1996 in der Rechtssache C-143/93, Van Es Douane Agenten, Slg. 1996, I-431, Randnr. 27, und vom 12. Dezember 1996 in den Rechtssachen C-74/95 und C-129/95, Strafverfahren gegen X, Slg. 1996, I-6609, Randnr. 25, sowie Urteil des Gerichts vom 20. Februar 2001 in der Rechtssache T-112/98, Mannesmannröhren-Werke/Kommission, Slg. 2001, II-729, Randnrn. 59 ff.), und zwar unabhängig davon, ob die Sanktion strafrechtlichen Charakter habe oder nicht (Urteile des Gerichtshofes vom 25. September 1984 in der Rechtssache 117/83, Könecke, Slg. 1984, 3291, Randnr. 11, und vom 18. November 1987 in der Rechtssache 137/85, Maizena, Slg. 1987, 4587, Randnr. 15).

41 Der Bestimmtheitsgrundsatz sei auch in den Artikeln 41 und 49 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Grundrechte-Charta)

verankert und Bestandteil der gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten.

- 42 Das aus dem Grundsatz der Rechtssicherheit folgende Bestimmtheitsgebot verlange, dass gemeinschaftsrechtliche Vorschriften eindeutig und für die Betroffenen vorhersehbar seien (Urteile des Gerichtshofes vom 12. November 1981 in den Rechtssachen 212/80 bis 217/80, *Salumi*, Slg. 1981, 2735, Randnr. 10, vom 22. Februar 1984 in der Rechtssache 70/83, *Kloppenburg*, Slg. 1984, 1075, Randnr. 11, und oben in Randnr. 40 zitierte Urteile *Könecke*, Randnr. 11, und *Maizena*, Randnr. 15). Im Fall von Vorschriften, die finanzielle Auswirkungen hätten, gelte das Gebot der Eindeutigkeit und Vorhersehbarkeit in besonderem Maße (Urteil des Gerichtshofes vom 13. März 1990 in der Rechtssache C-30/89, *Kommission/Frankreich*, Slg. 1990, I-691, Randnr. 23 und die dort zitierte Rechtsprechung). Erst recht treffe dies für eine Norm zu, mit der der Rat der Kommission bestimmte Befugnisse übertrage; eine solche Ermächtigung könne nur gültig sein, wenn sie in dem Sinne hinreichend bestimmt sei, dass der Rat die Grenzen der der Kommission übertragenen Befugnis deutlich angebe (Urteil des Gerichtshofes vom 5. Juli 1988 in der Rechtssache 291/86, *Central-Import Münster*, Slg. 1988, 3679, Randnr. 13).
- 43 Geradezu von essenzieller Bedeutung werde das Prinzip der Bestimmtheit bei Normen mit Sanktionscharakter (Urteil des Gerichtshofes vom 10. Juli 1980 in der Rechtssache 32/79, *Kommission/Vereinigtes Königreich*, Slg. 1980, 2403, Randnr. 46, oben in Randnr. 42 zitierte Urteile *Kloppenburg*, Randnr. 11, und *Maizena*, Randnr. 15, und Urteil des Gerichtshofes vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-352/92, *Milchwerke Köln*, Slg. 1994, I-3385, Randnrn. 22 und 23). Diese Normen müssten einerseits das Verhalten, das der Sanktion unterliege, und andererseits die daraus abzuleitenden Rechtsfolgen für den Einzelnen vorhersehbar festlegen (oben in Randnr. 40 zitiertes Urteil *Strafverfahren gegen X*, Randnr. 25).
- 44 Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 sei als eine strafrechtliche oder strafrechtsähnliche Maßnahme anzusehen.

- 45 In diesem Zusammenhang verweist die Klägerin auf bestimmte Äußerungen des für Wettbewerbsfragen zuständigen Kommissars Monti, auf den Wortlaut der Leitlinien und auf bestimmte Formulierungen der Kommission in ihrer Klagebeantwortung. So sei dort von „Strafen“ für Verstöße gegen die Artikel 81 EG und 82 EG die Rede, die hoch genug sein müssten, um „abschreckende Wirkung“ zu entfalten.
- 46 Der Gerichtshof habe bereits festgestellt, dass die in Artikel 15 der Verordnung Nr. 17 vorgesehenen Geldbußen keine Zwangsgelder seien, sondern den Zweck hätten, unerlaubte Handlungsweisen zu ahnden und ihrer Wiederholung vorzubeugen (Urteil des Gerichtshofes vom 15. Juli 1970 in der Rechtssache 41/69, Chemiefarma/Kommission, Slg. 1970, 661, Randnrn. 172 und 173). Dieses Ergebnis decke sich mit dem vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) vertretenen weiten Verständnis des Begriffes der strafrechtlichen Anklage. Im gleichen Sinne habe das Gericht in seinem Urteil vom 20. März 2002 in der Rechtssache T-15/99 (Brugg Rohrsysteme/Kommission, Slg. 2002, II-1613, Randnrn. 109 und 122) eine nach Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 verhängte Geldbuße auf ihre Vereinbarkeit mit Artikel 7 EMRK geprüft.
- 47 Die Formulierung in Artikel 15 Absatz 4 der Verordnung Nr. 17, wonach Bußgeldentscheidungen „nicht strafrechtlicher Art“ seien, ändere an dieser Erkenntnis nichts, denn es komme, wie auch in der Rechtsprechung des EGMR anerkannt sei, nicht auf die Bezeichnung eines Rechtsaktes an, sondern lediglich auf seinen wahren Inhalt.
- 48 Daher müsse das Verfahren der Auferlegung von Geldbußen nach Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 jenen grundrechtlichen Mindestanforderungen entsprechen, die sich aus der EMRK in ihrer Auslegung durch die Rechtsprechung des EGMR, aber auch aus der Grundrechte-Charta ergäben, die u. a. diese in der Rechtsprechung des EGMR anerkannten Rechte bekräftige.

- 49 Nach der Rechtsprechung des EGMR müssten sowohl das Vergehen als auch die für den Fall eines Verstoßes angedrohte Strafe „im Gesetz vorgeschrieben“ sein; der Einzelne müsse die Folgen einer bestimmten Handlung zu einem den Umständen des Einzelfalls angemessenen Grad vorhersehen können. Dem EGMR zufolge verstoße ein Gesetz, das ein Ermessen einräume, als solches nicht gegen diese Anforderung, sofern der Umfang des Ermessens und die Art und Weise seiner Ausübung nach Maßgabe des verfolgten berechtigten Zieles hinreichend klar definiert seien, um dem Einzelnen angemessenen Schutz gegen Willkür zu bieten.
- 50 Nach alledem liege ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot vor, wenn ein Bußgeldtatbestand die mögliche Rechtsfolge nicht hinreichend eingrenze, sondern infolge seiner unbestimmten Formulierung der Behörde weitreichende Möglichkeiten für die Anwendung im Einzelfall gebe. In diesem Fall werde die Rechtsfolge nicht vom Gesetz- oder Verordnungsgeber vorherbestimmt, wie es das Bestimmtheitsgebot verlange, sondern von der Verwaltung angeordnet. Wenn auch die Einräumung eines Ermessens der Verwaltung noch nicht als solches gegen das Bestimmtheitsgebot verstoße, so dürfe es doch nicht unbegrenzt sein.
- 51 Nach Auffassung der Klägerin genügt Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 diesen Mindestanforderungen nicht.
- 52 Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 gebe der Kommission die Befugnis, bei einem Verstoß gegen die Wettbewerbsregeln des Vertrages eine Geldbuße festzusetzen, deren Mindestbetrag 1 000 Euro sei und deren Höchstbetrag je nach Umsatz für jedes Unternehmen gesondert festzustellen sei. Zur konkreten Höhe sage Artikel 15 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 17 nur, dass bei „der

Festsetzung der Höhe der Geldbuße ... neben der Schwere des Verstoßes auch die Dauer der Zuwiderhandlung zu berücksichtigen“ sei.

53 Dadurch verfüge die Kommission über ein nahezu unbegrenztes Ermessen bei der Bußgeldfestsetzung.

54 Dabei müsse erstens bedacht werden, dass im Unterschied zur Zeit des Erlasses der Verordnung Nr. 17 heute die Umsätze weltweit tätiger Konzerne zum Teil mehrere hundert Milliarden Euro betragen und infolgedessen die Obergrenze der Geldbuße durchaus den zehnfachen Milliardenbereich erreichen könne. Würde sich beispielsweise der Ölkonzern Exxon Mobil (Konzernumsatz: 248 Mrd. Euro) an einem Kartell beteiligen, könnte die Kommission gegen ihn eine Geldbuße von 24,8 Mrd. Euro verhängen, was dem Bruttosozialprodukt von Luxemburg entspreche. Stehe einer Behörde für die Ahndung einer Zuwiderhandlung ein Rahmen von 1 000 Euro bis 24 800 000 000 Euro — oder auch, aufgrund der Mitteilung über Zusammenarbeit, die Möglichkeit der vollständigen Freistellung von einer Geldbuße — zur Verfügung, sei es nicht mehr das Gesetz, das die Geldbuße im Voraus bestimme, sondern ausschließlich die Behörde. Letztlich werde dadurch einer willkürlichen Bußgeldfestsetzung Tür und Tor geöffnet.

55 Was zweitens die Leitlinien angehe, so seien sie kein „Gesetz“ im Sinne der EMRK. Sie bänden nur die Kommission selbst, nicht aber die Gerichte (Urteil des Gerichts vom 16. Juli 1998 in der Rechtssache T-81/97, Regione Toscana/Kommission, Slg. 1998, II-2889, Randnr. 49, und Schlussanträge von Generalanwalt Alber vom 11. Januar 2001 in der Rechtssache C-17/99, Frankreich/Kommission, Slg. 2001, I-2481, Nr. 23), die die Befugnis zur unbeschränkten Nachprüfung der Entscheidung der Kommission hätten. Weil den Gerichten indessen die Zuständigkeit zur

endgültigen Festsetzung von Geldbußen zustehe, sie aber nicht an die Leitlinien gebunden seien, komme diesen für die Beurteilung der ausreichenden Bestimmtheit einer Strafnorm im Sinne des Artikels 7 EMRK keine Relevanz zu. Zudem habe das Gericht jüngst ausgesprochen, dass der rechtliche Rahmen für Geldbußen allein in der Verordnung Nr. 17 geregelt sei (oben in Randnr. 46 zitiertes Urteil Brugg Rohrsysteme/Kommission, Randnr. 123).

56 Drittens sei die Argumentation der Kommission nicht haltbar, wonach ein höherer Grad an Vorhersehbarkeit und Verlässlichkeit der Bußgeldberechnung unvereinbar mit dem Grundsatz wäre, dass die Geldbuße zum einen den besonderen Umständen des Einzelfalls Rechnung tragen und zum anderen eine hinreichend abschreckende Wirkung haben müsse, um die Einhaltung der Wettbewerbsregeln durch die Unternehmen sicherzustellen, so sei diese Theorie unhaltbar. Ganz im Gegenteil bewirke gerade das Wissen oder Wissenkönnen um die zu erwartenden Konsequenzen eines deliktischen Verhaltens weit besser den von der Kommission beabsichtigten Abschreckungseffekt. Nicht zuletzt deshalb bestünden die Strafgesetze der Mitgliedstaaten aus einer Vielzahl verschiedener Straftatbestände mit jeweils differenzierten Sanktionsfolgen. Anhand dieser Normen und ihrer Auslegung durch die nationale Rechtsprechung sei es dem Rechtsunterworfenen möglich, die strafrechtlichen Folgen seines Handelns weitgehend vorherzusehen. Eine abschreckende Wirkung werde mit dem nahezu uferlos weiten Sanktionsrahmen des Artikels 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 aber gerade nicht erreicht, da er nicht den geringsten Hinweis auf die konkrete Qualität des Fehlverhaltens enthalte, das voraussichtlich zur Ausschöpfung dieses Rahmens führen würde.

57 Dass die Leitlinien keine ausreichende Konkretisierung für die Berechnung der Geldbußen bewirkten, werde besonders darin deutlich, dass die Kommission bei den „besonders schweren“ Verstößen einen Betrag über 20 Mio. Euro als Grundbetrag wählen „kann“, was das Ergebnis bereits im Wesentlichen vorherbestimme. Den Leitlinien sei nicht im Geringsten zu entnehmen, unter welchen Voraussetzungen die Kommission einen Grundbetrag von 20, 50 oder 100 Mio. Euro oder noch höher festsetze.

- 58 Soweit viertens der Rat argumentiere, dass der Gemeinschaftsrichter die Bußgeldentscheidungen der Kommission umfassend überprüfen könne, übersehe er, dass das Postulat der ausreichenden Bestimmtheit von Rechtsnormen dem Gemeinschaftsrichter gerade die Möglichkeit geben solle, auf der Grundlage dieser Rechtsnormen ergangene Entscheidungen auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen. Die Auffassung des Rates laufe auf eine Delegation der Aufgabe des Gemeinschaftsgesetzgebers zur Normensetzung auf die Gemeinschaftsgerichte hinaus.
- 59 Fünftens gebe es auf nationaler Ebene keine vergleichbare Norm, die eine Behörde zur Verhängung solch fast unbegrenzter Geldbußen ermächtige. Was das schwedische Recht angehe, auf das sich der Rat beziehe, so sei es nach dem Vorbild des Gemeinschaftsrechts ausgestaltet worden, was dem Verweis die Aussagekraft nehme. Zur Bezugnahme des Rates auf das deutsche Recht sei zu bemerken, dass die deutschen Vorschriften zur Bemessung von Geldbußen für Kartellverstöße ein differenziertes System bildeten, das mit der globalen Ermächtigung in Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 nicht zu vergleichen sei. So sähen sie eine Obergrenze von 500 000 Euro und darüber hinaus der dreifachen Höhe des durch die Zuwiderhandlung erlangten Mehrerlöses vor, was in der Praxis zu niedrigeren Geldbußen als nach Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 führe. Die Höhe der Geldbußen hänge zudem von der Begehungsform ab. Nur bei vorsätzlichem Handeln komme der volle Bußgeldrahmen zur Anwendung, während bei fahrlässiger Begehung nur die Hälfte des angedrohten Höchstbetrags festgesetzt werden könne. Innerhalb dieses Bußgeldrahmens werde die Geldbuße nach streng festgelegten Kriterien bemessen wie die Bedeutung der Ordnungswidrigkeit, die Schwere des Vorwurfs, besondere Umstände in der Person des Täters und dessen wirtschaftliche Verhältnisse. Auch wenn sich die Höhe der Geldbußen nach dieser Regelung nicht mit buchhalterischer Genauigkeit im Voraus ermitteln lasse, gehe doch die Genauigkeit weit über den Grad der Konkretisierung hinaus, den die Regelung in Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 vorsehe. Vor allem der Gesichtspunkt, dass eine rein umsatzbezogene Betrachtung das Ausmaß und das Gewicht der Zuwiderhandlung nicht hinreichend berücksichtige, habe den deutschen Gesetzgeber bewogen, sich 1999 bei einer Gesetzesänderung gegen eine solche umsatzbezogene Regelung zu entscheiden.

- 60 Dass es sich genau so verhalte, werde — sechstens — durch die Entscheidungspraxis der Kommission in Bußgeldsachen bestätigt. Die Praxis der Kommission zeichne sich nicht nur durch enorme Unterschiede bei den absoluten Bußgeldbeträgen aus, sondern insbesondere seit 2001 durch einen geradezu sprunghaften Anstieg im Vergleich zur früheren Verwaltungspraxis. Ermittle man einen Durchschnitt der jeweils höchsten von 1994 bis 2000 gegen einzelne Unternehmen verhängten Geldbußen und vergleiche man diesen Wert mit dem Spitzenwert von 462 Mio. Euro des Jahres 2001 (verhängt durch die Entscheidung 2003/2/EG der Kommission vom 21. November 2001 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG und Artikel 53 EWR-Abkommen — Sache COMP/E-1/37.512 — Vitamine), so übersteige Letzterer den Durchschnittswert nahezu um das Fünfzehnfache. Selbst die zweithöchste im Jahr 2001 gegen ein Unternehmen verhängte Geldbuße von 184,27 Mio. Euro (verhängt durch die Entscheidung 2004/337/EG vom 20. Dezember 2001 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG und Artikel 53 EWR-Abkommen — Sache COMP/E-1/36.212 — Selbstdurchschreibepapier) betrage immer noch fast das Sechsfache dieses Durchschnittswerts. Dass alle diese Entscheidungen — wie auch die frühere, gänzlich andere Praxis der Kommission — auf dem einzigen rechtlichen Rahmen für Geldbußen, nämlich Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17, beruhten, zeige, dass diese Norm in Wirklichkeit keine Begrenzung der Praxis der Kommission bewirke. Bei dieser Entwicklung handele es sich in Wahrheit nicht um eine Erhöhung, sondern um eine Vervielfachung der Bußgeldhöhe.
- 61 In diesem Zusammenhang sei — siebtens — erwähnenswert, dass ein Beamter der Kommission in einem 1993 veröffentlichten Artikel eingeräumt habe, dass das Bußgeldverfahren nach der Verordnung Nr. 17 „weit entfernt von dem entfernt zu sein [scheint], was man gewöhnlich als ‚ordnungsgemäßes Verfahren‘ (due process) bezeichnet“.
- 62 Für den Fall, dass Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 dennoch als mit dem Bestimmtheitsgebot vereinbar angesehen werde, macht die Klägerin hilfsweise geltend, dass die Kommission diese Vorschrift dann zumindest restriktiv auszulegen und den Mangel an Bestimmtheit durch ein konsistentes und transparentes Bußgeldsystem zu kompensieren habe, das den betroffenen Unternehmen das unerlässliche Maß an Rechtssicherheit biete. Eine solche Auslegung müsste zumindest darin bestehen, dass die Kommission bereit wäre, ein gewisses

Mindestmaß an Transparenz und Vorhersehbarkeit der Bußgeldfestsetzung zu gewährleisten. Die weite Ermächtigung in Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 müsste durch die Entscheidungspraxis der Kommission eine gewisse Mindestkonkretisierung erfahren, die Überraschungsentscheidungen wie im vorliegenden Fall ausschliesse.

63 Nach Auffassung der Kommission und des Rates verstößt Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 nicht gegen den Bestimmtheitsgrundsatz.

64 Die Kommission hebt besonders hervor, dass ihre Bußgeldentscheidungen der unbeschränkten Nachprüfung durch den Gemeinschaftsrichter unterlägen. Außerdem würden die in Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 festgelegten Kriterien durch die Rechtsprechung und die Leitlinien präzisiert. Bei einer noch weiter gehenden Präzisierung wäre sie nicht mehr in der Lage, die besonderen Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen und die abschreckende Wirkung der Geldbußen sicherzustellen.

65 Die Wettbewerbsregeln hätten nach Artikel 15 Absatz 4 der Verordnung Nr. 17 keine strafrechtliche Qualität. Die Klägerin mache zu Unrecht eine Verletzung des Artikels 7 Absatz 1 EMRK und der Artikel 41 und 49 der Grundrechte-Charta geltend.

66 Die Kommission sei dazu befugt, das Niveau der Geldbußen anzuheben. Der rechtliche Rahmen für die Bemessung der zu verhängenden Geldbußen werde durch die Leitlinien nicht verfälscht.

- 67 Hinsichtlich des Vergleichs mit dem deutschen Recht verweist die Kommission auf das Beispiel einer deutschen Strafvorschrift, um zu verdeutlichen, dass auch das deutsche Recht für die Festlegung der konkreten Sanktion im Einzelfall einen sehr weiten Beurteilungsrahmen eröffne.
- 68 Der Rat meint, dass die geltend gemachten Bestimmungen der EMRK und der Grundrechte-Charta auf Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 nicht anwendbar seien. Artikel 15 Absatz 2 sei außerdem eine völlig klare und unzweideutige Rechtsgrundlage.

## 2. Würdigung durch das Gericht

- 69 Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 in ihrer zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 1216/1999 (ABl. L 148, S. 5) geänderten Fassung sieht vor:

„Die Kommission kann gegen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen durch Entscheidung Geldbußen in Höhe von [1 000 Euro] bis [1 Million Euro] oder über diesen Betrag hinaus bis zu zehn vom Hundert des von dem einzelnen an der Zuwiderhandlung beteiligten Unternehmen im letzten Geschäftsjahr erzielten Umsatzes festsetzen, wenn sie vorsätzlich oder fahrlässig

- a) gegen Artikel [81] Absatz 1 [EG] oder Artikel [82 EG] des Vertrages verstoßen,
- b) einer nach Artikel 8 Absatz 1 erteilten Auflage zuwiderhandeln.

Bei der Festsetzung der Höhe der Geldbuße ist neben der Schwere des Verstoßes auch die Dauer der Zuwiderhandlung zu berücksichtigen.“

- 70 Es ist zu prüfen, ob Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17, wie die Klägerin geltend macht, den Bestimmtheitsgrundsatz verletzt, weil er die Entscheidungspraxis der Kommission nicht hinreichend im Voraus festlegt.
- 71 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes folgt der Bestimmtheitsgrundsatz aus dem Grundsatz der Rechtssicherheit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört und demzufolge jede gemeinschaftsrechtliche Regelung, besonders wenn sie Sanktionen vorsieht oder ihre Verhängung erlaubt, klar und eindeutig sein muss, damit die Betroffenen ihre sich aus der Regelung ergebenden Rechte und Pflichten eindeutig erkennen und demgemäß ihre Vorkehrungen treffen können (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofes vom 9. Juli 1981 in der Rechtssache 169/80, Gondrand, Slg. 1981, 1931, Randnr. 17, und die oben in Randnr. 40 zitierten Urteile Maizena, Randnr. 15, Van Es Douane Agenten, Randnr. 27, und Strafverfahren gegen X, Randnr. 25).
- 72 Nach der Rechtsprechung gilt dieser Grundsatz sowohl für strafrechtliche Vorschriften als auch für verwaltungsrechtliche Einzelregelungen, die verwaltungsrechtliche Sanktionen vorsehen oder ihre Verhängung erlauben (oben in Randnr. 40 zitiertes Urteil Maizena, Randnrn. 14 und 15 und die dort zitierte Rechtsprechung), und nicht nur für Vorschriften, die die Tatbestände von Zuwiderhandlungen festlegen, sondern auch für die Vorschriften, die die Rechtsfolgen aus der Erfüllung dieser Tatbestände normieren (vgl. in diesem Sinne oben in Randnr. 40 zitiertes Urteil Strafverfahren gegen X, Randnrn. 22 und 25).
- 73 Der Bestimmtheitsgrundsatz gehört ferner zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, die den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitglied-

staaten zugrunde liegen, und wird durch verschiedene völkerrechtliche Verträge, vor allem durch Artikel 7 EMRK, insbesondere im Hinblick auf Straftatbestände und Strafen gewährleistet (vgl. in diesem Sinne oben in Randnr. 40 zitiertes Urteil Strafverfahren gegen X, Randnr. 25).

- 74 Nach ständiger Rechtsprechung gehören die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, deren Wahrung der Gemeinschaftsrichter zu sichern hat (Gutachten 2/94 des Gerichtshofes vom 28. März 1996, Slg. 1996, I-1759, Randnr. 33, und Urteil des Gerichtshofes vom 29. Mai 1997 in der Rechtssache C-299/95, Kremzow, Slg. 1997, I-2629, Randnr. 14). Dabei lassen sich der Gerichtshof und das Gericht von den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie von den Hinweisen leiten, die die völkerrechtlichen Verträge über den Schutz der Menschenrechte geben, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind. Dabei kommt der EMRK eine besondere Bedeutung zu (Urteile des Gerichtshofes vom 15. Mai 1986 in der Rechtssache 222/84, Johnston, Slg. 1986, 1651, Randnr. 18, und Kremzow, Randnr. 14). Im Übrigen bestimmt Artikel 6 Absatz 2 EU: „Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der [EMRK] gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben“ (Urteil des Gerichtshofes vom 22. Oktober 2002 in der Rechtssache C-94/00, Roquette Frères, Slg. 2002, I-9011, Randnrn. 23 und 24, und oben in Randnr. 40 zitiertes Urteil Mannesmannröhren-Werke/Kommission, Randnr. 60).

- 75 Artikel 7 Absatz 1 EMRK lautet:

„Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Es darf auch keine schwerere als die zur Zeit der Begehung angedrohte Strafe verhängt werden.“

- 76 Nach der Rechtsprechung des EGMR folgt aus dieser Bestimmung, dass das Gesetz eindeutig die Zuwiderhandlungen und die für sie angedrohten Strafen umschreiben muss. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn der Rechtsunterworfenen anhand des

Wortlauts der einschlägigen Bestimmung und nötigenfalls mit Hilfe ihrer Auslegung durch die Gerichte erkennen kann, welche Handlungen und Unterlassungen seine strafrechtliche Verantwortung begründen (EGMR, Urteil Coëme/Belgien vom 22. Juni 2000, *Recueil des arrêts et décisions*, 2000-VII, S. 1, Ziff. 145).

- 77 Unter Hinweis auf Artikel 15 Absatz 4 der Verordnung Nr. 17, wonach die Entscheidungen der Kommission gemäß Artikel 15 Absatz 2 keinen strafrechtlichen Charakter haben, haben es die Kommission und der Rat in Zweifel gezogen, dass sich das Gericht für die Prüfung, ob Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 rechtmäßig ist, von Artikel 7 Absatz 1 EMRK und der Rechtsprechung des EGMR zu diesem Artikel leiten lassen kann.
- 78 Insoweit ist zunächst hervorzuheben, dass das Gericht keine Zuständigkeit dafür besitzt, die Rechtmäßigkeit von Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 anhand des Artikels 7 Absatz 1 EMRK zu beurteilen, da die Bestimmungen der EMRK als solche nicht zum Gemeinschaftsrecht gehören (vgl. in diesem Sinne oben in Randnr. 40 zitiertes Urteil Mannesmannröhren-Werke/Kommission, Randnr. 59). Wie jedoch oben in Randnummer 74 ausgeführt, gehören die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, deren Wahrung der Gemeinschaftsrichter zu sichern hat, wobei er sich u. a. insbesondere von der EMRK leiten lässt.
- 79 Ohne dass über die Frage entschieden zu werden braucht, ob insbesondere wegen der Art und des Schweregrades der von der Kommission nach Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 verhängten Geldbußen Artikel 7 Absatz 1 EMRK auf verwaltungsrechtlichen Sanktionen dieser Art anwendbar ist und damit für das Gericht als eine Rechtsquelle dienen kann (vgl. insoweit Urteil des Gerichtshofes vom 28. Juni 2005 in den Rechtssachen C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P, C-208/02 P und C-213/02 P, Dansk Rørindustri u. a./Kommission, Slg. 2005, I-5425, Randnrn. 215 bis 223), genügt in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass Artikel 7 Absatz 1 EMRK nicht verlangt, dass der Wortlaut der Bestimmungen, nach denen solche Sanktionen verhängt werden, so genau ist, dass die möglichen Folgen einer Zuwiderhandlung gegen diese Bestimmungen mit absoluter Gewissheit vorhersehbar sind.

80 Nach der Rechtsprechung des EGMR begründet nämlich das Vorhandensein unbestimmter Begriffe in der Bestimmung nicht notwendig einen Verstoß gegen Artikel 7 EMRK. So hat der EGMR festgestellt, dass der Begriff „Recht“ im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 EMRK dem in den anderen Bestimmungen der EMRK verwendeten Begriff „Gesetz“ entspricht (vgl. EGMR, Urteil Baskaya und Okçuoglu/Türkei vom 8. Juli 1999, *Recueil des arrêts et décisions*, 1999-IV, S. 308, Ziff. 36, und oben in Randnr. 79 zitiertes Urteil Dansk Rørindustri u. a./Kommission, Randnr. 216). Der EGMR hat außerdem anerkannt, dass zahlreiche Gesetze keine absolute Genauigkeit aufweisen und dass sich viele von ihnen aus der Notwendigkeit, übermäßige Strenge zu vermeiden und sich ändernden Sachlagen anzupassen, zwangsläufig mehr oder weniger unbestimmter Formulierungen bedienen, deren Auslegung und Anwendung von der Praxis abhängen (vgl. EGMR, Urteil Kokkinakis/Griechenland vom 25. Mai 1993, Serie A, Nr. 260-A, Ziff. 40 und 52). Der EGMR hat allerdings auch hervorgehoben, dass jedes Gesetz bestimmten qualitativen Anforderungen entsprechen muss, darunter denen der Zugänglichkeit und der Vorhersehbarkeit (Urteil Baskaya und Okçuoglu/Türkei, Ziff. 36). Dass ein Gesetz ein Ermessen einräumt, verletzt jedoch nicht als solches die Anforderung der Vorhersehbarkeit, sofern der Umfang des Ermessens und die Art und Weise seiner Ausübung unter Berücksichtigung des verfolgten berechtigten Zieles hinreichend klar definiert sind, um dem Einzelnen angemessenen Schutz gegen Willkür zu bieten (vgl. EGMR, Urteil Margareta und Roger Andersson/Schweden vom 25. Februar 1992, Serie A, Nr. 226-A, Ziff. 75). Der EGMR hat schließlich klargestellt, dass er bei der Beurteilung der Bestimmtheit verwendeter Begriffe außer dem Wortlaut des Gesetzes die ständige und veröffentlichte Rechtsprechung berücksichtigt (vgl. EGMR, Urteile G./Frankreich vom 27. September 1995, Serie A, Nr. 325-B, Ziff. 25, und E. K./Türkei vom 7. Februar 2002, Randnr. 51).

81 Was die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten anbelangt, so wird das Gericht durch nichts dazu berechtigt, dem Bestimmtheitsgrundsatz als einem allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts eine andere Auslegung als die zu geben, die aus den vorstehend wiedergegebenen Darlegungen folgt. Soweit sich die Klägerin zunächst auf den Wortlaut der deutschen Rechtsvorschriften beruft, nach denen die zuständigen deutschen Stellen Geldbußen wegen der Zuwiderhandlung gegen die Wettbewerbsregeln verhängen, so ist darauf hinzuweisen, dass eine gemeinsame Verfassungstradition der Mitgliedstaaten nicht aus der Rechtslage in einem einzigen Mitgliedstaat hergeleitet werden kann. Wie die Klägerin weiterhin in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat, kennt das einschlägige Recht etlicher anderer Mitgliedstaaten für die Verhängung von

verwaltungsrechtlichen Sanktionen, wie im Fall von Zuwiderhandlungen gegen die nationalen Wettbewerbsregeln, einen Grad rechtlicher Bestimmtheit, der mit dem des Artikels 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 vergleichbar ist, und sogar ähnliche Kriterien wie diese Vorschrift oder mit ihnen identische.

82 Im Licht der vorstehenden grundsätzlichen Erwägungen ist der Schluss zu ziehen, dass Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 den Bestimmtheitsgrundsatz wahrt.

83 Insoweit ist daran zu erinnern, dass die in Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 vorgesehenen Sanktionen im Fall von Zuwiderhandlungen gegen die Artikel 81 EG und 82 EG ein zentrales Instrument darstellen, das der Kommission zur Verfügung steht, um für die Schaffung eines „Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts vor Fälschungen schützt“ (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe g EG), in der Gemeinschaft Sorge zu tragen. Dieses System erlaubt es der Gemeinschaft, die ihr obliegende Aufgabe zu erfüllen, durch die Errichtung eines gemeinsamen Marktes u. a. eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens und einen hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit zu fördern (Artikel 2 EG). Dieses System ist ferner notwendig, um in der Gemeinschaft eine Wirtschaftspolitik einzuführen, die dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist (Artikel 4 Absätze 1 und 2 EG). Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 erlaubt damit die Schaffung eines Systems, das den grundlegenden Aufgaben der Gemeinschaft entspricht.

84 Es ist außerdem darauf hinzuweisen, dass, um eine übermäßige Strenge von Rechtsnormen zu vermeiden und eine Anpassung der in Frage stehenden Rechtsvorschriften an die jeweiligen Umstände zu ermöglichen, bei der Sanktion, die für eine bestimmte Zuwiderhandlung verhängt wird, ein gewisser Grad an Unvorhersehbarkeit zulässig sein muss. Eine Geldbuße, die eine hinreichend eingegrenzte Bandbreite zwischen dem für eine bestimmte Zuwiderhandlung angedrohten Mindest- und Höchstbetrag umfasst, ist deshalb, sowohl was die Verhängung der Sanktion als auch ihre Abschreckungskraft angeht, geeignet, zur Wirksamkeit der Sanktion beizutragen.

- 85 Im vorliegenden Fall kann nach Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 gegen ein Unternehmen, das gegen Artikel 81 Absatz 1 EG oder Artikel 82 EG verstoßen hat, als Sanktion eine Geldbuße verhängt werden, deren Höhe zwischen 1 000 Euro und 10 % des von dem betroffenen Unternehmen im letzten Geschäftsjahr erzielten Umsatzes liegt. Damit ist jedoch festzustellen, dass die Kommission entgegen dem Vorbringen der Klägerin für die Bemessung von Geldbußen wegen Zuwiderhandlungen gegen die Wettbewerbsregeln nicht über ein unbeschränktes Ermessen verfügt.
- 86 Das Gericht ist im Übrigen der Auffassung, dass der Rat damit, dass er für Zuwiderhandlungen gegen die Wettbewerbsregeln Geldbußen zwischen 1 000 Euro und 10 % des Umsatzes des betroffenen Unternehmens vorgesehen hat, der Kommission auch keinen übermäßig großen Handlungsspielraum eingeräumt hat. Das Gericht ist insbesondere der Auffassung, dass die Obergrenze von 10 % des Umsatzes des betroffenen Unternehmens in Anbetracht der Interessen, die die Kommission im Fall solcher Zuwiderhandlungen verteidigt, angemessen ist. Dabei ist auch hervorzuheben, dass die Angemessenheit der Geldbußen nach Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 entgegen der Auffassung der Klägerin nicht im Hinblick auf absolute Größen, sondern auf relative Größen, d. h. je nach Umsatz des Zuwiderhandelnden, zu beurteilen ist.
- 87 Darauf hinzuweisen ist ferner, dass die Kommission bei der Bemessung von Geldbußen nach Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 die allgemeinen Rechtsgrundsätze, insbesondere die Grundsätze der Gleichbehandlung und Verhältnismäßigkeit, wie sie in der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts anerkannt sind, einhalten muss. In gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts ist außerdem klargestellt worden, welche Kriterien und Berechnungsmethode die Kommission bei der Zumessung von Geldbußen anzuwenden hat (vgl. insbesondere unten, Randnrn. 213 ff.). Die Klägerin bezieht sich im Übrigen selbst zur Stützung ihrer Klagegründe und Argumente auf diese Rechtsprechung (vgl. insbesondere unten, Randnr. 199).
- 88 Ferner hat die Kommission auf der Grundlage der Kriterien, die in Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 vorgesehen und durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts präzisiert worden sind, selbst eine allgemein

bekannte und zugängliche Entscheidungspraxis entwickelt. Wenn die Kommission bei der Bemessung einer Geldbuße auch nicht durch ihre vorherige Entscheidungspraxis als solche gebunden ist (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichts vom 20. März 2002 in der Rechtssache T-23/99, LR AF 1998/Kommission, Slg. 2002, II-1705, Randnr. 234, und vom 30. September 2003 in der Rechtssache T-203/01, Michelin/Kommission, Slg. 2003, II-4071, Randnr. 254), darf sie doch nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung, der einen von ihr einzuhaltenden allgemeinen Rechtsgrundsatz bildet, nicht vergleichbare Sachverhalte verschieden und verschiedene Sachverhalte gleich behandeln, es sei denn, eine solche Behandlung ist objektiv gerechtfertigt (Urteile des Gerichtshofes vom 13. Dezember 1984 in der Rechtssache 106/83, Sermide, Slg. 1984, 4209, Randnr. 28, und des Gerichts vom 14. Mai 1998 in der Rechtssache T-311/94, BPB de Eendracht/Kommission, Slg. 1998, II-1129, Randnr. 309).

89 Es ist überdies zu berücksichtigen, dass die Kommission im Bestreben nach Transparenz und Erhöhung der Rechtssicherheit der betroffenen Unternehmen Leitlinien veröffentlicht hat, in denen sie die Berechnungsmethode dargelegt hat, zu deren Befolgung sie sich selbst in jedem Einzelfall verpflichtet hat.

90 Auf der Grundlage aller dieser Informationen kann ein umsichtiger Wirtschaftsteilnehmer, der gegebenenfalls einen Rechtsbeistand in Anspruch nimmt, entgegen dem Vorbringen der Klägerin die Methode und die Größenordnung der Geldbußen, die er für ein bestimmtes Verhalten verwirkt, in rechtlich hinreichender Weise vorhersehen. Die von der Kommission und vom Rat nicht bestrittene Tatsache, dass es den Unternehmen nicht möglich ist, mit Genauigkeit die Höhe der Geldbußen vorauszusehen, die die Kommission in jedem Einzelfall verhängen wird, ist kein Beleg dafür, dass Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 den Bestimmtheitsgrundsatz verletzt.

91 Auch wenn es den Unternehmen nicht möglich ist, im Voraus die genaue Höhe der Geldbußen zu erkennen, die die Kommission in jedem Einzelfall verhängen wird, obliegt es dieser doch nach Artikel 253 EG, in der Entscheidung über die Verhängung einer Geldbuße eine Begründung insbesondere für die Höhe der verhängten Geldbuße und hinsichtlich der dafür angewandten Methode zu geben.

Diese Begründung muss die von der Kommission angestellten Überlegungen klar und unzweideutig erkennen lassen, so dass die Betroffenen die Begründung der erlassenen Maßnahme in Erfahrung bringen können, um zu beurteilen, ob die Anrufung des Gemeinschaftsrichters zweckmäßig erscheint, und um dem Gemeinschaftsrichter gegebenenfalls die Ausübung seiner Kontrolle zu ermöglichen.

- 92 Nach alledem ist die gegen Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 erhobene Einrede der Rechtswidrigkeit zurückzuweisen.

B — *Zur richtigen Auslegung von Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17*

- 93 Für den Fall, dass Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 mit dem Bestimmtheitsgrundsatz als Ausprägung des Grundsatzes der Rechtssicherheit vereinbar angesehen wird, macht die Klägerin hilfsweise geltend, dass die Kommission die Vorschrift dann zumindest restriktiv auszulegen und ihren Mangel an Bestimmtheit durch ein konsistentes und transparentes Bußgeldsystem auszugleichen habe, das den betroffenen Unternehmen das unerlässliche Maß an Rechtssicherheit biete.
- 94 Die Kommission verweist darauf, dass sie die Leitlinien gerade erlassen habe, um einen ausreichenden Grad an Transparenz sicherzustellen, und sie durch die Leitlinien seit ihrem Erlass in der freien Bemessung von Geldbußen beschränkt werde.
- 95 Dazu ist festzustellen, dass die Klägerin im Rahmen dieses zweiten Teiles des vorliegenden Klagegrundes, den sie im Verhältnis zu seinem ersten Teil hilfsweise anführt, gegen die Entscheidung keine konkrete Rüge erhebt, sondern nur allgemeine Anforderungen formuliert, wonach die Kommission ihre Bußgeldpolitik im Sinne einer Senkung der Geldbußen oder einer Präzisierung der Leitlinien ändern müsse.

96 Daher ist dieser Teil des Klagegrundes als unzulässig zurückzuweisen.

## II — *Zum Adressaten der Entscheidung*

97 Als zwei weitere Klagegründe macht die Klägerin geltend, dass die Entscheidung erstens gegen die Begründungspflicht verstoße und zweitens Fehler hinsichtlich ihres Adressaten aufweise.

### A — *Zur Verletzung der Begründungspflicht*

98 Die Klägerin trägt vor, dass die Entscheidung jegliche Begründung dafür vermissen lasse, weshalb ihr die in der Person der Jungbunzlauer GmbH entstandene kartellrechtliche Haftung für die Zeit vor 1993 zurechenbar sein solle.

99 Die Kommission hat sich hierzu nicht speziell geäußert.

100 Nach ständiger Rechtsprechung muss die nach Artikel 253 EG vorgeschriebene Begründung die Überlegungen des Gemeinschaftsorgans, das den angefochtenen Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Das Begründungserfordernis ist nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und nach dem Interesse zu

beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Artikels 253 EG genügt, nicht nur anhand ihres Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (Urteile des Gerichtshofes vom 2. April 1998 in der Rechtssache C-367/95 P, Kommission/Sytraval und Brink's France, Slg. 1998, I-1719, Randnr. 63, und vom 30. September 2003 in der Rechtssache C-301/96, Deutschland/Kommission, Slg. 2003, I-9919, Randnr. 87).

- 101 Im vorliegenden Fall führt die Kommission für ihre Entscheidung, der Klägerin die Zuwiderhandlung nicht nur für die Zeit nach August 1993, sondern auch seit Beginn der Zuwiderhandlung im März 1991 bis Juli 1993 zuzurechnen, folgende Gründe an.
- 102 In den Randnummern 30 und 33 der Entscheidung hat die Kommission ausgeführt, dass die Klägerin, also die Jungbunzlauer AG, eine Verwaltungsgesellschaft sei, die seit der Umstrukturierung des Konzerns im Jahr 1993 die Geschäfte des Konzerns führe, an dessen Spitze sich eine Holdinggesellschaft befinde, die Jungbunzlauer Holding AG. Seit 1993 führe die Klägerin die Konzerngeschäfte auch auf dem Markt für Zitronensäure, für deren Produktion innerhalb des Konzerns die Jungbunzlauer GmbH, eine 100%ige Tochter der Jungbunzlauer Holding AG, zuständig sei. Vor seiner Umstrukturierung im Jahr 1993 sei der Konzern von der Jungbunzlauer GmbH geleitet worden. Die Jungbunzlauer GmbH habe bis 1993 auch für den Vertrieb der Zitronensäure gesorgt, bis 1993 diese Verantwortung an eine andere Tochtergesellschaft der Jungbunzlauer Holding AG, die Jungbunzlauer International AG, übertragen worden sei.
- 103 In Randnummer 70 der Entscheidung hat die Kommission erwähnt, dass der Jungbunzlauer-Konzern bei den Zusammenkünften des Kartells durch den Vorstandsvorsitzenden des Konzerns und den Leiter der Jungbunzlauer GmbH vertreten worden seien.

104 In Randnummer 186 der Entscheidung heißt es, die Klägerin und die Jungbunzlauer GmbH hätten in ihrer Antwort auf die Beschwerdepunkte gemeinsam erklärt, dass jegliche Entscheidung an die Jungbunzlauer GmbH gerichtet werden solle. Die Kommission hat dazu weiter ausgeführt:

„(187) Zunächst war bis zum zweiten Halbjahr 1993 die Jungbunzlauer GmbH nicht nur die für die Erzeugung und den Vertrieb von Zitronensäure zuständige Tochtergesellschaft, sondern auch die für die Leitung des gesamten Jungbunzlauer-Konzerns verantwortliche Rechtsperson. Im Jahr 1993 wurde die Führung des Konzerns an die Jungbunzlauer AG übertragen, die in dieser Hinsicht als die Nachfolgerin der Jungbunzlauer GmbH betrachtet werden kann. Seit dieser Zeit ist die Jungbunzlauer GmbH innerhalb des Konzerns eine hundertprozentige Tochtergesellschaft, die ihr Marktverhalten nicht autonom bestimmt, sondern im Wesentlichen Weisungen der Jungbunzlauer AG, des mit der Leitung des Konzerns betrauten Unternehmens, befolgt.

(188) Während eines gewissen Teils des in der vorliegenden Entscheidung behandelten Zeitraums war die Jungbunzlauer AG unmittelbar auf den Kartellbesprechungen, insbesondere durch ihren Vorstandsvorsitzenden, vertreten. Daher muss man die Schlussfolgerung ziehen, dass während der gesamten Zeit, die in der vorliegenden Entscheidung behandelt wird, die für die Leitung des gesamten Jungbunzlauer-Konzerns verantwortliche Rechtsperson an dem Kartell aktiv und unmittelbar beteiligt war. Da die fragliche Rechtsperson derzeit die Jungbunzlauer AG ist, muss die vorliegende Entscheidung an sie gerichtet werden.“

105 Obwohl diese Angaben knapp gefasst sind, benennen sie die wesentlichen Gesichtspunkte, auf die sich die Kommission stützte, um der Klägerin die Zuwiderhandlung für die Zeit vor 1993 zuzurechnen. Die Kommission hat nämlich dargelegt, dass wegen des Übergangs der Führung der Konzerngeschäfte, insbesondere auf dem Zitronensäuremarkt, von der Jungbunzlauer GmbH auf die Klägerin, also die Jungbunzlauer AG, diese für die Zuwiderhandlung auch für die Zeit vor der Umstrukturierung des Konzerns im Jahr 1993 verantwortlich sei.

106 Der Klagegrund einer Verletzung der Begründungspflicht ist daher zurückzuweisen.

*B — Zu dem Klagegrund einer fehlerhaften Bestimmung des Adressaten der Entscheidung*

1. Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

107 Die Klägerin meint, sie sei nicht die richtige Adressatin der Entscheidung. In ihrer Klageschrift hat sie geltend gemacht, dass die Entscheidung an die Jungbunzlauer GmbH hätte gerichtet werden müssen. Es sei die Jungbunzlauer GmbH gewesen, die in der Unternehmensgruppe Zitronensäure hergestellt und vertrieben habe und der außerdem bis 1993 die Leitung der gesamten Gruppe oblegen habe. Zu der Zeit nach ihrer eigenen Gründung als Verwaltungsgesellschaft im Jahr 1993 hat sie in ihrer Erwiderung ausgeführt, dass selbst danach die „effektive Führung“ des Konzerns durch die Jungbunzlauer Holding AG erfolgt sei.

108 Was die Zeit seit 1993 angehe, so seien erstens seit diesem Jahr sowohl sie selbst als auch die Jungbunzlauer GmbH 100%ige Tochtergesellschaften der Jungbunzlauer Holding AG, so dass sie selbst nicht die Muttergesellschaft der Jungbunzlauer GmbH, sondern nur ihre Schwestergesellschaft sei.

109 Folglich könne sich die Kommission nicht auf die Urteile des Gerichtshofes vom 25. Oktober 1983 in der Rechtssache 107/82 (AEG/Kommission, Slg. 1983, 3151, Randnr. 50, im Folgenden: Urteil AEG) und vom 16. November 2000 in der Rechtssache C-286/98 P (Stora Kopparbergs Bergslags/Kommission, Slg. 2000, I-9925, Randnr. 28, im Folgenden: Urteil Stora) stützen, in denen es um die Frage

gegangen sei, unter welchen Umständen das Verhalten einer Tochtergesellschaft der Muttergesellschaft zugerechnet werden könne. Diese Beziehung zwischen Muttergesellschaft und Tochtergesellschaft sei qualitativ von derjenigen zwischen ihr und der Jungbunzlauer GmbH zu unterscheiden, da die Jungbunzlauer Holding AG als die gemeinsame Muttergesellschaft einer Tochtergesellschaft jederzeit die Kontrollbefugnisse gegenüber deren Schwestergesellschaften habe entziehen können.

- 110 Die Klägerin fügt hinzu, dass sie selbst lediglich für die anderen Konzerngesellschaften Management- und Beratungsdienstleistungen in Fragen der Unternehmenspolitik, der Organisation sowie der Investitions- und Finanzpolitik erbracht habe. Sie sei hierbei im Auftrag der Jungbunzlauer Holding AG tätig geworden, die den Konzern kontrolliert und als Einzige Weisungsrechte gegenüber den Konzerngesellschaften gehabt habe. Sie selbst habe weder über eigene Weisungsrechte gegenüber den Konzerngesellschaften verfügt, noch seien ihr solche Rechte zur treuhänderischen Wahrnehmung von der Jungbunzlauer Holding AG übertragen worden. Ihre Tätigkeit habe sich vielmehr darauf beschränkt, den anderen Konzerngesellschaften die Dienstleistungen der bei ihr angestellten Personen zur Verfügung zu stellen. Sofern diese Personen im Einzelfall Weisungen gegenüber Konzerngesellschaften (z. B. gegenüber der Jungbunzlauer GmbH) ausgesprochen hätten, seien sie nicht im Namen der Klägerin, sondern stellvertretend für die Jungbunzlauer Holding AG tätig geworden.
- 111 Damit sei die effektive Führung der Geschäfte der Jungbunzlauer Holding AG und des gesamten Konzerns allein durch die Jungbunzlauer Holding AG wahrgenommen worden. Dies werde durch das für die Jungbunzlauer GmbH geltende österreichische Gesellschaftsrecht bestätigt. Denn eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung werde durch ihre Organe Geschäftsführung und Aufsichtsrat geführt, während die Geschäftspolitik letztlich von der Gesellschafterversammlung bestimmt werde, in der die Alleingesellschafterin Jungbunzlauer Holding AG mit allen Stimmrechten vertreten sei.
- 112 Zweitens habe es sich auch nach der Gründung der Klägerin im Jahr 1993 bei den maßgeblichen Besprechungsteilnehmern — mit Ausnahme des erst im Sommer 1993 eingetretenen neuen Leiters der Klägerin — um Personen gehandelt, die alle seit langem Führungsfunktionen in der Jungbunzlauer GmbH innegehabt hätten, die

sie auch nach der Gründung der Klägerin weiter ausgeübt hätten. Dies zeige, dass das Schwergewicht der Tätigkeiten bei der Jungbunzlauer GmbH gelegen habe. Der Hinweis der Kommission, dass einige der genannten Personen Funktionen „im Konzern“ wahrgenommen hätten, sei in diesem Zusammenhang nicht tragfähig. Die Kommission hätte zumindest darlegen müssen, bei welcher der verschiedenen Konzerngesellschaften diese Personen beschäftigt gewesen seien; die betreffenden Gesellschaften seien in der Antwort auf die Beschwerdepunkte aufgelistet gewesen. So seien beispielsweise die Herren H. und R. weder bei der Klägerin noch bei der Jungbunzlauer Holding AG beschäftigt gewesen.

- 113 Dass die Konstruktion einer kartellrechtlichen Haftung der Klägerin äußerst gekünstelt sei, zeige auch der Verlauf der Ermittlungen der Kommission. Die Kommission habe ihre Auskunftsverlangen vom 6. August 1997, 28. Juli 1998 und 3. März 1999 an die Jungbunzlauer GmbH gerichtet. Auch die Zusammenarbeit im Rahmen der Mitteilung über Zusammenarbeit sei von der Jungbunzlauer GmbH erbracht worden.
- 114 Hinsichtlich der Zeit vor 1993 macht die Klägerin erstens geltend, dass bis 1993 die Jungbunzlauer GmbH die Unternehmensgruppe gelenkt habe und sie selbst damals noch gar nicht „operativ“ tätig gewesen sei. Daher könne ihr ein wettbewerbswidriges Verhalten in der Zeit vor 1993 keinesfalls zugerechnet werden.
- 115 Zweitens stützten die Urteile, auf die sich die Kommission berufe, nicht ihre These von einem Haftungsübergang von der Jungbunzlauer GmbH auf die Klägerin. Dem Urteil des Gerichtshofes vom 16. Dezember 1975 in den Rechtssachen 40/73 bis 48/73, 50/73, 54/73 bis 56/73, 111/73, 113/73 und 114/73 (Suiker Unie u. a./Kommission, Slg. 1975, 1663, Randnrn. 84 bis 87) habe eine Rechtsnachfolge und dem Urteil des Gerichts vom 11. März 1999 in der Rechtssache T-134/94 (NMH Stahlwerke/Kommission, Slg. 1999, II-239, Randnrn. 135 bis 138) die Übernahme eines in Konkurs gegangenen Betriebes zugrunde gelegen.

- 116 Drittens könne sie selbst nicht als „wirtschaftliche Nachfolgerin“ der Jungbunzlauer GmbH angesehen und ihr folglich auch nicht auf dieser Grundlage deren Verhalten vor 1993 zugerechnet werden. Ihre eigene Rolle innerhalb des Konzerns habe sich auf die Erbringung von Dienstleistungen für andere Konzerngesellschaften beschränkt (vgl. oben, Randnr. 110). Die Jungbunzlauer GmbH habe ihre bisherige Tätigkeit, die in der Herstellung und dem Vertrieb von Zitronensäure bestanden habe, auch nach 1993 beibehalten. Zum Teil habe sie sich hierfür auch anderer Konzerngesellschaften bedient, aber stets nur als Agenten; in diesem Fall sei jedoch auch die Mengen- und Preispolitik von der Jungbunzlauer GmbH vorgegeben worden.
- 117 Unrichtig sei viertens die Annahme, dass die Herren B. und H. die Klägerin geleitet oder für sie gehandelt hätten. Zumindest Herr H. sei nicht bei der Klägerin, sondern bei anderen Konzerngesellschaften angestellt gewesen.
- 118 Fünftens verfüge sie selbst nur über begrenzte finanzielle Mittel.
- 119 Die Kommission hebt hervor, dass sie sich auf Informationen gestützt habe, die ihr die Jungbunzlauer GmbH und die Klägerin selbst im Verwaltungsverfahren geliefert hätten.
- 120 Was die Zeit seit 1993 angehe, so habe nach diesen Informationen bis zu diesem Jahr die Jungbunzlauer GmbH den Konzern geleitet und die Klägerin 1993 diese Funktion übernommen, womit es hinsichtlich der vom Kartell betroffenen Tätigkeiten zwischen diesen beiden Gesellschaften eine wirtschaftliche Nachfolge gegeben habe. Dass die Klägerin nur die Schwestergesellschaft der Jungbunzlauer GmbH gewesen sei, entkräfte diesen Schluss nicht. Der Gerichtshof leite nämlich aus dem Anteilsbesitz regelmäßig her, dass die Muttergesellschaft in der Lage sei, die Geschäftspolitik ihrer Tochtergesellschaft entscheidend zu beeinflussen, es sei denn,

dies werde bestritten. Entscheidend sei also nicht der Anteilsbesitz als solcher, sondern die der Muttergesellschaft dadurch verschaffte Möglichkeit, auf die Geschäftspolitik der Tochtergesellschaft entscheidenden Einfluss zu nehmen. Diese Möglichkeit könne die Muttergesellschaft jedoch auf eine ihrer Tochtergesellschaften übertragen. So habe es sich im vorliegenden Fall verhalten.

- <sup>121</sup> Was die Zeit vor 1993 betreffe, so sei die Zuwiderhandlung, die die Jungbunzlauer GmbH vor der Neustrukturierung des Konzerns im Jahr 1993 begangen habe, wegen der genannten wirtschaftlichen Nachfolge in der Leitung der Konzerngeschäfte der Klägerin zuzurechnen. Dass die Klägerin vor 1993 nicht existiert habe und die Jungbunzlauer GmbH ihrerseits seither fortbestehe, seien Umstände, die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts irrelevant seien.

## 2. Würdigung durch das Gericht

- <sup>122</sup> Nach der Rechtsprechung ist das den Unternehmen in Artikel 81 Absatz 1 EG auferlegte Verbot von Vereinbarungen oder aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen, die den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Fälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes bezwecken oder bewirken, an wirtschaftliche Einheiten gerichtet, die von einer Gesamtheit materieller und personeller Faktoren gebildet werden, die an einer Zuwiderhandlung im Sinne der Vorschrift beteiligt sein können (Urteil des Gerichts vom 17. Dezember 1991 in der Rechtssache T-6/89, Enichem Anic/Kommission, Slg. 1991, II-1623, Randnr. 235).
- <sup>123</sup> Im vorliegenden Fall bestreitet die Klägerin nicht, dass es eine Zuwiderhandlung gegen Artikel 81 Absatz 1 EG gab. Sie macht vielmehr geltend, dass die Kommission sie für diese Zuwiderhandlung nicht haftbar machen könne.

- 124 Insoweit ist zunächst daran zu erinnern, dass die Jungbunzlauer-Gruppe bis 1993 von der Jungbunzlauer GmbH geleitet wurde, die im Übrigen auch Zitronensäure herstellte, dass aber seit der Neustrukturierung der Gruppe im Jahr 1993 die Klägerin als Verwaltungsgesellschaft alle Konzerngeschäfte, darunter auch diejenigen auf dem Zitronensäuremarkt, führte und dass sich an der Konzernspitze eine Holdinggesellschaft, die Jungbunzlauer Holding AG, befand (vgl. oben, Randnr. 102).
- 125 Was die Zeit seit der Umstrukturierung der Jungbunzlauer-Gruppe im Jahr 1993 anbelangt, so war die Klägerin als 100%ige Tochtergesellschaft der Jungbunzlauer Holding AG eine Schwestergesellschaft und nicht die Muttergesellschaft der Jungbunzlauer GmbH. Die Klägerin macht in diesem Zusammenhang zu Recht geltend, dass sich der vorliegende Sachverhalt von den Fällen unterscheidet, die der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts (vgl. u. a. Urteil des Gerichts vom 14. Mai 1998 in der Rechtssache T-354/94, Stora Kopparbergs Bergslags/Kommission, Slg. 1998, II-2111, Randnr. 80, im Rechtsmittelverfahren bestätigt durch das oben in Randnr. 109 zitierte Urteil Stora, Randnrn. 27 bis 29, oben ebenda zitiertes Urteil AEG, Randnr. 50, und Urteil des Gerichts vom 1. April 1993 in der Rechtssache T-65/89, BPB Industries und British Gypsum/Kommission, Slg. 1993, II-389, Randnr. 149) zugrunde lagen, nach der, kurz gesagt, die Kommission vermuten darf, dass eine 100%ige Tochtergesellschaft im Wesentlichen die Weisungen ihrer Muttergesellschaft ausführt, ohne dass die Kommission nachzuprüfen hätte, ob die Muttergesellschaft ihr Weisungsrecht tatsächlich ausgeübt hat.
- 126 Aus den Begründungserwägungen der Entscheidung geht aber hervor, dass sich die Kommission entgegen der Auffassung der Klägerin nicht auf eine solche Vermutung stützte, sondern im Verwaltungsverfahren auf der Grundlage der Angaben der Klägerin und der Jungbunzlauer GmbH geprüft hat, ob die Zuwiderhandlung trotz der vorstehend betrachteten Struktur der Jungbunzlauer-Gruppe der Klägerin zuzurechnen war.
- 127 Insoweit ist festzustellen, dass die Jungbunzlauer GmbH im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit der Kommission in ihrem Antwortschreiben vom 21. Mai

1999 auf das Auskunftsverlangen der Kommission vom 3. März 1999 die Struktur der Jungbunzlauer-Gruppe beschrieben und dabei insbesondere erklärt hatte, dass „die Konzernleitung von der Jungbunzlauer AG wahrgenommen [worden sei], die als Verwaltungsgesellschaft die der Jungbunzlauer Holding AG gehörenden Unternehmen gelenkt“ habe.

128 Nachdem die Kommission am 29. März 2000 ihre Mitteilung der Beschwerdepunkte an die Klägerin gerichtet hatte, erklärte diese in ihrem vom 22. Juni 2000 datierenden Antwortschreiben auf diese Mitteilung „im Namen der Jungbunzlauer GmbH“, dass sie nicht die Adressatin einer Verfahrenshandlung in diesem Verfahren sein könne. Zur Erläuterung beschrieb sie die Organisationsstruktur der Jungbunzlauer-Gruppe, wofür sie u. a. ein Schaubild beifügte. Die Klägerin gab an, dass sie nur die Verwaltungsgesellschaft sei, die die Gesellschaften der Gruppe leite, an deren Spitze sich die Jungbunzlauer Holding AG befinde. Hingegen sei es die Jungbunzlauer GmbH, die auf dem Zitronensäuremarkt „operativ tätig“ sei, außer hinsichtlich des Vertriebs der Zitronensäure, mit dem seit 1993 für Rechnung der Jungbunzlauer GmbH eine andere Tochtergesellschaft der Jungbunzlauer Holding AG, die Jungbunzlauer International AG, beauftragt sei. Im Übrigen führte die Klägerin aus, dass „bis zum zweiten Halbjahr 1993 die Jungbunzlauer [GmbH] mit allen Leitungsaufgaben betraut“ gewesen sei und dass es „seit 1993 die Jungbunzlauer AG ... als Verwaltungsgesellschaft“ gebe.

129 Auf der Grundlage der in Randnummer 187 der Entscheidung erwähnten gemeinsamen Erklärungen der Klägerin und der Jungbunzlauer GmbH konnte die Kommission zu Recht annehmen, dass sich die Tätigkeit der Jungbunzlauer GmbH seit der Umstrukturierung der Jungbunzlauer-Gruppe im Jahr 1993 auf die bloße Herstellung von Zitronensäure beschränkte, während die Führung der Konzerngeschäfte, auch für dieses Produkt, der Klägerin anvertraut war, so dass die Jungbunzlauer GmbH ihr Verhalten auf dem Zitronensäuremarkt nicht autonom festlegte, sondern im Wesentlichen die Weisungen der Klägerin befolgte. Die Kommission konnte nämlich aus diesen Erklärungen fehlerfrei schließen, dass die gemeinsame Muttergesellschaft der Jungbunzlauer GmbH und der Klägerin beschlossen hatte, Letzterer die Führung der gesamten Konzerngeschäfte und damit auch die Geschäftstätigkeiten zu übertragen, die mit dem Verhalten der Gruppe auf dem von dem Kartell betroffenen Markt, nämlich dem Zitronensäuremarkt, zusammenhängen.

- 130 Mit ihrem Schluss, dass die Zuwiderhandlung für die Zeit seit der Umstrukturierung der Jungbunzlauer-Gruppe im Jahr 1993 der Klägerin zuzurechnen sei, ist der Kommission daher kein Fehler unterlaufen.
- 131 Was die Zeit vor der Umstrukturierung der Unternehmensgruppe im Jahr 1993 angeht, so ist in Übereinstimmung mit Randnummer 187 der Entscheidung festzustellen, dass die Jungbunzlauer GmbH bis 1993 nicht nur für die Konzerngeschäfte auf dem Zitronensäuremarkt, sondern ebenso für die Führung sämtlicher Konzerngeschäfte zuständig war. Die letztgenannte Aufgabe der Führung der Konzerngeschäfte einschließlich der auf dem Zitronensäuremarkt wurde jedoch 1993 auf die Klägerin übertragen, die damit hinsichtlich der Führung der Konzerngeschäfte die wirtschaftliche Nachfolgerin der Jungbunzlauer GmbH wurde.
- 132 Dass eine Gesellschaft als rechtliche Einheit zu existieren aufhört, schließt es aber hinsichtlich des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts nicht aus, dass es für einen Teil ihrer Tätigkeiten eine Nachfolge durch eine andere Gesellschaft geben kann, die damit für die Handlungen der erstgenannten Gesellschaft haftbar wird (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofes vom 7. Januar 2004 in den Rechtssachen C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P und C-219/00 P, Aalborg Portland u. a./Kommission, Slg. 2004, I-123, Randnrn. 356 bis 359).
- 133 Auch die Feststellung der Kommission, dass die Zuwiderhandlung für die Zeit vor der Umstrukturierung der Jungbunzlauer-Gruppe im Jahr 1993 ebenfalls der Klägerin zuzurechnen ist, ist daher fehlerfrei.
- 134 Der Klagegrund, wonach die Entscheidung hinsichtlich ihres Adressaten fehlerhaft sei, ist daher zurückzuweisen.

III — *Zur Schwere der Zuwiderhandlung*

- 135 Die Klägerin ist der Auffassung, dass die Kommission die konkreten Auswirkungen des Kartells auf den Zitronensäuremarkt nicht fehlerfrei beurteilt und insoweit keine hinreichende Begründung gegeben habe. Sie macht ferner geltend, dass ihre im Vergleich zu den anderen betroffenen Unternehmen relativ begrenzte Wirtschaftskraft von der Kommission nicht genügend berücksichtigt worden sei.

A — *Zu dem Vorliegen von konkreten Auswirkungen des Kartells auf den Markt*

## 1. Einleitung

- 136 Die Schwere von Zuwiderhandlungen ist anhand einer Vielzahl von Gesichtspunkten zu ermitteln, zu denen u. a. die besonderen Umstände der Rechtssache, ihr Kontext und die Abschreckungswirkung der Geldbußen gehören, ohne dass es eine zwingende oder abschließende Liste von Kriterien gäbe, die auf jeden Fall berücksichtigt werden müssten (Beschluss des Gerichts vom 25. März 1996 in der Rechtssache C-137/95 P, SPO u. a./Kommission, Slg. 1996, I-1611, Randnr. 54; Urteil des Gerichtshofes vom 17. Juli 1997 in der Rechtssache C-219/95 P, Ferriere Nord/Kommission, Slg. 1997, I-4411, Randnr. 33, und Urteil des Gerichts vom 20. März 2002 in der Rechtssache T-9/99, HFB u. a./Kommission, Slg. 2002, II-1487, Randnr. 443). In diesem Zusammenhang können die konkreten Auswirkungen des Kartells auf dem betroffenen Markt als eines der relevanten Kriterien berücksichtigt werden.
- 137 In ihren Leitlinien (Abschnitt 1 A Absatz 1) hat die Kommission ausgeführt, dass sie bei der Ermittlung der Schwere eines Verstoßes außer seiner Art und dem Umfang des betreffenden räumlichen Marktes „die konkreten Auswirkungen [des Verstoßes] auf den Markt“ berücksichtigt, „sofern diese messbar sind“.

138 Im vorliegenden Fall lässt sich den Randnummern 210 bis 230 der Entscheidung entnehmen, dass die Kommission den nach der Schwere der Zuwiderhandlung bemessenen Betrag der Geldbuße tatsächlich unter Berücksichtigung dieser drei Kriterien ermittelt hat. So hat sie insbesondere (in Randnr. 230 der Entscheidung) angenommen, dass das Kartell „konkrete Auswirkungen“ auf den Zitronensäuremarkt gehabt habe.

139 Die Klägerin meint, dass die Kommission die konkreten Auswirkungen des Kartells auf den Zitronensäuremarkt nicht richtig beurteilt und insoweit keine ausreichende Begründung gegeben habe.

## 2. Zum Vorliegen von Beurteilungsfehlern

140 Nach Ansicht der Klägerin hat die Kommission mehrere Beurteilungsfehler begangen, die sich auf die Berechnung der Geldbußen ausgewirkt hätten.

a) Zu der Rüge, dass die Kommission für den Nachweis von konkreten Auswirkungen des Kartells auf den Markt eine verfehlte Vorgehensweise gewählt habe

### Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

141 Die Klägerin wirft der Kommission vor, sie habe die konkreten Auswirkungen der Kartellabsprachen auf den Markt nicht positiv bewiesen und die Beweislast auf die betroffenen Unternehmen abgewälzt. Es obliege jedoch der Kommission, diesen Beweis zu erbringen, wenn sie beschlossen habe, die betreffenden Auswirkungen bei

der Bemessung der Geldbußen zu berücksichtigen (Urteile des Gerichts vom 14. Mai 1998 in der Rechtssache T-308/94, Cascades/Kommission, Slg. 1998, II-925, Randnrn. 180 ff., und vom 15. März 2000 in den Rechtssachen T-25/95, T-26/95, T-30/95 bis T-32/95, T-34/95 bis T-39/95, T-42/95 bis T-46/95, T-48/95, T-50/95 bis T-65/95, T-68/95 bis T-71/95, T-87/95, T-88/95, T-103/95 und T-104/95, Cimenteries CBR u. a./Kommission, Slg. 2000, II-491, Randnr. 4863).

- 142 Die Beweisanforderungen könnten in diesem Zusammenhang nicht geringer sein als bei sonstigen Tatsachenfeststellungen: Zweifel gingen zugunsten des betroffenen Unternehmens („in dubio pro reo“). Ließen sich die von der Kommission festgestellten Umstände in schlüssiger Weise anders erklären, als es die Kommission getan habe, seien die Anforderungen an den von der Kommission zu führenden Beweis nicht erfüllt (oben in Randnr. 115 zitiertes Urteil Suiker Unie u. a./Kommission und Urteile des Gerichtshofes vom 14. Februar 1978 in der Rechtssache 27/76, United Brands/Kommission, Slg. 1978, 207, Randnr. 267, und vom 28. März 1984 in den Rechtssachen C-29/83 und C-30/83, CRAM/Kommission, Slg. 1984, 1679, Randnr. 20).
- 143 Den Randnummern 211, 213, 216, 218 und 226 der Entscheidung sei zu entnehmen, dass die Kommission, anstatt den Beweis dafür zu erbringen, dass die Absprachen Auswirkungen auf den Markt gehabt hätten, aus der Existenz von Absprachen auf deren Auswirkungen auf den Markt geschlossen habe. Dabei handele es sich um einen Zirkelschluss. Wenn diese These zutreffend wäre, hätte nämlich jede Absprache Auswirkungen auf den Markt, und die Kommission könnte sich die Untersuchung ersparen. Aus der eigenen Praxis der Kommission gehe jedoch vor, dass es Absprachen gebe, die keine Auswirkungen auf den Markt hätten; dies werde auch durch die Leitlinien (Abschnitt 3) und die Rechtsprechung des Gerichts (oben in Randnr. 141 zitiertes Urteil Cimenteries CBR u. a./Kommission, Randnrn. 4863 ff.) bestätigt.
- 144 Die Kommission bestreitet nicht, dass die Kriterien für das Vorliegen eines Kartells und die für seine konkreten Auswirkungen auf den betreffenden Markt nicht vermischt werden dürften und dass die Kommission insoweit selbst beweispflichtig sei. Sie meint jedoch, dass sie im vorliegenden Fall die Beweislast keineswegs umgekehrt, sondern den erforderlichen Nachweis rechtlich hinreichend erbracht habe.

## Würdigung durch das Gericht

- 145 Vor der Entscheidung über die Begründetheit der Rügen der Klägerin hinsichtlich der von der Kommission gewählten Vorgehensweise für den Nachweis, dass das Kartell konkrete Auswirkungen auf den Zitronensäuremarkt gehabt habe, ist zunächst die von der Kommission vorgenommene und in den Randnummern 210 bis 228 ihrer Entscheidung wiedergegebene Beurteilung zusammenzufassen.

## — Zusammenfassung der von der Kommission vorgenommenen Beurteilung

- 146 Die Kommission hat zunächst (in Randnr. 210 der Entscheidung) festgestellt, dass „[d]ie Zuwiderhandlung ... von Unternehmen begangen [worden sei], die während des in Rede stehenden Zeitraums über 60 % des weltweiten und 70 % des europäischen Zitronensäuremarktes abdeckten“.
- 147 Da die Vereinbarungen auch angewandt worden seien, hätten sie sich auf das Marktgeschehen konkret ausgewirkt (Randnr. 210 der Entscheidung). In Randnummer 212 der Entscheidung hat die Kommission unter Bezugnahme auf die in der Entscheidung enthaltene Darstellung des Sachverhalts ihre Auffassung wiederholt, dass die Kartellabsprachen „sorgfältig umgesetzt“ worden seien; so habe sich ein Teilnehmer „erstaunt über den Grad der Formalität und Organisation [gezeigt], der bei dieser Abmachung an den Tag gelegt wurde“. In Randnummer 216 der Entscheidung heißt es dann: „Angesichts der vorstehenden Ausführungen und der Bemühungen, die alle Teilnehmer in die komplexe Organisation des Kartells investierten, kann die Wirksamkeit der Umsetzung nicht in Frage gestellt werden.“
- 148 Dabei hat es die Kommission nicht für erforderlich gehalten, „genau zu quantifizieren, in welchem Ausmaß das Preisniveau durch diese Vereinbarungen

tatsächlich geändert wurde“ (Randnr. 211 der Entscheidung). Denn „[d]iese Preisänderung [könne] nicht immer auf zuverlässige Weise gemessen werden, da eine Reihe externer Faktoren die Preisentwicklung des Erzeugnisses gleichzeitig beeinflusst haben können, so dass Schlussfolgerungen über die relative Bedeutung aller möglichen Ursachen äußerst schwierig“ seien (ebenda). Gleichwohl hat die Kommission in Randnummer 213 ihrer Entscheidung die Entwicklung des Preises für Zitronensäure von März 1991 bis 1995 im Wesentlichen dahin beschrieben, dass er ab März 1991 bis Mitte 1993 um 40 % gestiegen und sich danach im Großen und Ganzen auf diesem Niveau gehalten habe. In den Randnummern 214 und 215 der Entscheidung hat die Kommission daran erinnert, dass die Kartellteilnehmer Absatzquoten festgelegt und für deren Durchsetzung einen Melde-, Überwachungs- und Ausgleichsmechanismus konzipiert und angewandt hätten.

- 149 In den Randnummern 217 bis 228 der Entscheidung hat die Kommission dann das Vorbringen der Beteiligten im Verwaltungsverfahren, darunter das der Klägerin, zusammengefasst, analysiert und zurückgewiesen. Diese Zurückweisung hat sie in Randnummer 226 der Entscheidung wie folgt begründet:

„Keines der angeführten Argumente der Parteien zur Abschwächung der Feststellung der Kommission, dass das Kartell konkrete Auswirkungen auf den Markt hatte, ist schlüssig. Die Erklärungen, die ADM, H & R und Jungbunzlauer für die Preissteigerungen von 1991–1992 vorbrachten, könnten zum Teil triftig sein, belegen aber nicht auf überzeugende Weise, dass die Durchsetzung des Kartells nicht eine Rolle bei den Preisveränderungen gespielt haben könnte. Zwar können die beschriebenen Phänomene ohne ein Kartell auftreten, sie sind aber auch mit der Situation bei Vorliegen eines Kartells vollkommen vereinbar. Die Tatsache, dass die Preise für Zitronensäure in den ersten 14 Monaten um 40 % stiegen, kann nicht ausschließlich durch eine reine Wettbewerbsreaktion erklärt werden, sondern muss im Zusammenhang damit interpretiert werden, dass die Teilnehmer koordinierte Preiserhöhungen und die Zuteilung von Marktanteilen sowie einen Melde- und Überwachungsmechanismus vereinbart hatten. All dies hätte zum Erfolg der Preiserhöhungen beigetragen.“

150 In Randnummer 228 der Entscheidung hat sich die Kommission mit dem Vorbringen der Klägerin wie folgt auseinandergesetzt:

„Die von Jungbunzlauer betonte Tatsache, dass der gesamte Marktanteil des Kartells im Lauf der Zeit von ursprünglich 70 % auf 52 % im Jahr 1994 schrumpfte, veranschaulicht sicherlich die Schwierigkeiten der Kartellmitglieder in ihrem Bemühen, die Preise über dem wettbewerbsbestimmten Niveau zu halten. Dies belegt allerdings nicht, dass das rechtswidrige Verhalten keine Auswirkungen auf den Markt hatte. Vielmehr bestätigt der starke Anstieg der Einfuhren aus China ab 1992, dass die Kartellmitglieder sich nicht an den durch diese Einfuhren erzeugten Preisdruck anpassten, wie es normalerweise der Fall hätte sein müssen.“

— Würdigung

151 Zunächst ist daran zu erinnern, dass die Kommission nach Abschnitt 1 A Absatz 1 der Leitlinien bei der Bemessung der Geldbuße nach ihrer Schwere u. a. die „konkreten Auswirkungen [des Verstoßes] auf den Markt [berücksichtigt], wenn diese messbar sind“.

152 Insoweit ist die genaue Bedeutung der Worte „sofern diese [d. h. die konkreten Auswirkungen] messbar sind“ zu untersuchen. Insbesondere ist zu klären, ob mit diesen Worten gemeint ist, dass die Kommission die konkreten Auswirkungen einer Zuwiderhandlung im Rahmen der Bußgeldbemessung nur dann berücksichtigen darf, wenn und soweit sie in der Lage ist, diese Auswirkungen quantitativ zu bestimmen.

153 Wie die Kommission zutreffend vorgetragen hat, erfordert die Prüfung der Auswirkungen eines Kartells auf den betreffenden Markt die Aufstellung von

Hypothesen. In diesem Zusammenhang muss die Kommission insbesondere prüfen, welchen Preis das relevante Produkt ohne Kartell gehabt hätte. Indessen ist es mit Unwägbarkeiten behaftet, im Rahmen der Prüfung der Gründe für die tatsächliche Preisentwicklung Mutmaßungen über den jeweiligen Anteil anzustellen, den die einzelnen Gründe hatten. Es ist dem objektiven Umstand Rechnung zu tragen, dass die Teilnehmer aufgrund des Preiskartells auf die Möglichkeit, mittels der Preise miteinander zu konkurrieren, gerade verzichtet haben. Die Beurteilung des Einflusses anderer Faktoren als dieses freiwilligen Verzichts der Kartellteilnehmer beruht daher zwangsläufig auf hinreichend hohen und nicht genau quantifizierbaren Wahrscheinlichkeiten.

- 154 Soll daher dem in Abschnitt 1 A Absatz 1 der Leitlinien festgelegten Kriterium nicht seine praktische Wirksamkeit genommen werden, kann es der Kommission daher nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass sie sich auf die konkreten Auswirkungen, die ein Kartell mit wettbewerbswidrigem Zweck, wie eine Preis- oder Quotenabsprache, auf den Markt hatte, gestützt hat, ohne diese Auswirkungen zu quantifizieren oder hierzu eine bezifferte Beurteilung vorzulegen.
- 155 Die konkreten Auswirkungen eines Kartells auf den betreffenden Markt sind folglich als hinreichend nachgewiesen anzusehen, wenn die Kommission in der Lage ist, konkrete und glaubhafte Indizien dafür vorzulegen, dass das Kartell mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Auswirkungen auf diesen Markt hatte.
- 156 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus der obigen Zusammenfassung der von der Kommission vorgenommenen Beurteilung (vgl. oben, Randnrn. 146 bis 150), dass sich diese für ihre Feststellung, das Kartell habe „konkrete Auswirkungen“ auf den Markt gehabt, auf zwei Anhaltspunkte stützte. Sie hat zum einen darauf verwiesen, dass die Kartellteilnehmer die Kartellabmachungen sorgfältig umgesetzt hätten (vgl. insbesondere die oben in den Randnrn. 147 und 148 erwähnten Randnrn. 210, 212, 214 und 215 der Entscheidung) und dass die Kartellteilnehmer im fraglichen Zeitraum über 60 % des weltweiten und 70 % des europäischen Zitronensäuremarkts abgedeckt hätten (oben in Randnr. 146 zitierte Randnr. 210 der Entscheidung). Zum anderen hat sie darauf abgestellt, dass sich aus den Angaben der Beteiligten im Verwaltungsverfahren eine gewisse Übereinstimmung der vom Kartell festgesetzten Preise mit den von den Kartellteilnehmern auf dem Markt tatsächlich praktizierten Preisen ergebe (oben in Randnr. 148 zitierte Randnr. 213 der Entscheidung).

- 157 Auch wenn die in den Randnummern 210 und 216 der Entscheidung verwendeten Formulierungen (vgl. oben, Randnr. 147) für sich genommen dahin verstanden werden könnten, als habe die Kommission einen Kausalzusammenhang zwischen der Schaffung des Kartells und seinen konkreten Auswirkungen auf den Markt hergestellt, zeigt doch die Betrachtung der gesamten von der Kommission vorgenommenen Beurteilung, dass sie sich entgegen dem Vorbringen der Klägerin nicht darauf beschränkte, aus der Durchführung des Kartells auf das Vorliegen von konkreten Auswirkungen des Kartells auf den Markt zu schließen.
- 158 Neben dem Umstand, dass die Kartellabmachungen „sorgfältig“ umgesetzt worden seien, zog die Kommission für ihre Beurteilung die Preisentwicklung von Zitronensäure im Zeitraum der Zuwiderhandlung heran. So beschrieb sie in Randnummer 213 der Entscheidung, welche Zitronensäurepreise die Kartellteilnehmer zwischen 1991 und 1995 vereinbart, ihren Kunden mitgeteilt und weitgehend angewandt hätten. Es wird nachstehend zu prüfen sein, ob der Kommission, wie die Klägerin geltend macht, bei der Beurteilung des Sachverhalts, auf den sie ihre Schlussfolgerungen gestützt hat, offensichtliche Fehler unterliefen.
- 159 In diesem Zusammenhang kann es der Kommission nicht vorgeworfen werden, dass sie die Tatsache, dass die Kartellteilnehmer einen sehr bedeutenden Anteil am Zitronensäuremarkt abdeckten (60 % des Weltmarkts und 70 % des europäischen Marktes), für einen wichtigen Faktor hielt, den sie für ihre Prüfung der konkreten Auswirkungen des Kartells auf den Markt zu berücksichtigen hatte. Unbestreitbar nimmt nämlich die Wahrscheinlichkeit, dass eine Preis- und Verkaufsquotenabsprache wirksam wird, mit der Bedeutung des Marktanteils zu, den die an der Absprache Beteiligten halten. Zwar belegt dies allein nicht, dass es konkrete Auswirkungen auf den betreffenden Markt gab, jedoch hat die Kommission in ihrer Entscheidung einen solchen Kausalzusammenhang auch keineswegs hergestellt, sondern diesen Umstand nur als einen unter mehreren Gesichtspunkten berücksichtigt.
- 160 Soweit sich die Klägerin auf verschiedene Urteile des Gerichtshofes und des Gerichts beruft, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die oben in Randnummer 142 zitierten Urteile des Gerichtshofes die Beweislast der Kommission für das Vorliegen

einer abgestimmten Verhaltensweise im Sinne von Artikel 81 EG und nicht, wie im vorliegenden Fall, für die Auswirkungen einer Zuwiderhandlung betreffen, mit der unstreitig ein wettbewerbswidriger Zweck verfolgt wurde.

161 Was zweitens den Verweis der Klägerin auf Randnummer 4863 des oben in Randnummer 141 zitierten Urteils *Cimenteries CBR u. a./Kommission* angeht, so hat das Gericht darin im Wesentlichen entschieden, dass die Kommission, wenn sie sich im Rahmen der Beurteilung der Schwere der Zuwiderhandlung für die Bußgeldzumessung auf die Auswirkungen der Zuwiderhandlung auf den betroffenen Markt stützt, in der Lage sein muss, „diese nachzuweisen oder gute Gründe für ihre Berücksichtigung anzugeben“. Entgegen der Auslegung dieses Urteils durch die Klägerin hat das Gericht somit darin klar festgestellt, dass die an die Kommission bei der Bemessung der Geldbuße bezüglich der Schwere der Zuwiderhandlung gestellten Anforderungen für den Nachweis des Vorliegens von Auswirkungen der Zuwiderhandlung auf den betreffenden Markt niedriger sind als die Anforderungen an den Nachweis des Vorliegens einer Zuwiderhandlung im Fall einer Absprache als solcher. Nach diesem Urteil dürfen die konkreten Auswirkungen des Kartells auf den Markt nämlich bereits dann berücksichtigt werden, wenn die Kommission „gute Gründe für ihre Berücksichtigung“ angibt.

162 Was drittens das oben in Randnummer 141 zitierte Urteil *Cascades/Kommission* anbelangt, so hat das Gericht darin zwar geprüft, ob die in Frage stehende Zuwiderhandlung Auswirkungen auf den relevanten Markt hatte. Den Randnummern 181 bis 185 des Urteils kann aber entnommen werden, dass sich die Kommission in jenem Fall zum Nachweis solcher Auswirkungen auf einen Bericht gestützt hatte, der nach den Feststellungen des Gerichts die von der Kommission daraus gezogenen Schlussfolgerungen nur teilweise trug.

163 Nach alledem hat die Kommission bei der Beurteilung der konkreten Auswirkungen des Kartells auf den Zitronensäuremarkt nicht offensichtlich fehlerhaft gehandelt.

b) Zur Beurteilung der Preisentwicklung von Zitronensäure

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

164 Die Klägerin meint, dass die Kommission mit ihrer in den Randnummern 213 und 214 der Entscheidung wiedergegebenen Beurteilung der Entwicklung der Zitronensäurepreise zwischen 1991 und 1993 nicht den Beweis für konkrete Auswirkungen des Kartells auf den Markt erbracht habe.

165 Es sei zwar nicht zu bestreiten, dass im Allgemeinen Preisabsprachen dann Auswirkungen hätten, wenn sich die tatsächlichen Preise im Sinne der vereinbarten Preise entwickelten. Eine solche Preisangleichung habe die Kommission im vorliegenden Fall aber gerade nicht nachgewiesen. Anders als im Entscheidungsverhalt des Urteils Cascades/Kommission (zitiert oben in Randnr. 141, Randnrn. 180 ff.) habe Jungbunzlauer im vorliegenden Fall stets bestritten, dass die bei den Kartelltreffen vereinbarten Preise von den Kunden tatsächlich verlangt worden seien. Für den gesamten Zeitraum 1991–1995 habe sie dies sowohl in ihrer Antwort auf die Mitteilung der Beschwerdepunkte als auch in der Klageschrift eingehend dargelegt.

166 Die Kommission habe außerdem verschiedene Umstände nicht ordnungsgemäß berücksichtigt, die die Klägerin im Verwaltungsverfahren dargelegt habe, um der Behauptung entgegenzutreten, dass sich das Kartell auf den Markt ausgewirkt habe.

167 Die Klägerin wirft der Kommission erstens vor, dass sie die Entwicklung der Zitronensäurepreise in den Jahren 1991 und 1992 berücksichtigt (Randnr. 213 der

Entscheidung) und in diesem Zusammenhang ihren Einwand, dass der Grund für diese Preisentwicklung nicht in den Kartellabsprachen liege, zurückgewiesen habe (Randnrn. 224 bis 226 der Entscheidung). Hätte sich die Kommission, wie erforderlich, mit den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im betreffenden Zeitraum auseinandergesetzt, wäre sie zu dem Schluss gekommen, dass sich die Ursächlichkeit der Absprachen für die Preisentwicklung nicht mit hinreichender Sicherheit nachweisen lasse.

- 168 Die Klägerin macht geltend, sie habe bereits in Ziffer III.1.a ihrer Antwort auf die Beschwerdepunkte ausgeführt, dass in erster Linie die deutliche Erhöhung der Nachfrage, die auf die Einführung von Zitronensäure und Natriumzitat (für das Zitronensäure als Ausgangsstoff benötigt werde) als Komplexbildner in der Waschmittelindustrie zurückzuführen sei, für den Preisanstieg in den Jahren 1991 und 1992 verantwortlich gewesen sei. Die Waschmittelindustrie habe Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre aus ökologischen und marktpolitischen Gründen damit begonnen, den Einsatz von Polyphosphaten auf den ökologisch vorteilhafteren Komplexbildner aus Zitronensäure umzustellen, was eine Verdoppelung der weltweiten Wachstumsrate für Zitronensäure und Zitate zur Folge gehabt habe. Zudem sei für die darauf folgenden Jahre ein weiter steigender Bedarf prognostiziert worden. Die tatsächliche Nachfragerhöhung und die Aussichten auf einen weiteren Anstieg des Verbrauchs in den 90er Jahren hätten es den Zitronensäureherstellern erlaubt, höhere Preise zu verlangen.

- 169 Zum Beleg dieser Ausführungen habe sie interne Studien und einen Artikel aus der Fachpresse beigelegt. Daraus sei hervorgegangen, dass sich erstens die Verwendung von Natriumzitraten im Waschmittelbereich zwischen 1989 und 1990 in Europa um das 22-fache gesteigert habe, zweitens realistisch bis zum Jahre 1993 ein Anstieg auf 44 000 t habe prognostiziert werden können (was einer Steigerung von 1990 bis 1993 um 100 % entspreche) und drittens zu dieser Entwicklung noch ein prognostizierter signifikanter Anstieg bei Geschirrspülmitteln auf insgesamt 22 000 t pro Jahr im Jahr 1993 hinzugetreten sei.

- 170 Die in den Jahren 1991 und 1992 gestiegene Nachfrage nach Zitronensäure habe durch die bestehenden Produktionskapazitäten nicht befriedigt werden können. Die Jungbunzlauer-Gruppe und andere Hersteller hätten in diesem Zeitraum Zukäufe aus Indonesien oder China getätigt, um den Bedarf zu decken. Dies zeige, dass ein erheblicher Nachfrageüberhang bestanden habe, der für den Preisanstieg 1991/92 ursächlich gewesen sei.
- 171 Zum anderen habe sie bereits in Ziffer III.1.b ihrer Antwort auf die Beschwerdepunkte dargelegt, dass sich der von der Kommission festgestellte Preisanstieg in den Jahren 1991/92 im Übrigen auch vor dem Hintergrund relativiere, dass die Marktpreise in den Vorjahren 1986 bis 1990 um etwa 45 % gesunken seien. Bei dem Preisanstieg in den Jahren 1991/92 habe es sich letztlich um eine von den Marktkräften herbeigeführte Preiskorrektur gehandelt.
- 172 Die Klägerin trägt zweitens vor, die Kommission habe in Randnummer 227 der Entscheidung ihre Ausführungen zu den Antworten von Zitronensäure-Abnehmern auf die Auskunftsverlangen, die die Kommission am 20. Januar 1998 an diese gerichtet habe, zu Unrecht zurückgewiesen. Diese Antworten — die die Klägerin in ihrer Klageschrift und in ihrer Erwiderung auszugsweise zitiert — bestätigten, dass sich die Absprachen nicht zum Nachteil der Abnehmer ausgewirkt hätten. Die Kommission habe keine Antworten von Abnehmern vorgelegt, die das Gegenteil bewiesen.
- 173 In Randnummer 227 der Entscheidung habe die Kommission zu Unrecht versucht, die Bedeutung dieser Aussagen zu relativieren, indem sie geltend gemacht habe, dass die Frage „nach der Intensität des Wettbewerbs auf dem Markt“, die diesen Antworten zugrunde gelegen habe, „allgemein formuliert“ gewesen und „im Kontext erster Untersuchungen über die Hauptmerkmale des Zitronensäuremarktes zu sehen“ sei. Die Frage sei vielmehr gezielt gewesen: „Gibt es am Markt für Zitronensäure einen intensiven Preiswettbewerb? Geben Sie bitte eine detaillierte Antwort.“ Die Antworten der Abnehmer hätten ein klares Bild gegeben, das die Kommission einfach ignoriert habe. Die Kommission könne nicht ein Auskunfts-

verlangen abfassen und es mit enormem Aufwand an zahlreiche Unternehmen verschicken, nur um es anschließend, weil es offensichtlich nicht die erhofften Ergebnisse erbracht habe, für ungeeignet zu erklären. Außerdem ergebe sich entgegen der Behauptung der Kommission aus dem Zusammenhang der gestellten Fragen eindeutig, dass sie sich alle auf den Zeitraum nach 1990 bezogen hätten.

- 174 Ebenfalls zu Unrecht habe die Kommission in Randnummer 227 der Entscheidung zu den betreffenden Antworten ausgeführt, dass man angesichts „der hohen Perfektion, die die rechtswidrigen Absprachen kennzeichne[te]n, ... von den Abnehmern sicherlich nicht erwarten [könne], dass sie einen fehlenden Wettbewerb auf dem fraglichen Markt bestätigen“ könnten. Es sei ganz im Gegenteil kaum anzunehmen, dass die genannten Abnehmer ungewöhnliche Veränderungen im Preisgefüge nicht wahrgenommen hätten. Dies gelte umso mehr angesichts der Tatsache, dass das Auskunftsverlangen im Rahmen einer kartellrechtlichen Untersuchung an die Kunden gerichtet und das Zitronensäure betreffende Verfahren in den USA bereits abgeschlossen gewesen sei. Der Schluss von Preiserhöhungen auf wettbewerbsbeschränkende Absprachen hätte sich somit aufgedrängt; fast alle der genannten Kunden seien im Übrigen Großunternehmen, die durchaus in der Lage gewesen seien, diese gedankliche Verbindung herzustellen. Die Tatsache, dass keines der befragten Unternehmen diese Folgerung gezogen habe, unterstreiche, dass sich die Absprachen nicht auf den Markt ausgewirkt hätten.
- 175 Die Klägerin weist drittens darauf hin, dass, wie bereits in Randnummer 225 der Entscheidung festgehalten worden sei, ihrer Ansicht nach „das Absinken des gesamten Anteils der Parteien am Weltmarkt von ursprünglich 70 % auf 52 % im Jahr 1994 [zeige], dass das Kartell nicht mehr in der Lage [gewesen sei], die Preisbildung zu beeinflussen“. Die Kommission sei hierauf nicht eingegangen. Der gesunkene Anteil habe jedoch zur Folge gehabt, dass die Kartellmitglieder überhaupt nicht mehr über die Marktmacht verfügt hätten, die erforderlich wäre, um die erwünschten Preise durchzusetzen; das Kartell habe ständig an Bedeutung verloren und sei ab 1993 sicherlich nicht mehr in der Lage gewesen, auf die weltweite Preisbildung Einfluss zu nehmen. Dies werde durch die Antwort von Procter & Gamble auf die Auskunftsverlangen der Kommission vom 20. Januar 1998 eindeutig bestätigt.

176 Nach Auffassung der Kommission ist dieses Vorbringen zurückzuweisen. Sie meint, dass sie das Vorliegen konkreter Auswirkungen des Kartells auf den Markt rechtlich hinreichend nachgewiesen habe.

### Würdigung durch das Gericht

177 Um festzustellen, ob die Kommission die konkreten Auswirkungen des Kartells auf den Markt richtig beurteilt hat, ist nach ständiger Rechtsprechung vor allem zu prüfen, wie sie die Auswirkungen der Preisabsprache beurteilt hat (vgl. Urteil des Gerichts vom 9. Juli 2003 in der Rechtssache T-224/00, Archer Daniels Midland und Archer Daniels Midland Ingredients/Kommission, Slg. 2003, II-2597, in diesem Sinne oben in Randnr. 141 zitiertes Urteil Cascades/Kommission, Randnr. 173, und Urteil des Gerichts vom 14. Mai 1998 in der Rechtssache T-347/94, Mayr-Melnhof/Kommission, Slg. 1998, II-1751, Randnr. 225).

178 Nach der Rechtsprechung sind bei der Feststellung der Schwere der Zuwiderhandlung namentlich der normative und wirtschaftliche Zusammenhang, in den sich die beanstandete Verhaltensweise einfügt, zu berücksichtigen (oben in Randnr. 115 zitiertes Urteil Suiker Unie u. a./Kommission, Randnr. 612, und oben in Randnr. 136 zitiertes Urteil Ferriere Nord/Kommission, Randnr. 38) und muss die Kommission, um die konkreten Auswirkungen einer Zuwiderhandlung auf den Markt zu beurteilen, auf den Wettbewerb abstellen, den es normalerweise ohne die Zuwiderhandlung gegeben hätte (vgl. in diesem Sinne oben in Randnr. 115 zitiertes Urteil Suiker Unie u. a./Kommission, Randnrn. 619 und 620, oben in Randnr. 177 zitiertes Urteil Mayr-Melnhof/Kommission, Randnr. 235, und Urteil des Gerichts vom 11. März 1999 in der Rechtssache T-141/94, Thyssen Stahl/Kommission, Slg. 1999, II-347, Randnr. 645).

179 Daraus folgt zum einen, dass bei Preisabsprachen — mit einem angemessenen Grad an Wahrscheinlichkeit (vgl. oben, Randnr. 155) — festgestellt werden muss, dass es diese Absprachen den Beteiligten tatsächlich erlaubt haben, ein höheres Preisniveau als ohne das Kartell zu erzielen. Zum anderen folgt daraus, dass die Kommission unter Berücksichtigung des vorhandenen wirtschaftlichen und gegebenenfalls

normativen Rahmens alle objektiven Bedingungen auf dem betreffenden Markt in ihre Beurteilung einbeziehen muss. So ist den Urteilen des Gerichts zu dem Kartell für Karton (vgl. insbesondere oben in Randnr. 177 zitiertes Urteil Mayr-Melnhof/Kommission, Randnrn. 234 und 235) zu entnehmen, dass gegebenenfalls das Vorhandensein von „objektiven wirtschaftlichen Faktoren“ zu berücksichtigen ist, aus denen sich ergibt, dass sich das Preisniveau „bei freiem Wettbewerb“ nicht ebenso entwickelt hätte wie die tatsächlich praktizierten Preise (vgl. auch oben in Randnr. 177 zitiertes Urteil Archer Daniels Midland und Archer Daniels Midland Ingredients/Kommission, Randnrn. 151 und 152, und oben in Randnr. 141 zitiertes Urteil Cascades/Kommission, Randnrn. 183 und 184).

180 Im vorliegenden Fall hat die Kommission die Entwicklung der von den Kartellteilnehmern vereinbarten und angewandten Preise für Zitronensäure in Randnummer 213 der Entscheidung folgendermaßen beschrieben:

„Von März 1991 bis Mitte 1993 wurden die im Kartell vereinbarten Preise den Kunden mitgeteilt und insbesondere in den Anfangsjahren des Kartells weitgehend durchgesetzt. Die Erhöhung des Preises für kristallwasserfreie Zitronensäure auf 2,25 DEM/kg im April 1991, die auf dem Kartelltreffen vom März 1991 beschlossen wurde, bereitete kaum Schwierigkeiten. Darauf folgte im Juli eine telefonisch getroffene Entscheidung, den Preis für kristallwasserfreie Zitronensäure im August auf 2,70 DEM/kg anzuheben. Auch diese Preiserhöhung wurde erfolgreich durchgesetzt. Eine letzte Steigerung auf 2,80 DEM/kg für kristallwasserfreie Zitronensäure wurde bei dem Treffen im Mai 1992 abgesprochen und im Juni 1992 in die Tat umgesetzt. Danach wurde keine Preiserhöhung mehr durchgeführt, und das Kartell konzentrierte sich darauf, diese Preise aufrechtzuerhalten.“

181 Die Klägerin bestreitet die tatsächlichen Feststellungen der Kommission zur Entwicklung der vereinbarten Preise und zur Festlegung von Absatzquoten nicht, sondern beschränkt sich im Wesentlichen auf den Einwand, dass diese Preise in Wirklichkeit von den Kunden nicht verlangt worden seien.

- 182 Dazu ist festzustellen, dass die Klägerin in ihrem Schreiben vom 29. April 1999, mit dem sie der Kommission die nach Artikel 11 der Verordnung Nr. 17 verlangten Auskünfte gab, die im Rahmen des Kartells festgesetzten Preise beschrieben hat. Sie fügte außerdem ihrer Antwort auf die Mitteilung der Beschwerdepunkte Schaubilder zur Preisentwicklung von Zitronensäure in der Zeit von 1991 bis 1995 bei.
- 183 Diesen von der Klägerin aus eigener Initiative angefertigten und der Kommission vorgelegten Schaubildern ist jedoch zu entnehmen, dass die von den Kunden verlangten Preise parallel der Entwicklung der von den Kartellteilnehmern zuvor festgesetzten Preise folgten, auch wenn sie im Allgemeinen unter dem Niveau der vereinbarten Preise blieben. Den Diagrammen ist insbesondere zu entnehmen, dass nach dem Beschluss der Kartellteilnehmer im März und Juli 1991, den Preis für Zitronensäure zur Verwendung in Lebensmitteln von 2,25 DM/kg auf etwa 2,70 DM/kg anzuheben, die von den Kunden tatsächlich verlangten Preise, die im April 1991 zwischen 1,90 und 2,10 DM/kg lagen, auf 2,70 bis 2,75 DM/kg anstiegen. Den Schaubildern kann weiter entnommen werden, dass die von den Kunden tatsächlich verlangten Preise, nachdem die Kartellteilnehmer nach dieser Preiserhöhung eine Preisstabilisierung zwischen 2,70 und 2,80 DM/kg vereinbart hatten, bei 2,60 bis 2,75 DM/kg lagen. Aus den Schaubildern geht ferner hervor, dass die von den Kunden tatsächlich verlangten Preise den 1994 gefassten Beschlüssen der Kartellteilnehmer, die Preise für Zitronensäure auf 2,65 DM/kg zu senken, weitgehend folgten, wenn auch auf etwas niedrigerem Niveau, nämlich zwischen 2,45 und 2,60 DM/kg.
- 184 Entgegen dem Vorbringen der Klägerin geht folglich aus ihren Auskünften an die Kommission im Verwaltungsverfahren klar hervor, dass es eine dauerhafte Parallele zwischen den von den Kartellteilnehmern vereinbarten Preisen und den tatsächlich praktizierten Preisen gab.
- 185 Unter diesen Umständen konnte sich die Kommission jedoch zu Recht in Randnummer 219 der Entscheidung auf das oben in Randnummer 141 zitierte Urteil Cascades/Kommission (Randnr. 179) beziehen und zu dem Ergebnis

gelangen, dass es einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Entwicklung der angekündigten und der der tatsächlich praktizierten Preise gab, sowie hieraus den weiteren Schluss ziehen, es sei rechtlich hinreichend nachgewiesen, dass das Kartell konkrete Auswirkungen auf den Markt gehabt habe, die mittels des Vergleichs des hypothetischen Preises ohne Kartell und des nach der Kartellbildung praktizierten Preises im Sinne der Leitlinien „messbar“ seien.

- 186 Der Einwand der Klägerin, dass die Preise auch ohne das Kartell gestiegen wären, kann diesen Schluss nicht in Frage stellen. Auch wenn diese Möglichkeit nicht auszuschließen ist, konnte doch die Kommission in Randnummer 226 der Entscheidung zutreffend darauf abstellen, dass der Preisanstieg nicht ausschließlich mit einer reinen Wettbewerbsreaktion erklärt werden kann, sondern im Zusammenhang mit dem Kartell interpretiert werden muss, das seinen Teilnehmern die Koordinierung der Preisentwicklung ermöglichte. Es lässt sich daher nicht geltend machen, dass sich das Preisniveau auch ohne das Kartell genauso entwickelt hätte wie die infolge des Kartells angewandten Preise. Dies wird durch die Ausführungen der Klägerin selbst in ihrem Schreiben vom 21. Mai 1999 bestätigt. Auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Kartellteilnehmer für die Einrichtung von Abstimmungs-, Informations- und Überwachungsmechanismen andere Gründe hatten als das Bestreben, das Kartell wirksam auszugestalten, bleibt doch angesichts der Verwaltungskosten und der Gefahren der Aufdeckung eines solchen Kartells die von der Kommission angenommene Erklärung, d. h. die Optimierung der Wirksamkeit des Kartells, die plausibelste Erklärung (vgl. oben, Randnr. 154).
- 187 Entgegen der Auffassung der Klägerin konnte die Kommission auch die Antworten der Abnehmer von Zitronensäure auf ihr Auskunftsverlangen vom 20. Januar 1998 in Randnummer 227 der Entscheidung fehlerfrei als nicht schlüssig verwerfen.
- 188 So wollte die Kommission mit ihrer vierten Frage in dem Auskunftsverlangen in Erfahrung bringen, ob die Abnehmer zwischen 1990 und der Versendung des Auskunftsverlangens im Jahr 1998 erhebliche Preiserhöhungen für Zitronensäure

festgestellt hatten. In ihren Antworten gaben manche Abnehmer an, dass sie Preiserhöhungen in ganz bestimmten Zeiträumen bemerkt hätten, die den im Rahmen des Kartells vereinbarten Preiserhöhungen entsprachen, während sich andere nur auf Zeiträume nach der Beendigung des Kartells im Jahr 1995 bezogen oder angaben, sie hätten eine Preissenkung festgestellt. Die anderen Fragen der Kommission in ihrem Schreiben vom 20. Januar 1998 betrafen hingegen nicht den Zeitraum des Kartells, sondern die Marktsituation zum Zeitpunkt dieses Schreibens. Aus diesem Grund waren die Antworten der Abnehmer für die Frage der konkreten Auswirkungen des Kartells auf den Markt nicht aussagekräftig.

189 Dass das Kartell konkrete Auswirkungen auf den betreffenden Markt hatte, wird auch nicht durch den von der Klägerin angeführten Umstand widerlegt, dass der Gesamtanteil der Kartellteilnehmer am Weltmarkt von 70 % in der Anfangszeit des Kartells auf 52 % im Jahr 1994 fiel. Denn zum einen verweist die Kommission zu Recht darauf, dass sie sich für ihre Feststellung, das Kartell habe sich auf den Markt konkret ausgewirkt, im Wesentlichen auf die Erhöhung der Zitronensäurepreise zwischen 1991 und 1993 stützte. Zum anderen bestand für die Zeit von 1993 bis 1995 die von der Kommission konstatierte Auswirkung im Wesentlichen in einer Stabilisierung der Preise auf höherem Niveau als vor der Preiserhöhung im Jahr 1991. Dass die Kartellteilnehmer nur noch 52 % des Marktes abdeckten, zeigt aber nicht, dass sie nicht in der Lage gewesen wären, diese Tendenz der Preisstabilisierung zumindest zu begünstigen.

190 Demnach sind der Kommission hinsichtlich der Entwicklung der Zitronensäurepreise keine offensichtlichen Beurteilungsfehler unterlaufen.

### 3. Zur Verletzung der Begründungspflicht

191 Die Klägerin rügt, dass die Entscheidung insoweit auch die Begründungspflicht verletze. Die Kommission habe nämlich nicht dargetan, inwiefern die Absprachen

Auswirkungen auf den Markt gehabt hätten, sondern sich damit begnügt, die von der Klägerin im Verwaltungsverfahren eingereichten Gegenbeweise ohne jede nähere Begründung als unzureichend zurückzuweisen. Die Kommission habe zu den Antworten der verschiedenen Unternehmen auf ihre Auskunftsverlangen nicht Stellung bezogen, obwohl die Klägerin diesen Aspekt in ihrer Antwort auf die Mitteilung der Beschwerdepunkte ausführlich thematisiert habe.

192 Die Kommission meint, dass die Entscheidung in dieser Hinsicht ausreichend begründet sei.

193 Dazu ist festzustellen, dass die Kommission die von den Kartellteilnehmern umgesetzten Absprachen einschließlich der Preisabsprachen (Randnrn. 95 und 96 der Entscheidung) in den Randnummern 92 bis 111 der Entscheidung genau beschrieben hat. Im Rahmen ihrer rechtlichen Würdigung des Sachverhalts hat die Kommission diese Gegebenheiten sodann einer Analyse unterzogen. Für ihre Feststellung, dass sich das Kartell auf den Markt konkret ausgewirkt habe, stützte sie sich darauf, dass die Absprachen sorgfältig umgesetzt worden seien (Randnr. 212), dass die Kartellteilnehmer die den Kunden angekündigten Preise für Zitronensäure auch angewandt hätten (Randnr. 213) und dass die Kartellteilnehmer laufend auf ihre Einhaltung hin überprüfte Absatzquoten und ein Ausgleichssystem vereinbart hätten (Randnrn. 214 und 215). Die Kommission hat schließlich das Vorbringen der Beteiligten, darunter der Klägerin, geprüft und insoweit eine zwar knappe, aber ausreichende Begründung gegeben (vgl. insbesondere Randnrn. 226 bis 228 der Entscheidung).

194 Damit hat die Kommission dargelegt, inwiefern das Kartell ihrer Auffassung nach konkrete Auswirkungen auf den Zitronensäuremarkt hatte.

195 Die Entscheidung ist folglich insoweit hinreichend begründet.

*B — Zur Anpassung der Bußgeldhöhe nach Maßgabe der relativen Größe der betroffenen Unternehmen*

1. Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- <sup>196</sup> Die Klägerin macht geltend, dass die Kommission, als sie im Rahmen der Bußgeldfestsetzung nach der Schwere der Zuwiderhandlung die Bußgeldbeträge nach Maßgabe der Größe und der gesamten Ressourcen der betroffenen Unternehmen angepasst habe, die im Vergleich zu den anderen betroffenen Unternehmen sehr begrenzte Wirtschaftskraft der Klägerin nicht angemessen berücksichtigt und hierdurch gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung, gegen den „Grundsatz der individuellen Bußgeldzumessung“ und gegen ihre eigenen Leitlinien verstoßen habe.
- <sup>197</sup> Den Randnummern 240 bis 246 der Entscheidung sei zu entnehmen, dass die Kommission zum Zweck der Berücksichtigung der Größe und der gesamten Ressourcen der betroffenen Unternehmen den weltweiten Umsatz dieser Unternehmen, ja sogar der Konzerne, denen sie angehört hätten, verglichen habe, wie er sich aus der Tabelle 3 in Randnummer 50 der Entscheidung ergebe. Hiervon ausgehend habe sie, um den Geldbußen eine hinreichend abschreckende Wirkung zu verschaffen, den für ADM und Roche errechneten Betrag um 100 % und den für H & R um 150 % erhöht.
- <sup>198</sup> Mit dieser Methode einer Anpassung der Bußgeldbeträge gelange die Kommission zu einem absurden Ergebnis, da sie kleinere Unternehmen wie die Klägerin viel härter bestrafe und den Geldbußen für Großunternehmen eine wesentlich geringere Abschreckungswirkung verleihe.

- 199 Auch wenn bei der Bemessung von Geldbußen zahlreiche Faktoren berücksichtigt werden könnten und die Kommission hierfür über einen weiten Ermessensspielraum verfüge, komme doch, wie sich aus den Urteilen des Gerichtshofes vom 7. Juni 1983 in den Rechtssachen 100 bis 103/80 (*Musique Diffusion française/Kommission*, Slg. 1983, 1825, Randnr. 121) und vom 12. November 1985 in der Rechtssache 183/83 (*Krupp/Kommission*, Slg. 1985, 3609, Randnr. 37) sowie des Gerichts vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache T-77/92 (*Parker Pen/Kommission*, Slg. 1994, II-549, Randnr. 94) ergebe, in diesem Zusammenhang der Wirtschaftskraft des betroffenen Unternehmens eine wesentliche Rolle zu.
- 200 Was insbesondere das Urteil *Musique Diffusion française/Kommission* (zitiert oben in Randnr. 199) angehe, so sei es dort um ein Großunternehmen gegangen, das eine Kartellabsprache in Bezug auf ein Produkt getroffen habe, mit dem es nur einen geringen Teil seines Gesamtumsatzes erzielt habe. In dem betreffenden Fall sei der Gerichtshof dem Standpunkt der Kommission gefolgt und habe deutlich gemacht, dass sich die Größe und die Wirtschaftskraft des Unternehmens in angemessener Weise in der verhängten Geldbuße widerspiegeln müssten (Randnr. 121 des Urteils). Damit habe der Gerichtshof verhindern wollen, dass ein Großkonzern lediglich eine Geldbuße bezahlen müsse, die im Verhältnis zu seiner Wirtschaftskraft relativ niedrig sei, nur weil das Produkt in Bezug auf den Gesamtumsatz von geringer Bedeutung sei.
- 201 Genau dies jedoch sei, wie durch verschiedene Vergleiche verdeutlicht werde, im vorliegenden Fall eingetreten.
- 202 Gemessen an der Wirtschaftskraft der von der Entscheidung betroffenen Unternehmen, treffe der nach der Schwere der Zuwiderhandlung festgesetzte Ausgangsbetrag die Jungbunzlauer-Gruppe viel härter als die anderen Unternehmen.

203 Auf der Grundlage der Angaben in den Randnummern 239 und 246 der Entscheidung legt die Klägerin hierzu folgende Tabelle vor:

Unternehmen	Gesamtumsatz (in Mio. Euro)	Grundbetrag wegen der Schwere der Zu- widerhandlung (in Mio. Euro)	Grundbetrag in % vom Gesamtumsatz
Jungbunzlauer	314	21	6,69
HLR	18 403	42	0,23
ADM	13 936	42	0,30
H & R/Bayer AG	30 971	87,5	0,29
Cerestar/ Cerestar AG	1 693	3,5	0,20

204 Wie die Quelle zeige, sei in diesem speziellen Schritt der Bußgeldbemessung, obgleich Roche den 58,6-fachen Umsatz der Jungbunzlauer-Gruppe und ADM den 44,38-fachen Umsatz der Jungbunzlauer-Gruppe erzielt habe, die Geldbuße für die beiden Unternehmen nur verdoppelt worden. Obgleich der Umsatz von Bayer als Mutterunternehmen von H & R, auf den die Kommission bei der Anpassung der Geldbußen abgestellt habe (Randnrn. 243 und 244), 99,8-mal so hoch sei wie der der Jungbunzlauer-Gruppe, sei die Geldbuße für H & R nur mit dem Faktor 2,5 multipliziert worden, was umso mehr erstaune, als Bayer unter allen Beteiligten den bei weitem größten Marktanteil gehabt habe.

- 205 Diese Ungleichbehandlung sei nicht gerechtfertigt, da die von der Entscheidung betroffenen Unternehmen bis auf ihre Größe in jeder Hinsicht wie u. a. Tatbeitrag und Stellung auf dem Markt miteinander vergleichbar seien.
- 206 Die Kommission habe das Vorbringen der Klägerin zu Unrecht mit der Begründung zurückgewiesen, dass die Klägerin über einen bedeutenden Marktanteil auf dem Markt für Zitronensäure verfüge. Zum einen habe die Jungbunzlauer-Gruppe mit einem Marktanteil von [vertraulich] % auf dem Markt für Zitronensäure eine Geldbuße erhalten, die 23-mal höher liege als diejenige, die gegen H & R verhängt worden sei, obwohl H & R über einen größeren Marktanteil verfüge (22 %). Zum anderen habe die Kommission den Marktanteil der einzelnen Unternehmen bereits in einem früheren Stadium der Bußgeldbemessung berücksichtigt, nämlich bei der Einteilung der Unternehmen in drei Gruppen (Randnrn. 233 bis 239 der Entscheidung).
- 207 Diese unverhältnismäßige Schlechterstellung kleinerer Unternehmen werde auch aus dem Vergleich des Ausgangsbetrags, den die Kommission aufgrund der Schwere der Zuwiderhandlung im vorliegenden Fall gegen die Klägerin festgesetzt habe, mit den Summen deutlich, die gegen andere Beteiligte in ähnlichen Verfahren in Entscheidungen aus demselben Zeitraum verhängt worden seien. Die Klägerin verweist hierzu auf die Entscheidungen der Kommission in den Fällen „Natriumglukonat“ (Entscheidung vom 2. Oktober 2001 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG und Artikel 53 EWR-Abkommen, Sache COMP/E-1/36.756 — Natriumglukonat, im Folgenden: Entscheidung Natriumglukonat), „Aminosäuren“ (Entscheidung vom 7. Juni 2000 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG und Artikel 53 EWR-Abkommen, Sache COMP/36.545/F3 — Aminosäuren, ABl. L 152, S. 24, im Folgenden: Entscheidung Aminosäuren) und „Vitamine“ (Entscheidung vom 21. November 2001 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG und Artikel 53 EWR-Abkommen, Sache COMP/E-1/37.512 — Vitamine, ABl. 2003 L 6, S. 1, im Folgenden: Entscheidung Vitamine). So habe der von der Kommission für die betroffenen Unternehmen festgesetzte Grundbetrag, ausgedrückt in Prozent des von ihnen erzielten Gesamtumsatzes, im Fall Natriumglukonat zwischen 0,04 % und 0,58 %, im Fall Aminosäuren zwischen 0,24 % und 1,59 % und im Fall Vitamine

zwischen 0,7 % und 2,0 % gelegen, während dieser Prozentsatz im Fall der Klägerin 6,69 % betrage.

208 Die Klägerin vergleicht ferner die in der Entscheidung festgesetzten Bußgeldbeträge vor ihrer Herabsetzung nach der Mitteilung über Zusammenarbeit in ihrem eigenen Fall und im Fall von Roche und ADM (Randnrn. 293 und 326 der Entscheidung) als Prozentanteile am Gesamtumsatz dieser Unternehmen. Gemessen an der wirtschaftlichen Leistungskraft der Unternehmen, die in ihrem Gesamtumsatz (vgl. oben, Randnr. 203) zum Ausdruck komme, sei dieser vor der Herabsetzung wegen Zusammenarbeit angesetzte Betrag in ihrem eigenen Fall (mit 29,4 Mio. Euro oder 9,36 % ihres Gesamtumsatzes) 21,8-mal höher als der gegen Roche (79,38 Mio. Euro oder 0,43 % ihres Gesamtumsatzes) und 16,4-mal höher als im Fall von ADM (79,38 Mio. Euro oder 0,57 % ihres Gesamtumsatzes).

209 Noch deutlicher werde die Unverhältnismäßigkeit der gegen sie verhängten Geldbuße, wenn man den in der Entscheidung gegen sie festgesetzten Endbetrag der Geldbuße als Prozentanteil am jeweiligen Gesamtumsatz des Unternehmens mit den gegen Roche und ADM verhängten Endbeträgen vergleiche. Gemessen an der wirtschaftlichen Leistungskraft der Unternehmen, die in ihrem jeweiligen Gesamtumsatz (vgl. oben, Randnr. 203) zum Ausdruck komme, sei der gegen sie selbst verhängte Endbetrag (mit 10,64 Mio. Euro) 16-mal höher als im Fall von Roche (63,5 Mio. Euro) und 20-mal höher als im Fall von ADM (39,69 Mio. Euro).

210 Die Klägerin vergleicht schließlich den in der Entscheidung festgesetzten Endbetrag der Geldbuße mit den Bußgeld-Endbeträgen der Entscheidungen Natriumglukonat, Aminosäuren und Vitamine sowie im Fall Sun-Air/SAS und Maersk Air (Entscheidung der Kommission vom 18. Juli 2001 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG-Vertrag und Artikel 53 des Abkommens über den Europäischen

Wirtschaftsraum [Sache COMP.D.2 37.444 — SAS/Maersk Air und Sache COMP. D.2 37.386 — Sun-Air/SAS und Maersk Air], ABl. L 265, S. 15). Es zeige sich, dass gemessen an der durch den Gesamtumsatz ausgedrückten wirtschaftlichen Leistungskraft der jeweiligen Unternehmen der gegen diese Unternehmen verhängte Endbetrag der Geldbuße nur zwischen 0,06 % und 2,61 % ihres jeweiligen Umsatzes gelegen habe.

- 211 Aus alledem folge, dass die Kommission in dem Teil der Bußgeldzumessung, mit dem die hinreichend abschreckende Wirkung der Geldbuße sichergestellt werden solle, den gegen die Jungbunzlauer-Gruppe festzusetzenden Ausgangsbetrag nach unten hätte korrigieren müssen.
- 212 Die Kommission tritt diesem Vorbringen der Klägerin entgegen.

## 2. Würdigung durch das Gericht

### a) Einleitung

- 213 Nach gefestigter Rechtsprechung ist die Schwere von Zuwiderhandlungen anhand einer Vielzahl von Gesichtspunkten zu ermitteln, zu denen u. a. die besonderen Umstände der Rechtssache, der Kontext und die abschreckende Wirkung der Geldbußen gehören, ohne dass es eine zwingende oder abschließende Liste von Kriterien gäbe, die auf jeden Fall berücksichtigt werden müssten (oben in Randnr. 136 zitierter Beschluss SPO u. a./Kommission, Randnr. 54, und ebenda zitierte Urteile Ferriere Nord/Kommission, Randnr. 33, und HFB u. a./Kommission, Randnr. 443).

- 214 Zu den Gesichtspunkten für die Beurteilung der Schwere einer Zuwiderhandlung können nach ständiger Rechtsprechung die Menge und der Wert der Waren, auf die sich die Zuwiderhandlung erstreckte, sowie die Größe und Wirtschaftskraft des Unternehmens und damit der Einfluss gehören, den es auf den Markt ausüben konnte. Daraus ergibt sich zum einen, dass bei der Festsetzung der Geldbuße sowohl der Gesamtumsatz des Unternehmens, der — wenn auch nur annähernd und unvollständig — etwas über dessen Größe und Wirtschaftskraft aussagt, als auch der Teil dieses Umsatzes herangezogen werden darf, der mit den Waren erzielt wurde, auf die sich die Zuwiderhandlung erstreckte, und der einen Anhaltspunkt für deren Ausmaß liefern kann. Zum anderen folgt daraus, dass weder der einen noch der anderen dieser Umsatzzahlen eine im Verhältnis zu den übrigen Beurteilungskriterien übermäßige Bedeutung zugemessen werden darf und dass die Festsetzung der Geldbußen nicht das Ergebnis eines bloßen, auf den Gesamtumsatz gestützten Rechenvorgangs sein kann (vgl. in diesem Sinne oben in Randnr. 199 zitierte Urteile *Musique diffusion française u. a./Kommission*, Randnrn. 120 und 121, und *Parker Pen/Kommission*, Randnr. 94; Urteil des Gerichts vom 14. Mai 1998 in der Rechtssache T-327/94, *SCA Holding/Kommission*, Slg. 1998, II-1373, Randnr. 176, oben in Randnr. 177 zitiertes Urteil *Archer Daniels Midland und Archer Daniels Midland Ingredients/Kommission*, Randnr. 187, und oben in Randnr. 136 zitiertes Urteil *HFB u. a./Kommission*, Randnr. 444).
- 215 Im vorliegenden Fall hat die Kommission sowohl den Umsatz mit dem betroffenen Produkt als auch den Gesamtumsatz der beteiligten Unternehmen berücksichtigt. Nach ihrer Feststellung, dass die Zuwiderhandlung als „besonders schwer“ im Sinne von Abschnitt 1 A Absatz 2 der Leitlinien zu bewerten sei (Randnr. 230 der Entscheidung), hat sie nämlich auf der Grundlage dieser beiden Kriterien den Betrag der Geldbußen innerhalb dieser Kategorie der besonders schweren Zuwiderhandlungen zugemessen, für die die Leitlinien mögliche Beträge von mehr als 20 Mio. Euro vorsehen.
- 216 Wie den Randnummern 233, 234 und 240 der Entscheidung entnommen werden kann, hat sich die Kommission hierfür auf den vierten und sechsten Absatz des Abschnitts 1 A der Leitlinien gestützt. In diesen Passagen der Leitlinien hat die Kommission im Wesentlichen ausgeführt, dass sie insbesondere dann, wenn an einem Verstoß mehrere Unternehmen von sehr unterschiedlicher Größe beteiligt seien, diese Unternehmen unterschiedlich behandeln werde, um ihre tatsächliche

wirtschaftliche Fähigkeit, Wettbewerber wirtschaftlich in erheblichem Umfang zu schädigen, zu berücksichtigen und um die Geldbuße auf einen Betrag festzusetzen, der eine hinreichend abschreckende Wirkung gewährleiste.

- 217 So hat die Kommission im vorliegenden Fall die beteiligten Unternehmen nach ihrem Umsatz mit dem betroffenen Produkt in drei Kategorien eingeteilt. Mit dieser Abstufung wollte die Kommission, wie sie in Randnummer 234 der Entscheidung angegeben hat, die tatsächliche Auswirkung des Verstoßes jedes einzelnen Unternehmens auf den Wettbewerb berücksichtigen. Damit verfolgte die Kommission auch das Ziel einer Abschreckung, da sie besonders herausstellte, dass sie Unternehmen härter sanktioniere, die sich an einem Kartell auf einem Markt beteiligt hätten, auf dem sie großes Gewicht hätten.
- 218 Da die Klägerin auf dem Weltmarkt für Zitronensäure einen mittleren Marktanteil hält, hat die Kommission sie in diesem Zusammenhang der zweiten Kategorie von Unternehmen zugeordnet, gegen die sie einen Ausgangsbetrag von 21 Mio. Euro festsetzte.
- 219 Es erschien der Kommission sodann angezeigt, nach Maßgabe des Gesamtumsatzes der beteiligten Unternehmen den Ausgangsbetrag der Geldbußen für drei von ihnen deshalb anzupassen, weil die Geldbuße ohne eine solche Erhöhung angesichts der Größe und der gesamten Ressourcen dieser drei Unternehmen als ein viel zu geringer Anteil an ihrem Gesamtumsatz keine abschreckende Wirkung hätte.
- 220 Die Kritik der Klägerin richtet sich nur gegen genau diese in der vorstehenden Randnummer genannte Phase der Bußgeldbemessung. Die Klägerin macht im Wesentlichen geltend, dass die Kommission sie gegenüber den beiden anderen Unternehmen diskriminiert habe, indem sie die Geldbuße für die Kartellteilnehmer, die große multinationale Konzerne seien oder solchen angehörten, einfach nur mit dem Faktor 2 oder 2,5 multipliziert, aber von einer gleichzeitigen Senkung des

Ausgangsbetrags der Geldbuße für die deutlich kleineren Unternehmen abgesehen habe. Die Klägerin entnimmt — insoweit unwidersprochen seitens der Kommission — den Begründungserwägungen der Entscheidung, dass der gegen sie wegen der Schwere der Zuwiderhandlung festgesetzte Grundbetrag der Geldbuße 6,69 % ihres Gesamtumsatzes, im Fall der großen multinationalen Konzerne (also Roche, ADM und Bayer mit ihrer Tochter H & R) — selbst nach Anwendung des Multiplikators wegen der Größe und Gesamtressourcen dieser Unternehmen — jedoch nur zwischen 0,23 % und 0,30 % ihres jeweiligen Gesamtumsatzes beträgt.

- 221 In diesem Zusammenhang erhebt die Klägerin drei Rügen, mit denen sie erstens die Verletzung eines „Grundsatzes der individuellen Bußgeldzumessung“ und der Leitlinien, zweitens des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und drittens des Gleichbehandlungsgrundsatzes geltend macht.

b) Zu den Rügen einer Verletzung des „Grundsatzes der individuellen Bußgeldzumessung“ und der Leitlinien

- 222 Mit ihrer Rüge der Verletzung eines „Grundsatzes der individuellen Bußgeldzumessung“ und der Leitlinien macht die Klägerin im Wesentlichen geltend, dass die Kommission verpflichtet gewesen wäre, die Geldbußen auf der Grundlage des prozentualen Anteils vom gesamten Umsatz jedes einzelnen betroffenen Unternehmens festzusetzen.

- 223 Das Gericht hat jedoch bereits mehrfach entschieden, dass es der Kommission, auf der Grundlage der in ständiger Rechtsprechung anerkannten Grundsätze, nach ihren Leitlinien freisteht, die Geldbußen nicht nach dem Umsatz jedes einzelnen betroffenen Unternehmens auf dem in Frage stehenden Markt festzusetzen, sondern als Ausgangspunkt für ihre Berechnung für alle betroffenen Unternehmen einen nach der Art der Zuwiderhandlung selbst bemessenen absoluten Betrag anzusetzen, der anschließend für jedes einzelne Unternehmen nach Maßgabe verschiedener

Gesichtspunkte verändert wird (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofes vom 8. November 1983 in den Rechtssachen 96/82 bis 102/82, 104/82, 105/82, 108/82 und 110/82, IAZ u. a./Kommission, Slg. 1983, 3369, Randnrn. 51 bis 53, oben in Randnr. 88 zitiertes Urteil LR AF 1998/Kommission, Randnr. 281, und Urteil des Gerichts vom 19. März 2003 in der Rechtssache T-213/00, CMA CGM u. a./Kommission, Slg. 2003, II-913, Randnrn. 384, 385, 416 und 437).

224 Die Klägerin bestreitet nicht, dass die Kommission diese in den Leitlinien vorgesehene Methode im vorliegenden Fall angewandt hat.

225 Folglich kann sich die Klägerin nicht erfolgreich auf einen Verstoß gegen die Leitlinien berufen. Was die Verletzung des angeblichen „Grundsatzes der individuellen Bußgeldzumessung“ angeht, so genügt der Hinweis, dass die Klägerin diesen Grundsatz nicht genau definiert hat und er in der Rechtsprechung nicht ausdrücklich anerkannt ist. Die Berufung der Klägerin auf diesen Grundsatz kann daher als solche die Gültigkeit der Entscheidung nicht in Frage stellen. Das Vorbringen der Klägerin zu einem Verstoß gegen die Leitlinien oder gegen einen angeblichen „Grundsatz der individuellen Bußgeldzumessung“ ist daher zurückzuweisen.

### c) Zur Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

226 Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass die Handlungen der Gemeinschaftsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten, was für die Erreichung des verfolgten Zieles angemessen und erforderlich ist (Urteile des Gerichts vom 19. Juni 1997 in der Rechtssache T-260/94, Air Inter/Kommission, Slg. 1997, II-997, Randnr. 144 und die dort zitierte Rechtsprechung, und vom 23. Oktober 2003 in der Rechtssache T-65/98, Van den Bergh Foods/Kommission, Slg. 2003, II-4653, Randnr. 201).

- 227 Bei der Bemessung von Geldbußen ist die Schwere der Zuwiderhandlungen nach ständiger Rechtsprechung anhand von zahlreichen Elementen zu ermitteln und ist keinem dieser Elemente gegenüber den anderen Elementen der Beurteilung unverhältnismäßiges Gewicht beizumessen (vgl. oben, Randnrn. 213 und 214).
- 228 Aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit folgt in diesem Zusammenhang, dass die Kommission die Geldbuße verhältnismäßig nach den Faktoren festsetzen muss, die sie für die Beurteilung der Schwere der Zuwiderhandlung berücksichtigt hat, und dass sie diese Faktoren dabei schlüssig und objektiv gerechtfertigt bewerten muss (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 12. Juli 2001 in den Rechtssachen T-202/98, T-204/98 und T-207/98, Tate & Lyle u. a./Kommission, Slg. 2001, II-2035, Randnr. 106, oben in Randnr. 223 zitiertes Urteil CMA CGM u. a./Kommission, Randnrn. 416 bis 418, und Urteil des Gerichts vom 30. September 2003 in den Rechtssachen T-191/98, T-212/98 bis T-214/98, Atlantic Container Line u. a./Kommission, Slg. 2003, II-3275, Randnr. 1541).
- 229 Im vorliegenden Fall hat die Kommission nach ihrer Feststellung, dass die Zuwiderhandlung einen besonders schweren Verstoß, der mit einer Geldbuße von mehr als 20 Mio. Euro bedroht ist, darstelle, eine Gewichtung des Ausgangsbetrags der Geldbuße vorgenommen. Dafür hat sie im Einklang mit der oben in Randnummer 214 zitierten Rechtsprechung zum einen die Menge und den Wert der von der Zuwiderhandlung betroffenen Produkte im Fall jedes einzelnen Unternehmens als Hinweis auf die Schwere des von ihnen auf dem fraglichen Produktmarkt begangenen Verstoßes und zum anderen die Größe und Wirtschaftskraft jedes einzelnen Unternehmens berücksichtigt. Auch wenn die Kommission diese beiden Kriterien im Rahmen ein und desselben Berechnungsschritts berücksichtigt hat, handelt es sich doch um zwei gesonderte Kriterien. Es ist daher auch gesondert zu prüfen, ob die Kommission einem der beiden Kriterien ein unverhältnismäßig großes Gewicht beigelegt hat.
- 230 Damit, dass sie den Ausgangsbetrag für Unternehmen mit einem vergleichsweise höheren Anteil an dem betroffenen Markt als die übrigen Unternehmen auf höherem Niveau festsetzte, berücksichtigte die Kommission erstens den tatsächlichen Einfluss des Unternehmens auf diesen Markt und damit seine spezifische Verantwortung für die Aufrechterhaltung des freien Wettbewerbs als subjektives

Element der Schwere des Verhaltens der betroffenen Unternehmen. Dieses Element ist nämlich Ausdruck der größeren Verantwortung, die Unternehmen mit einem vergleichsweise bedeutenderen Marktanteil als die übrigen Unternehmen für die Schädigung des Wettbewerbs und letztlich der Verbraucher durch die Bildung eines geheimen Kartells tragen.

- 231 Indem die Kommission die Klägerin der zweiten Kategorie der betroffenen Unternehmen zuordnete und in ihrem Fall als Ausgangspunkt den gleichen Betrag wie für die beiden anderen Unternehmen ansetzte, die auf diesem Markt einen mit dem der Klägerin vergleichbaren Marktanteil hatten, hat die Kommission diesen Betrag angesichts der Schwere der von der Klägerin begangenen Zuwiderhandlung und des Erfordernisses, in Anbetracht dieser Schwere eine abschreckende Wirkung der Geldbuße zu gewährleisten, nicht unverhältnismäßig festgesetzt. Diese Beurteilung wird nicht durch den Umstand in Frage gestellt, dass die beiden anderen Unternehmen nach ihrem Gesamtumfang größer waren als die Klägerin. Denn die Beeinträchtigung des betroffenen Marktes durch das Verhalten der Klägerin rechtfertigt die Beurteilung, die die Kommission in dieser Phase der Berechnung der Geldbuße vornahm.
- 232 Zweitens hat die Kommission damit, dass sie im Fall von ADM, Roche und H & R einen Multiplikator anwandte, die Größe und die gesamten Ressourcen der betroffenen Unternehmen ordnungsgemäß berücksichtigt und damit das Ziel verfolgt, eine abschreckende Wirkung der Geldbußen zu gewährleisten.
- 233 Jungbunzlauer kann nicht mit Erfolg geltend machen, dass die Kommission wegen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Rahmen dieses Schrittes die gegen sie verhängte Geldbuße deshalb hätte reduzieren müssen, weil sie bei dem Vergleich ihres Betrages mit dem Gesamtumsatz die Grenzen dessen überschritten habe, was angemessen und erforderlich gewesen sei, um das verfolgte Ziel, d. h. die Gewährleistung einer abschreckenden Wirkung, zu erreichen.

234 Wie oben in Randnummer 231 ausgeführt, hat die Kommission nämlich mit der Festsetzung des Bußgeldbetrags angesichts der Schwere der von der Klägerin auf dem fraglichen Produktmarkt begangenen Zuwiderhandlung keinen unverhältnismäßigen Betrag zugrunde gelegt. Diese Beurteilung wird nicht durch die Tatsache in Frage gestellt, dass diese Geldbuße im vorliegenden Fall 6,69 % des Umsatzes des betroffenen Unternehmens darstellt.

235 Die Rüge einer Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist daher zurückzuweisen.

d) Zur Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung

236 Der Grundsatz der Gleichbehandlung verbietet es, vergleichbare Sachverhalte verschieden und verschiedene Sachverhalte gleich zu behandeln, es sei denn, eine solche Behandlung ist objektiv gerechtfertigt (vgl. oben in Randnr. 88 zitiertes Urteil BPB de Eendracht/Kommission, Randnr. 309 und die dort zitierte Rechtsprechung, und Urteil des Gerichts vom 13. Januar 2004 in der Rechtssache T-67/01, JCB Service/Kommission, Slg. 2004, II-49, Randnr. 187).

237 Im vorliegenden Fall bestreitet die Kommission nicht, dass sich die Klägerin in einer Lage befunden hat, die mit derjenigen der anderen Unternehmen, die nach den Feststellungen der Kommission für die Zuwiderhandlung verantwortlich sind, vergleichbar ist, da das Ziel der Abschreckung sowohl für die Klägerin als auch für die anderen betroffenen Unternehmen gilt. Was das Verhältnis zwischen dem Bußgeldbetrag und dem Umsatz der beteiligten Unternehmen anbelangt, den die Kommission für die Festsetzung des Bußgeldbetrags der beteiligten Unternehmen nach Maßgabe der Schwere der Zuwiderhandlung berücksichtigt hat, so bestreitet die Kommission auch nicht, dass der wegen der Schwere der Zuwiderhandlung angesetzte Grundbetrag der Geldbuße im Fall der Klägerin 6,69 % ihres gesamten Umsatzes darstellt, während dieser Betrag im Fall der drei großen multinationalen

Konzerne (nämlich Roche, ADM und Bayer mit ihrer Tochter H & R) — selbst nach Anwendung des Multiplikators zur Berücksichtigung der Größe und der gesamten Ressourcen dieser drei Unternehmen — nur zwischen 0,23 % und 0,30 % ihres jeweiligen Gesamtumsatzes beträgt.

238 Wird jedoch die Geldbuße nicht proportional zum Umsatz der betroffenen Unternehmen festgesetzt, so ist eine gewisse Ungleichbehandlung dieser Unternehmen der Anwendung der in den Leitlinien zur Erreichung des Zieles der Abschreckung gewählten und vom Gemeinschaftsrichter für rechtmäßig erachteten Methode (oben in Randnr. 88 zitiertes Urteil LR AF 1998/Kommission, Randnr. 222) inhärent.

239 Da zum anderen die von der Kommission vorgenommene Beurteilung der Verhältnismäßigkeit des Ausgangsbetrags der Geldbuße nicht als fehlerhaft anzusehen ist (vgl. oben, Randnrn. 226 bis 235), zielt die Argumentation der Klägerin in Wirklichkeit darauf, dass das Gericht die gegen die Großunternehmen verhängten Geldbußen, mit denen die Klägerin die gegen sie selbst verhängte Geldbuße vergleicht, auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft. Insoweit besitzt die Klägerin jedoch keine Klagebefugnis. Denn die Beachtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung muss mit der Beachtung des Grundsatzes in Einklang gebracht werden, wonach sich niemand zu seinem Vorteil auf eine zugunsten anderer begangene Rechtsverletzung berufen kann (vgl. oben in Randnr. 136 zitiertes Urteil HFB u. a./Kommission, Randnr. 515 und die dort zitierte Rechtsprechung).

240 Die Rüge einer Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ist daher zurückzuweisen.

#### *IV — Zu den mildernden Umständen*

241 Die Klägerin rügt in diesem Zusammenhang erstens eine Verletzung der Leitlinien und zweitens der Begründungspflicht.

A — *Zur Verletzung der Leitlinien*

242 Die Klägerin macht geltend, dass ihr die Kommission nach Abschnitt 3 erster und zweiter Gedankenstrich der Leitlinien mildernde Umstände hätte zugute halten müssen, da die Jungbunzlauer GmbH bei der Durchführung der Zuwiderhandlung bloß eine Mitläuferrolle gespielt und das Kartell selbst in Wirklichkeit nicht umgesetzt habe.

1. Zur bloßen Mitläuferrolle der Jungbunzlauer GmbH bei der Durchführung der Zuwiderhandlung

a) Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

243 Die Klägerin führt aus, gemäß Abschnitt 3 erster Gedankenstrich der Leitlinien hätte ihr die Kommission mildernde Umstände zubilligen müssen, da die Jungbunzlauer GmbH bei der Begehung der Zuwiderhandlung ausschließlich als Mitläufer in Erscheinung getreten sei. Der Status eines „Mitläufers“, eines Begriffes, der in den Leitlinien nicht definiert sei, könne einem Unternehmen nicht allein deshalb verwehrt werden, weil es sich zumindest teilweise an die Regeln des Kartells gehalten habe. Vielmehr sei es geradezu typisch für einen Mitläufer, dass er sich angesichts des erheblichen Drucks, der von den anderen Kartellmitgliedern ausgeübt werde, in gewissem Mindestumfang an der Umsetzung der Vereinbarungen beteilige, indem er gewisse Funktionen im Kartell übernehme und auch an den Verhandlungen teilnehme. Jede andere Auslegung hätte zur Folge, dass der Mitläufer eine Verhängung von Sanktionen und Vergeltungsmaßnahmen durch die anderen Unternehmen riskierte.

244 In der Anfangsphase des Kartells habe sich die Jungbunzlauer GmbH den Absprachen nicht entziehen können, sondern sei mehr oder weniger gezwungen

worden, dem Kartell im Jahr 1991 beizutreten. Als kleiner Spezialanbieter von Zitronensäure habe das Unternehmen befürchten müssen, von Konkurrenten vom Markt gedrängt zu werden, die weitaus größer und finanziell sehr viel leistungsfähiger gewesen seien (mit Umsätzen bis zum 58,6-fachen der der Jungbunzlauer-Gruppe) und über ein sehr breite Produktbasis verfügt hätten. Zudem habe sich ihre Gruppe von 1991 bis 1995 in einer wirtschaftlich so schwierigen Situation befunden, dass sie nicht in der Lage gewesen wäre, ihre Selbständigkeit aufrechtzuerhalten, wenn sie sich dem Kartell Anfang 1991 nicht angeschlossen hätte. Hinzugekommen sei, dass 40 % der Gesamtkosten der Zitronensäureherstellung durch die Kosten der Rohstoffe, insbesondere Glukose, verursacht würden. Glukose sei jedoch teilweise gerade von anderen Teilnehmern des Kartells hergestellt worden, so dass sie die Entstehungskosten für die Zitronensäureprodukte der Jungbunzlauer GmbH, der damals praktisch keine anderen Bezugsquellen zur Verfügung gestanden hätten, maßgeblich hätten beeinflussen können.

245 Die Kommission habe sich jedoch in den Randnummern 282 und 284 der Entscheidung darauf beschränkt, diese Gesichtspunkte pauschal damit zurückzuweisen, dass die Klägerin ab 1994 die Verantwortung für die Sammlung von Verkaufsdaten übernommen und ihr Vorstandsvorsitzender die Kartellbesprechungen geleitet habe. Dies habe der Kommission für die Annahme genügt, „dass sich Jungbunzlauer aktiv am Kartell [beteiligt habe] und [ihre] Rolle viel weitreichender [gewesen sei], als das Unternehmen zu[gebe]“ (Randnr. 284 der Entscheidung).

246 Die Kommission überzeichne die Bedeutung des Leiters der Kartellbesprechungen. Wie sie selbst in Randnummer 120 ihrer Entscheidung ausgeführt habe, sei diese Funktion an den Vorsitz des Europäischen Verbandes der Zitronensäurehersteller ECAMA gekoppelt gewesen und vom Vertreter der Klägerin nur übernommen worden, weil die Regeln des Kartells dies vorgesehen hätten. Die Funktion habe nur in der Weiterführung der Meldestelle bestanden und sei eine „undankbare“, in erster Linie mit Verwaltungsarbeit verbundene Aufgabe gewesen. Eine gesteigerte Einflussmöglichkeit im Kartell sei damit in keiner Weise verbunden gewesen. Unter Verweis auf ihre oben in Randnummer 244 wiedergegebenen Ausführungen fügt die Klägerin hinzu, dass es ihr unmöglich gewesen wäre, diese Funktion abzulehnen. Gleichzeitig stehe das von der Kommission gezeichnete Bild einer „Leitungsfunktion“ in unauflöslichem Widerspruch zu der Tatsache, dass das Unternehmen

unaufhörlich dafür kritisiert worden sei, dass es die Absprachen nicht voll eingehalten habe. Schließlich erscheine es auch vor dem Hintergrund der gegebenen — oben in Randnummer 244 erwähnten — Machtverhältnisse realitätsfern, dass ein mittelständisches Familienunternehmen wie die Jungbunzlauer-Gruppe den anderen Kartellteilnehmern irgendwelche Vorgaben hätte machen können.

247 Die Übernahme der Funktion des Leiters der Kartellbesprechungen könnte eine weitreichende Rolle der Klägerin auch allenfalls ab 1994 belegen, d. h. nur für das letzte Jahr des von der Kommission zugrunde gelegten Zeitraumes. Die oben in den Randnummern 243 und 244 dargelegten Argumente würden hierdurch jedoch in keiner Weise widerlegt. Die Übernahme einer solchen Funktion rund drei Jahre später schließe nicht aus, dass die Jungbunzlauer GmbH 1991 gegen ihren Willen in das Kartell hineingezogen worden sei.

248 Die Kommission behaupte auch zu Unrecht, dass die Klägerin regelmäßig durch ihre leitenden Mitarbeiter an den Kartellbesprechungen teilgenommen habe. Zum einen sei dies in Bezug auf die Herren R. und H. nicht der Fall gewesen, und zum anderen verfüge ein relatives kleines Unternehmen wie die Jungbunzlauer-Gruppe über eine „flache“ Hierarchie. Soweit ihr die Kommission in Randnummer 122 der Entscheidung und in ihrer Klagebeantwortung eine „Wortführerschaft“ beim Vorgehen des Kartells gegen die chinesischen Hersteller anlasten wolle, sei klarzustellen, dass sie lediglich eine Antidumping-Beschwerde an die Kommission vorbereitet habe; eine solche sei ein legitimes Mittel, um sich gegen Wettbewerbsverzerrungen durch gedumpte Importe zur Wehr zu setzen, und kein Verstoß gegen Artikel 81 EG.

249 Schließlich kritisiert die Klägerin, dass sich die Kommission offenbar die in den Randnummern 279 bis 281 der Entscheidung zusammengefasste Argumentation zweier Kartellmitglieder, und zwar von H & R und Roche, zu eigen gemacht habe,

die diese im Verwaltungsverfahren vorgebracht hätten. Die Behauptungen dieser beiden Unternehmen seien erstens unzutreffend, hätten zweitens keinen Beweiswert, weil es sich um die Aussagen von Mitbeschuldigten handele, die naturgemäß versuchten, den Hauptbeitrag an der Zuwiderhandlung anderen Unternehmen zuzuschieben, und seien drittens in der Mitteilung der Beschwerdepunkte nicht genannt worden, so dass ihre Verwertung in der Entscheidung die Verteidigungsrechte verletze (vgl. zu diesem dritten Gesichtspunkt unten Randnr. 336).

250 Nach Auffassung der Kommission ist dieses Vorbringen zurückzuweisen.

#### b) Würdigung durch das Gericht

251 Nach Abschnitt 3 erster Gedankenstrich der Leitlinien wird eine Verringerung des Grundbetrags der Geldbuße bei mildernden Umständen wie beispielsweise „ausschließlich passive Mitwirkung oder reines Mitläufertum“ gewährt.

252 Nach der Rechtsprechung (Urteil des Gerichts vom 29. April 2004 in den Rechtssachen T-236/01, T-239/01, T-244/01 bis T-246/01, T-251/01 und T-252/01, Tokai Carbon u. a./Kommission, Slg. 2004, II-1181, Randnr. 331) kann es etwa ein Anhaltspunkt für die bloß passive Mitwirkung eines Unternehmens an einem Kartell sein, dass es deutlich seltener als die anderen Kartellmitglieder an den Treffen teilnahm (oben in Randnr. 88 zitiertes Urteil BPB de Eendracht/Kommission, Randnr. 343), dass es unabhängig von der Dauer seiner Beteiligung an der Zuwiderhandlung erst verspätet auf dem von dieser betroffenen Markt aufgetreten ist (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofes vom 10. Dezember 1985 in den Rechtssachen 240/82 bis 242/82, 261/82, 262/82, 268/82 und 269/82, Stichting Sigarettenindustrie u. a./Kommission, Slg. 1985, 3831, Randnr. 100) oder

dass es ausdrückliche Erklärungen in diesem Sinne seitens der Vertreter von Drittunternehmen gibt, die ebenfalls an der Zuwiderhandlung beteiligt waren (Urteil des Gerichts vom 14. Mai 1998 in der Rechtssache T-317/94, Weig/Kommission, Slg. 1998, II-1235, Randnr. 264). Das Gericht hat weiter entschieden, dass die „ausschließlich passive Mitwirkung oder reines Mitläufertum“ eines Kartellteilnehmers impliziert, dass er sich nicht hervorgetan hat, d. h. nicht aktiv an der Ausarbeitung der wettbewerbswidrigen Absprachen teilgenommen hat (Urteil des Gerichts vom 9. Juli 2003 in der Rechtssache T-220/00, Cheil Jedang/Kommission, Slg. 2003, II-2473, Randnr. 167).

253 In ihrer Entscheidung hat die Kommission, ohne die Klägerin als Anführerin einzustufen, deren Vorbringen, dass sie eine bloß passive oder Mitläuferrolle gespielt habe, mit der Begründung zurückgewiesen, dass die Klägerin ab 1994 die Sammlung von Verkaufsdaten übernommen und ihr Vorstandsvorsitzender die Kartellbesprechungen geleitet habe (Randnr. 284 der Entscheidung).

254 Die Klägerin kann im vorliegenden Fall keine mildernden Umstände mit der Begründung für sich in Anspruch nehmen, sie sei zur Teilnahme an dem Kartell gezwungen worden. Selbst wenn als wahr unterstellt würde, dass die anderen Kartellmitglieder auf die Jungbunzlauer GmbH Druck ausübten, um sie zum Beitritt zu den Kartellabsprachen zu bewegen, änderte dies doch nichts daran, dass die Klägerin nach ihrem Beitritt zum Kartell die Beschlüsse der Kartellmitglieder einhielt, ohne bei der Begehung der Zuwiderhandlung eine ausschließlich passive Mitwirkung oder reines Mitläufertum an den Tag zu legen. Nach den Leitlinien der Kommission kann aber nur eine „ausschließlich“ passive oder Mitläuferrolle zu einer Herabsetzung der Geldbuße führen. Es genügt darum nicht, dass sich das betreffende Unternehmen in bestimmten Zeiträumen des Kartells oder hinsichtlich bestimmter Absprachen des Kartells „nicht hervorgetan“ hat.

255 Dieser Schluss wird zweitens dadurch bestätigt, dass die Klägerin regelmäßig an den Kartellsitzungen teilnahm.

- 256 Drittens kann sich die Klägerin auch nicht mit Erfolg auf die wirtschaftlichen Schwierigkeiten berufen, denen sie in der Zeit des Kartells begegnet sei. Denn es beruhte gerade auf den Schwierigkeiten, mit denen alle Akteure auf dem Zitronensäuremarkt seit Ende der 80er Jahre konfrontiert waren, dass sich mehrere von ihnen, darunter die Klägerin, zu einem wettbewerbswidrigen Verhalten entschlossen. Im Allgemeinen entstehen Kartelle gerade dann, wenn eine Branche in Schwierigkeiten ist (vgl. in diesem Sinne oben in Randnr. 252 zitiertes Urteil Tokai Carbon u. a./Kommission, Randnr. 345).
- 257 Viertens macht die Klägerin zu Unrecht geltend, dass die Rolle des Leiters der Kartellinteressen nur Verwaltungsarbeit bedeutet und ihm im Kartell keinen erhöhten Einfluss verschafft hätte. Denn es ist unbestreitbar, dass die Einberufung von Sitzungen, der Vorschlag einer Tagesordnung und die Verteilung von Unterlagen zur Vorbereitung der Sitzungen mit der passiven Rolle eines Mitläufers, der sich nicht hervortut, unvereinbar ist. Derartige Initiativen lassen eine positive und aktive Haltung der Klägerin in der Schaffung, Fortführung und Überwachung des Kartells erkennen. Ebenso spielt die Klägerin die Tatsache, dass ihr Vorstandsvorsitzender selbst an den Kartellsitzungen teilnahm, zu Unrecht damit herunter, dass sie keine Hierarchie besessen habe, die mit der der übrigen Kartellmitglieder vergleichbar wäre. Selbst wenn dies als wahr unterstellt würde, ließe es sich allenfalls als Beweis dafür anführen, dass die Klägerin im Kartell nicht die Rolle einer Anführerin spielte, erscheint aber nicht geeignet, eine „ausschließlich passive Mitwirkung oder reines Mitläufertum“ der Klägerin zu belegen. Unstreitig hat die Kommission die Klägerin aber nicht als eine Anführerin des Kartells eingestuft.
- 258 Es stellt daher keine Verletzung ihrer Leitlinien dar, dass die Kommission der Klägerin die Anrechnung mildernder Umstände wegen ausschließlich passiver Mitwirkung oder reinen Mitläufertums der Jungbunzlauer GmbH bei der Durchführung der Zuwiderhandlung versagte.

## 2. Zur fehlenden Anwendung der Kartellabsprachen durch die Jungbunzlauer GmbH

### a) Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

259 Die Klägerin meint, dass ihr die Kommission auch nach dem dritten Gedankenstrich des Abschnitts 3 der Leitlinien mildernde Umstände hätte zubilligen müssen, weil die Jungbunzlauer GmbH die Absprachen nicht in die Tat umgesetzt habe. Obwohl die Vertreter der Jungbunzlauer GmbH bei den Treffen regelmäßig zugegen gewesen seien, habe das Unternehmen eine eigenständige und wettbewerbsorientierte Geschäftspolitik verfolgt. Wie kein anderes der am Kartell beteiligten Unternehmen habe sich die Jungbunzlauer GmbH konsequent und über einen langen Zeitraum dem Versuch der anderen Kartellmitglieder entzogen, ihre Konditionen- und Preispolitik „disziplinieren“ zu lassen.

260 So gehe erstens aus Randnummer 72 der Entscheidung hervor, dass der Preisverfall für Zitronensäure in Europa und damit letztlich die Bildung des Kartells eine Folge des Marktverhaltens gewesen sei, das die Jungbunzlauer GmbH bis 1990 praktiziert habe. Denn von 1970 bis 1990 habe die Jungbunzlauer GmbH ihren Absatz von Zitronensäure um das 30-fache gesteigert, während sich das Marktvolumen im gleichen Zeitraum nur um knapp 96 % erhöht habe. Dieser Gewinn von Marktanteilen sei zu Lasten der auf dem Markt etablierten Großanbieter von Zitronensäure gegangen. Die Absprachen seien daher vor allem ein Mittel gewesen, die Jungbunzlauer GmbH in eine gemeinsame Disziplin einzubinden, wie dies auch die Schilderung des ersten Kartelltreffens am 6. März 1991 in Basel, die sie in ihrer Antwort auf die Beschwerdepunkte gegeben habe, veranschauliche. Der Ablauf dieses ersten Treffens belege, dass die Absprachen von Anfang an den wirtschaftlichen Interessen der Jungbunzlauer GmbH zuwidergelaufen seien.

261 Zweitens habe die Jungbunzlauer GmbH während der gesamten Dauer des Kartells seine Arbeit erheblich gestört und seine Auswirkungen auf den Markt reduziert.

Daher sei die Jungbunzlauer GmbH trotz der Teilnahme ihrer Vertreter an den meisten Kartelltreffen von den anderen Mitgliedern als „Störenfried“ empfunden worden.

- 262 In der Anfangsphase des Kartells, die sich von März 1991 bis Mitte 1993 erstreckt habe (Randnr. 90 der Entscheidung), habe die Jungbunzlauer GmbH hauptsächlich versucht, dessen Wirksamkeit einzudämmen. Die Hauptsorge der Jungbunzlauer GmbH sei es gewesen, die Einrichtung eines Ausgleichsmechanismus zur Sanktionierung von Verstößen gegen die Quoten zu verhindern. Dies werde durch das Verhalten der Vertreter der Jungbunzlauer GmbH bei dem Treffen im Mai 1992 in Jerusalem belegt, das sie bereits in ihrem Schreiben vom 29. April 1999, in ihrer aufgrund der Mitteilung über Zusammenarbeit abgegebenen Erklärung vom 21. Mai 1999 und in ihrer Antwort auf die Beschwerdepunkte geschildert habe.
- 263 In der zweiten Phase des Kartells von Mitte 1993 bis Mai 1995 (Randnr. 91 der Entscheidung) sei es den beteiligten Unternehmen immer schwerer gefallen, die verabredeten Preise durchzusetzen. Hierfür sei neben den Einfuhren aus China vor allem die Jungbunzlauer GmbH verantwortlich gewesen, da sie versucht habe, aus dem Kartell auszubrechen.
- 264 Wie aus Randnummer 117 der Entscheidung hervorgehe, seien nämlich seit Anfang des Jahres 1993 zunehmend Unstimmigkeiten zwischen den Kartellmitgliedern zutage getreten, wobei die Jungbunzlauer GmbH als Hauptverantwortliche identifiziert worden sei, da sie sich nicht mehr an die Absprachen gehalten und nach Einschätzung der übrigen Kartellmitglieder mangelnde Disziplin gezeigt habe. Dies werde durch das Vernehmungsprotokoll des FBI zum Treffen im März 1993 in Chicago bestätigt. Wie sie bereits in ihrem Schreiben vom 29. April 1999, in ihrer Erklärung vom 21. Mai 1999 im Zusammenhang mit der Mitteilung über Zusammenarbeit und in ihrer Antwort auf die Beschwerdepunkte gegenüber der Kommission dargelegt habe und wie ebenso den Erklärungen der anderen Kartellmitglieder und dem Verhandlungsprotokoll des FBI — in der Anlage zur Mitteilung der Beschwerdepunkte — zu entnehmen sei, sei die Klägerin bei den

Kartelltreffen von 1993 bis 1995 von den anderen Kartellmitgliedern wegen ihres Widerstands gegen wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen und der Nichtumsetzung der getroffenen Absprachen kritisiert worden. Schließlich sei Anfang 1995 der Ausschluss der Jungbunzlauer GmbH aus dem Kartell erwogen worden; da keine Lösung habe gefunden werden können, hätten die Aktivitäten des Kartells mit einem Treffen am 22. Mai 1995 geendet.

265 Drittens sei die tatsächliche Nichtumsetzung der Absprachen durch die Jungbunzlauer GmbH auch an deren Preisen abzulesen. Die Klägerin verweist insoweit auf vier Schaubilder, die sie der Kommission mit ihrer Antwort auf die Beschwerdepunkte übermittelt habe und in denen sie die im Kartell vereinbarten Zielpreise mit den Preisen verglichen habe, die die Jungbunzlauer GmbH tatsächlich am Markt verlangt habe. Hieraus ergebe sich, dass die Jungbunzlauer GmbH in der Regel unter den Zielpreisen angeboten habe und hiermit in großem Umfang und nicht nur punktuell gegen die festgesetzten Preise „verstoßen“ habe. Die Klägerin bestreitet die Behauptung der Kommission, dass diese Schaubilder eine Parallelität der Zielpreise und der von der Jungbunzlauer GmbH tatsächlich verlangten Preise erkennen ließen.

266 Die Kommission tritt diesem Vorbringen der Klägerin entgegen.

#### b) Würdigung durch das Gericht

267 Nach Abschnitt 3 zweiter Gedankenstrich der Leitlinien wird eine Verringerung des Grundbetrags der Geldbuße bei mildernden Umständen wie z. B. tatsächliche Nichtanwendung der Vereinbarungen über Verstöße gewährt.

- 268 Insoweit ist zu prüfen, ob die von der Klägerin vorgetragene Umstände belegen können, dass sie sich der Durchführung der rechtswidrigen Vereinbarungen in dem Zeitraum, in denen sie ihnen beigetreten war, in Wirklichkeit durch eigenes Wettbewerbsverhalten auf dem Markt entzogen hat (vgl. in diesem Sinne oben in Randnr. 141 zitiertes Urteil Cimenteries CBR u. a./Kommission, Randnrn. 4872 bis 4874, und oben in Randnr. 252 zitiertes Urteil Cheil Jedang/Kommission, Randnr. 192).
- 269 Nach ständiger Rechtsprechung ist die Tatsache, dass sich ein Unternehmen, dessen Beteiligung an einer Preisabsprache mit seinen Konkurrenten erwiesen ist, nicht in der mit ihnen vereinbarten Weise auf dem Markt verhalten hat, bei der Bestimmung der Höhe der zu verhängenden Geldbuße nicht zwangsläufig als mildernder Umstand zu berücksichtigen. Denn ein Unternehmen, das trotz der Absprache mit seinen Konkurrenten eine mehr oder weniger unabhängige Marktpolitik verfolgt, versucht möglicherweise nur, das Kartell zu seinem Vorteil auszunutzen (oben in Randnr. 141 zitiertes Urteil Cascades/Kommission, Randnr. 230, und oben in Randnr. 252 zitiertes Urteil Cheil Jedang/Kommission, Randnr. 190).
- 270 Im vorliegenden Fall bestand jedenfalls, wie oben in den Randnummern 183 und 184 festgestellt worden ist, tatsächlich eine gewisse Parallelität zwischen den vom Kartell festgelegten Preisen und den von der Klägerin praktizierten Preisen, auch wenn diese im Allgemeinen niedriger waren als erstere. Unter diesen Umständen kann die Klägerin nicht mit Erfolg zu ihrer Entlastung geltend machen, dass das Kartell ihren wirtschaftlichen Interessen zuwidergelaufen sei und dass sie die Arbeit des Kartells gestört, seine Wirksamkeit gemindert habe und im Allgemeinen Preise unterhalb der vereinbarten Preise berechnet habe.
- 271 Die Kommission hat daher damit, dass sie der Klägerin keine mildernden Umstände wegen faktischer Nichtdurchführung des Kartells durch die Jungbunzlauer GmbH zuerkannte, ihre Leitlinien nicht verletzt.

B — *Zur Verletzung der Begründungspflicht*

- 272 Die Klägerin macht im Wesentlichen geltend, dass die Entscheidung sowohl hinsichtlich der tatsächlichen Nichtanwendung der Absprachen als auch hinsichtlich ihrer bloßen Mitläuferrolle im Kartell nicht hinreichend begründet sei, da die Kommission auf ihre verschiedenen Argumente im Verwaltungsverfahren gar nicht eingegangen sei.
- 273 Nach Auffassung der Kommission ist diese Rüge zurückzuweisen.
- 274 Wie insoweit unter Hinweis auf die oben in Randnummer 100 zitierte Rechtsprechung festzustellen ist, hat die Kommission in Randnummer 284 der Entscheidung festgestellt, es genüge „[a]llein die Tatsache, dass Jungbunzlauer ab 1994 die Verantwortung für die Sammlung von Verkaufsdaten übernahm und sein Vorstandsvorsitzender die Kartellbesprechungen leitete, ... um darzulegen, dass sich Jungbunzlauer aktiv am Kartell beteiligte und seine Rolle viel weitreichender war, als das Unternehmen zugibt“.
- 275 Im Übrigen hat die Kommission die Behauptung der Klägerin, sie habe in dem Kartell keine aktive Rolle gespielt und seine Beschlüsse nicht angewandt, auch in den Randnummern 218 und 219 der Entscheidung gewürdigt und zurückgewiesen.
- 276 Hinsichtlich der Nichtanwendung der Vereinbarungen in Randnummer 285 der Entscheidung hat sich die Kommission auf ihre Beurteilung in den Randnummern 212 bis 218 der Entscheidung bezogen, in denen sie die Durchführung der Kartellabsprachen durch die Beteiligten hinsichtlich der Preise für Zitronensäure, der Quoten und der Ausgleichsmechanismen eingehend dargelegt hat.

277 Entgegen dem Vorbringen der Klägerin ist die Entscheidung daher insoweit hinreichend begründet.

V — *Zur fehlenden Berücksichtigung der in anderen Staaten verhängten Geldbußen*

A — *Vorbringen der Verfahrensbeteiligten*

278 Nach Ansicht der Klägerin hat die Kommission die Grenzen ihres Ermessens dadurch überschritten, dass sie es abgelehnt habe, bei der Bußgeldzumessung die Geldbußen zu berücksichtigen, die bereits in Verfahren in den USA und Kanada wegen Verletzung der Wettbewerbsvorschriften dieser Länder verhängt worden seien, und die mit der Entscheidung verhängte Geldbuße dementsprechend herabzusetzen.

279 Im Verfahren in den USA habe die Jungbunzlauer-Gruppe mit den amerikanischen Kartellbehörden 1997 ein „Plea Agreement“ abgeschlossen, in dem sich die Unternehmensgruppe zur Zahlung eines Bußgeldes von insgesamt 11 Mio. USD verpflichtet habe. Hierbei ausdrücklich einbezogen worden sei nicht nur der Teil der Absprachen, der sich auf den US-amerikanischen Markt bezogen habe, sondern auch derjenige Teil, der in Drittländern umgesetzt werden sollen. So hätten die US-Behörden in den Nummern 2 und 4 (b) des Plea Agreement bei der Bemessung der Geldbuße ausdrücklich berücksichtigt, dass es sich um ein weltweites Kartell („United States and elsewhere“) gehandelt habe. Es komme hinzu, dass die US-Behörden in diesem Zusammenhang namentlich unter Hinweis auf den internationalen Charakter der Absprachen erstmals ein um ein Vielfaches höheres Bußgeld verhängt hätten. Gegenstand des Verfahrens in den USA seien somit auch alle Absprachen und Umsetzungshandlungen der beteiligten Unternehmen gewesen, die den europäischen Markt betroffen hätten. Die in den Beschwerdepunkten beschriebenen Vorgänge und ihre Auswirkungen auf den europäischen Markt seien also bereits durch eine Geldbuße sanktioniert worden.

280 Auch die kanadische Kartellbehörde habe wegen derselben Absprachen ein kartellrechtliches Bußgeldverfahren eingeleitet. In einem 1998 auch hier geschlossenen Plea Agreement habe die Jungbunzlauer-Gruppe eine Geldbuße von 2 Mio. kanadischen Dollar (ca. 1,2 Mio. Euro) akzeptieren müssen, um das von den kanadischen Behörden wegen derselben Absprachen eingeleitete Verfahren zu beenden.

281 Zwar finde der Grundsatz *ne bis in idem* im vorliegenden Fall keine unmittelbare Anwendung, da es um Sanktionsvorschriften auf Gemeinschaftsebene einerseits und auf nationaler Ebene andererseits gehe. Dennoch hätte die Kommission aufgrund des allgemeinen Billigkeitsgedankens, der vom Gemeinschaftsrichter als solcher anerkannt sei (Urteile des Gerichtshofes vom 13. Februar 1969 in der Rechtssache 14/68, Wilhelm u. a./Bundeskartellamt, Slg. 1969, 1, Randnr. 11, und des Gerichts vom 6. April 1995 in der Rechtssache T-149/89, Sotralentz/Kommission, Slg. 1995, II-1127, Randnr. 29), die dem Grundsatz *ne bis in idem* zugrunde liegende Wertung hier berücksichtigen müssen. Im vorliegenden Fall habe sich um einen weltweiten Markt gehandelt, auf dem sich die Absprachen länderübergreifend ausgewirkt hätten. Die Behörden der USA und Kanadas hätten ihre Geldbußen wegen derselben Taten verhängt wie die Kommission. Die von den Behörden eines Drittstaats verhängte Sanktion müsse aber zumindest dann in die Bemessung der von der Kommission festgesetzten Geldbuße einfließen, wenn diese Behörde und die Kommission über dieselben Handlungen zu befinden hätten. In der Literatur werde diese Auffassung von zahlreichen Autoren geteilt, darunter auch von verschiedenen ehemaligen Beamten der Kommission. Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 14. Dezember 1972 in der Rechtssache 7/72 (Boehringer Mannheim/Kommission, Slg. 1972, 1281, Randnr. 3) die Berücksichtigung von in Drittstaaten verhängten Geldbußen für den Fall in Betracht gezogen, dass die vorgeworfenen Handlungen identisch seien. Die Berücksichtigung der ausländischen Geldbußen bei der Festsetzung des Bußgeldbetrags sei in dem betreffenden Urteil nur wegen der fehlenden Identität der Handlungen abgelehnt worden. Dies zeige, dass eine solche Berücksichtigung dann geboten sei, wenn die Handlungen identisch seien.

282 Mehrere der mit Geldbußen verfolgten Zwecke — insbesondere Abschreckung und Gewinnabschöpfung — seien durch die Verhängung von Sanktionen in Drittländern bereits erfüllt. Ferner sei in diesem Zusammenhang besonders hervorzuheben, dass ihr sowohl in dem US-amerikanischen als auch im kanadischen Bußgeldverfahren

gestattet worden sei, angesichts ihrer beschränkten Ressourcen die Geldbuße in Raten über mehrere Jahre verteilt zu entrichten. Durch die erheblichen Bußgelder, die in den USA und Kanada verhängt worden seien, sei die Jungbunzlauer-Gruppe in ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit also bereits empfindlich getroffen worden. Auch vom Zweck der Bußgeldverhängung her gesehen sei die Berücksichtigung der bereits verhängten Beträge somit geboten.

- 283 Schließlich wende die Kommission zu Unrecht ein, dass die Behörden der USA und Kanadas zur Verhängung von Geldbußen wegen Wettbewerbsbeschränkungen im Gemeinschaftsgebiet nicht befugt seien. Dem Wortlaut des „Plea Agreement“ sei nämlich zu entnehmen, dass sich die US-Behörden nicht auf die Auswirkungen auf den Markt der USA beschränkt hätten.
- 284 Nach Auffassung der Kommission ist diese Rüge zurückzuweisen.

## B — *Würdigung durch das Gericht*

- 285 Der Grundsatz *ne bis in idem* verbietet es, dieselbe Person mehr als einmal wegen desselben rechtswidrigen Verhaltens zum Schutz desselben Rechtsguts mit einer Sanktion zu belegen. Seine Anwendung hängt von der dreifachen, kumulativ geltenden Voraussetzung der Identität des Sachverhalts, des Zuwiderhandelnden und des geschützten Rechtsguts ab (vgl. in diesem Sinne oben in Randnr. 132 zitiertes Urteil Aalborg Portland u. a./Kommission, Randnr. 338).
- 286 So hat die Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte die Möglichkeit bejaht, dass gegen ein Unternehmen wegen desselben rechtswidrigen Verhaltens zwei Par-

alle Verfahren durchgeführt und somit zwei gesonderte Sanktionen verhängt werden dürfen, eine von der zuständigen Behörde des betreffenden Mitgliedstaats, die andere nach dem Gemeinschaftsrecht, sofern diese Verfahren verschiedenen Zielen dienen und die verletzten Normen nicht identisch sind (oben in Randnr. 281 zitiertes Urteil Wilhelm u. a., Randnr. 11, Urteil des Gerichts vom 6. April 1995 in der Rechtssache T-141/89, Tréfileurope/Kommission, Slg. 1995, II-791, Randnr. 191, und oben in Randnr. 281 zitiertes Urteil Sotralentz, Randnr. 29).

287 Daraus folgt, dass der Grundsatz *ne bis in idem* erst recht nicht in einem Fall wie dem vorliegenden anwendbar sein kann, indem die einerseits von der Kommission und andererseits von den amerikanischen und kanadischen Behörden geführten Verfahren und verhängten Sanktionen offenkundig nicht den gleichen Zielen dienen. Denn im ersten Fall geht es um die Erhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs auf dem Gebiet der Europäischen Union oder im EWR, im zweiten Fall hingegen wird ein Schutz des amerikanischen und kanadischen Marktes angestrebt (vgl. in diesem Sinne oben in Randnr. 252 zitiertes Urteil Tokai Carbon u. a./Kommission, Randnr. 134 und die dort zitierte Rechtsprechung). Die für den Grundsatz *ne bis in idem* geltende Anwendungsvoraussetzung, dass die geschützten Rechtsgüter identisch sind, ist daher nicht erfüllt.

288 Nach Auffassung des Gerichts ist der Grundsatz *ne bis in idem* daher im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Dies stimmt mit der oben in Randnummer 281 wiedergegebenen Beurteilung der Klägerin überein.

289 Die Klägerin ist jedoch der Meinung, dass trotz Nichtanwendung des Grundsatzes *ne bis in idem* die Kommission bei der Bemessung der Geldbuße die von den mit demselben Sachverhalt seinerzeit befassten amerikanischen und kanadischen Stellen verhängten Geldbußen hätte berücksichtigen müssen. Dies ergebe sich sowohl aus dem allgemeinen Billigkeitsgedanken als auch aus der angestrebten Erreichung der Zwecke einer Geldbuße, die in der Abschreckung und einer Gewinnabschöpfung lägen.

- <sup>290</sup> Hinsichtlich des allgemeinen Billigkeitsgrundsatzes ist daran zu erinnern, dass die mögliche Kumulierung einer gemeinschaftlichen und einer nationalen Sanktion im Anschluss an zwei Parallelverfahren, deren Zulässigkeit aus dem besonderen System der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten wegen der Verfolgung verschiedener Ziele folgt, einem Gebot der Billigkeit unterliegt. Dieses Gebot verpflichtet die Kommission, bei der Zumessung der Geldbuße die einem Unternehmen für dieselbe Tat bereits auferlegten Sanktionen zu berücksichtigen, wenn es sich um Sanktionen wegen Zuwiderhandlungen gegen das Kartellrecht eines Mitgliedstaats — also im Gebiet der Gemeinschaft begangene Rechtsverletzungen — handelt (oben in Randnr. 281 zitiertes Urteil Wilhelm u. a., Randnr. 11, oben in Randnr. 286 zitiertes Urteil Tréfileurope/Kommission, Randnr. 191, und oben in Randnr. 281 zitiertes Urteil Sotralentz, Randnr. 29).
- <sup>291</sup> Die sich aus dieser Rechtsprechung ergebende Verpflichtung zur Berücksichtigung des Billigkeitsgrundsatzes folgt jedoch zum einen aus der engen Wechselbeziehung zwischen den nationalen Märkten der Mitgliedstaaten und dem Gemeinsamen Markt und zum anderen aus dem besonderen System der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten bei Kartellen in demselben Gebiet.
- <sup>292</sup> Diese Gesichtspunkte liegen hier jedoch nicht vor, und es lässt sich daher der Kommission auf dieser Grundlage nicht vorwerfen, dass sie diese Verpflichtung verkannt habe.
- <sup>293</sup> Dieser Schluss wird durch das von der Klägerin angeführte Urteil Boehringer/Kommission (vgl. oben, Randnr. 281) nicht in Frage gestellt. Denn dort hat der Gerichtshof nicht ausgeführt, dass die Kommission zur Anrechnung der von den Behörden eines Drittstaats verhängten Sanktion verpflichtet ist, wenn der einem Unternehmen von diesen Behörden und von der Kommission angelastete Sachverhalt derselbe ist, sondern sich auf die Feststellung beschränkt, dass diese Frage zu entscheiden ist, wenn sie sich stellt (oben in Randnr. 281 zitiertes Urteil Boehringer/Kommission, Randnr. 3).

- 294 Selbst wenn im vorliegenden Fall davon auszugehen wäre, dass der allgemeine Billigkeitsgrundsatz die Kommission dazu verpflichtet, von Drittstaatsbehörden verhängte Sanktionen dann zu berücksichtigen, wenn der einem Unternehmen von der Kommission angelastete Sachverhalt mit dem ihm von einer Drittstaatsbehörde vorgeworfenen Sachverhalt identisch ist, bleibt doch festzustellen, dass die Klägerin nicht nachgewiesen hat, dass die amerikanischen und kanadischen Behörden andere Durchführungshandlungen oder Auswirkungen des Kartells berücksichtigt hätten als die in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet.
- 295 Denn der bloße Hinweis in der mit den amerikanischen Behörden geschlossenen Vereinbarung, dass das Kartell „in den Vereinigten Staaten und andernorts“ („in the United States and elsewhere“) bestanden habe, ist kein Beleg dafür, dass die amerikanischen Behörden bei der Berechnung der Bußgeldhöhe andere Durchführungshandlungen oder Auswirkungen des Kartells berücksichtigten als die, die das amerikanische Hoheitsgebiet betrafen, also insbesondere solche im EWR (vgl. in diesem Sinne oben in Randnr. 252 zitiertes Urteil Tokai Carbon u. a./Kommission, Randnr. 143). Eine solche Rechtsanwendung wäre im Übrigen geeignet, die territoriale Zuständigkeit der Kommission zu verletzen.
- 296 Ebenso wenig hat die Klägerin hinsichtlich der mit den kanadischen Behörden geschlossenen Vereinbarung den Nachweis geführt, dass diese bei der Bußgeldzumessung andere Durchführungshandlungen oder Auswirkungen des Kartells als solche im kanadischen Hoheitsgebiet, insbesondere solche im EWR, berücksichtigt hätten.
- 297 Was die Abschreckungswirkung der bereits verhängten Geldbußen und den durch diese eingetretenen Wegfall der Bereicherung anbelangt, so ist daran zu erinnern, dass die Befugnis der Kommission, Geldbußen gegen Unternehmen zu verhängen, die vorsätzlich oder fahrlässig gegen Artikel 81 Absatz 1 EG oder Artikel 82 EG verstoßen, zu den Befugnissen gehört, die der Kommission eingeräumt worden sind, um sie in die Lage zu versetzen, die ihr durch das Gemeinschaftsrecht übertragene Überwachungsaufgabe zu erfüllen. Diese Aufgabe beinhaltet auch den Auftrag, eine allgemeine Politik mit dem Ziel zu verfolgen, die im Vertrag niedergelegten

Grundsätze auf das Wettbewerbsrecht anzuwenden und das Verhalten der Unternehmen in diesem Sinne zu lenken (oben in Randnr. 199 zitiertes Urteil *Musique diffusion française u. a./Kommission*, Randnr. 105).

298 Daraus folgt die Befugnis der Kommission, das Niveau der Geldbußen so anzusetzen, dass ihre abschreckende Wirkung erhöht wird, wenn Zuwiderhandlungen einer bestimmten Art wegen des Gewinns, den eine Reihe der betroffenen Unternehmen daraus ziehen können, immer noch verhältnismäßig häufig sind, obwohl ihre Rechtswidrigkeit von Beginn der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik an feststand (oben in Randnr. 199 Urteil *Musique diffusion française u. a./Kommission*, Randnr. 108).

299 Die Klägerin kann nicht mit Erfolg geltend machen, dass ein Wegfall der Bereicherung des Unternehmens infolge der bereits verhängten Geldbußen notwendig eine Herabsetzung der auf gemeinschaftlicher Ebene verhängten Geldbuße rechtfertigt, zumal die Kommission die abschreckende Wirkung der verhängten Geldbußen zu gewährleisten hat.

300 Im Übrigen kann die Klägerin ebenso wenig geltend machen, dass eine Abschreckung in ihrem Fall deshalb nicht notwendig gewesen sei, weil sie wegen des gleichen Sachverhalts bereits in Drittstaaten verurteilt worden sei. Das von der Kommission verfolgte Ziel der Abschreckung bezieht sich auf das Verhalten der Unternehmen innerhalb der Gemeinschaft oder im EWR. Die abschreckende Wirkung einer wegen Verletzung der Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft gegen die Klägerin festgesetzten Geldbuße darf daher weder allein nach Maßgabe der besonderen Situation der Klägerin noch danach ermittelt werden, ob sie die in Drittstaaten außerhalb des EWR geltenden Wettbewerbsregeln beachtet hat (vgl. in diesem Sinne oben in Randnr. 252 zitiertes Urteil *Tokai Carbon u. a./Kommission*, Randnrn. 146 und 147).

301 Der Klagegrund der fehlenden Berücksichtigung der in anderen Staaten verhängten Geldbußen ist daher zurückzuweisen.

*VI — Zu der für Geldbußen nach Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 geltenden Obergrenze*

*A — Einleitung*

302 Die Klägerin weist darauf hin, dass die Kommission in Randnummer 293 der Entscheidung die Geldbußen für Cerestar und H & R herabgesetzt habe, um die nach Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 für Geldbußen geltende Obergrenze einzuhalten. Die Klägerin rügt, dass die Kommission in diesem Zusammenhang Beurteilungsfehler begangen und den Gleichbehandlungsgrundsatz sowie die Begründungspflicht verletzt habe.

303 Diese Klagegründe bestehen aus drei Teilen, mit denen die Klägerin rügt, dass die Kommission bei ihrer Berechnung im Hinblick auf die nach Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 für Geldbußen geltende Obergrenze erstens die in der Sache Natriumglukonat verhängten Geldbußen nicht berücksichtigt habe, zweitens den Umsatz der Jungbunzlauer Holding AG einbezogen und drittens die in anderen Staaten bereits verhängten Geldbußen nicht berücksichtigt habe.

*B — Zur Nichtberücksichtigung der in der Sache Natriumglukonat verhängten Geldbußen*

1. Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

304 Nach Ansicht der Klägerin hat die Kommission gegen Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 verstoßen, indem sie, um die in dieser Vorschrift vorgesehene Obergrenze für Geldbußen einzuhalten, nicht die Geldbußen berücksichtigt habe,

die sie bereits rund zwei Monate vor Erlass der hier streitigen Entscheidung im Fall Natriumglukonat gegen sie verhängt habe. Hätte die Kommission diese beiden Geldbußen addiert, hätte die Anwendung der in Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 vorgesehenen Obergrenze für Geldbußen zu einer Herabsetzung der verhängten Geldbuße geführt.

- 305 Die Kommission habe die beiden Fälle künstlich aufgespalten. Denn Zitronensäure und Natriumglukonat seien verwandte Produkte und gehörten zur gleichen Produktfamilie, da Ausgangsbasis für beide Produkte derselbe Rohstoff sei, die Produktionsverfahren weitgehend identisch seien, die Produkte zum großen Teil über dieselben Vertriebskanäle abgesetzt würden und als Abnehmer sowohl bei Zitronensäure als auch bei Natriumglukonat dieselben Unternehmen zu finden seien.
- 306 Der Einwand, dass der Kreis der Beteiligten in beiden Fällen voneinander abweiche, überzeuge nicht, da die Zusammenfassung eines Tatkomplexes nicht von der individuellen Entscheidung eines Unternehmens abhängen könne, ein bestimmtes Produkt zu produzieren oder nicht zu produzieren. Entgegen der Ansicht der Kommission hätte der Vergleich der Zeiträume der Zuwiderhandlungen für den Erlass einer einheitlichen Entscheidung für beide Fälle gesprochen. Die Klägerin fügt hinzu, dass die zuständigen Behörden in den USA und in Kanada beide Fälle zu einem einheitlichen Verfahren verbunden und für die Verstöße in Bezug auf beide Produkte nur eine einzige Geldbuße verhängt hätten. Schließlich zeige der Fall Vitamine, in dem die Kommission acht Kartelle in einer einheitlichen Entscheidung behandelt habe, dass eine verfahrensmäßige Zusammenfassung selbständiger Kartellvorwürfe gängige Praxis sei.
- 307 Nach Auffassung der Kommission ist diese Argumentation der Klägerin zurückzuweisen.

## 2. Würdigung durch das Gericht

- 308 Nach Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 kann die Kommission gegen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen Geldbußen in Höhe von bis zu 10 % des von dem einzelnen an der Zuwiderhandlung beteiligten Unternehmen im letzten Geschäftsjahr erzielten Umsatzes festsetzen.
- 309 Die Klägerin wirft der Kommission vor, dass sie die vorliegende Sache künstlich von der Sache Natriumglukonat abgetrennt habe.
- 310 Wie aus verschiedenen Begründungserwägungen der im vorliegenden Fall streitigen Entscheidung und der Entscheidung Natriumglukonat hervorgeht, verhängte die Kommission im Jahr 2001 gegen die Klägerin zwei Geldbußen, weil sie gegen die Wettbewerbsregeln durch ihre Beteiligung an zwei Kartellen verstoßen hatte, die verschiedene Produkte betrafen, die, auch wenn sie hinsichtlich bestimmter Anwendungen in nahem Zusammenhang standen, zwei verschiedene Produktmärkte bildeten. Zitronensäure ist nämlich, wie den Randnummern 34 bis 39 der Entscheidung Natriumglukonat zu entnehmen ist, für Natriumglukonat kein allgemeines Ersatzprodukt, sondern nur ein je nach Anwendungsgebiet partielles Substitut. Nach Auffassung des Gerichts ist diese von der Kommission vorgenommene Beurteilung nicht fehlerhaft und beruht es daher in einer solchen Situation auf objektiven — und nicht, wie die Klägerin behauptet, künstlichen — Gründen, dass die Kommission zwei gesonderte Verfahren einleitete, zwei gesonderte Zuwiderhandlungen feststellte und wegen der beiden Zuwiderhandlungen unabhängig voneinander zwei gesonderte Geldbußen verhängte.
- 311 Unter diesem Aspekt hat die Kommission entgegen dem Vorbringen der Klägerin nicht anders gehandelt als in der Sache Vitamine. Auch wenn die Kommission in dieser Sache die Verfahren, die die Kartelle auf dem Markt für Vitamine betrafen, miteinander verband und eine einzige Entscheidung erließ, stellte sie doch für jedes

der betroffenen Vitamine gesondert Zuwiderhandlungen fest und erlegte den betroffenen Unternehmen acht eigenständige Geldbußen auf.

- 312 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass von den fünf Herstellern von Zitronensäure, an die die im vorliegenden Fall streitige Entscheidung gerichtet ist, nur zwei am Kartell für Natriumglukonat beteiligt waren, nämlich die Klägerin und ADM. Im Bereich von Natriumglukonat bestand das Kartell außerdem von 1987 bis Juni 1995, während das Kartell für Zitronensäure nur von März 1991 bis Mai/Juni 1995 bestand. Die Mitglieder der beiden Kartelle hatten auch weder ein gemeinsames Vorhaben noch ein gemeinsames Ziel, das die abgestimmte und umfassende Ausschaltung des Wettbewerbs auf beiden fraglichen Märkten zum Gegenstand gehabt hätte.
- 313 Was schließlich den von der Klägerin angeführten Umstand angeht, dass die Wettbewerbsbehörden der USA und Kanadas die Verfahren im Hinblick auf Zitronensäure und Natriumglukonat miteinander verbunden haben, so ist er für die Beurteilung, ob die von der Kommission gewählte Vorgehensweise im Hinblick auf die Obergrenze nach Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 rechtmäßig war, ohne Bedeutung.
- 314 Der erste Teil des vorliegenden Klagegrundes, mit dem die unterbliebene Berücksichtigung der in der Sache Natriumglukonat verhängten Geldbußen im Hinblick auf die Obergrenze nach Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 gerügt wird, ist daher zurückzuweisen.

## *C — Zur Berücksichtigung des Umsatzes der Jungbunzlauer Holding AG*

### 1. Einleitung

- 315 Hinsichtlich der Berücksichtigung des Umsatzes der Jungbunzlauer Holding AG rügt die Klägerin erstens eine Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung, zweitens eine Verletzung der Begründungspflicht und drittens einen Beurteilungsfehler.

## 2. Zur Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung

### Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 316 Die Klägerin macht erstens geltend, die Kommission habe gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen, indem sie, um die in Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 vorgesehene Obergrenze für Geldbußen einzuhalten, auf den Umsatz der Jungbunzlauer-Gruppe abgestellt habe, während sie in Bezug auf zwei andere Adressaten der Entscheidung, nämlich H & R und Cerestar, sowohl den Umsatz der Muttergesellschaften als auch deren Beteiligungen außer Betracht gelassen habe.
- 317 Die Klägerin stellt klar, dass sie nicht die Richtigkeit der Berechnung der Kommission in den Fällen von H & R und Cerestar hinterfrage, auch wenn es sich dabei um eine Abkehr von der Berechnungsmethode handele, die die Kommission bisher angewandt habe. Die Entscheidungen in den Fällen Natriumglukonat und Vitamine zeigten nämlich, dass die Kommission in ihrer früheren Entscheidungspraxis in ihre Berechnung der in Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 vorgesehenen Obergrenze für Geldbußen, für die der Gesamtumsatz des betroffenen Unternehmens maßgebend sei, den Umsatz des ganzen Konzerns, d. h. den der Muttergesellschaft und ihrer Töchter, einbezogen habe. Die Kommission hätte diese günstigere Behandlung aber auch ihr zuteil werden lassen müssen.
- 318 Was die Behandlung von H & R anbelange, so gehe aus den Randnummern 292 und 293 der Entscheidung hervor, dass die Kommission insoweit allein den Umsatz der von H & R kontrollierten Beteiligungen zugrunde gelegt und dementsprechend die Geldbuße von 122,5 Mio. Euro auf 20,31 Mio. Euro herabgesetzt habe. Wäre die Kommission ihrer früheren Praxis gefolgt, wäre diese Herabsetzung nicht geboten gewesen. Den Randnummern 25 ff., 50, 183 und 243 der Entscheidung sei nämlich

zu entnehmen, dass H & R im Jahr 2000 zum Bayer-Konzern gehört habe, der in dem betreffenden Jahr einen Umsatz von 30 971 Mio. Euro erzielt habe.

319 Im Fall von Cerestar habe die Kommission die Geldbuße ohne Angabe von Gründen von 4,55 Mio. Euro auf 1,75 Mio. Euro reduziert. Mutmaßlich habe die Kommission dafür auf den in Randnummer 21 der Entscheidung angegebenen Umsatz von Cerestar abgestellt. Im Jahr 2000 habe Cerestar jedoch zum Eridiana-Béghin-Say-Konzern gehört, der in dem betreffenden Jahr einen Umsatz von 98 053 Mio. Euro erzielt habe (Randnr. 19 der Entscheidung).

320 Bei der Klägerin habe die Kommission dagegen auf den Umsatz der Jungbunzlauer-Gruppe abgestellt (vgl. Randnrn. 50, 185 und 293 der Entscheidung). Hätte die Kommission bei der Jungbunzlauer-Gruppe die gleiche Berechnungsmethode zugrunde gelegt wie bei H & R, so hätte sie lediglich die eigenen Umsätze der Klägerin zugrunde legen dürfen, die als Management-Gesellschaft nur geringe Umsätze erziele (ca. 3,5 Mio. Euro), und wäre bei Anwendung der Obergrenze von 10 % zu einer erheblichen Kürzung des Bußgeldes (auf ca. 0,35 Mio. Euro) gelangt. Hätte die Kommission auf die Umsätze der Jungbunzlauer GmbH (im Jahr 2000 habe diese nur einen Umsatz von 197,3 Mio. Euro erzielt) — die der richtige Adressat der Entscheidung gewesen wäre — abgestellt, wäre der Endbetrag von 29,4 Mio. Euro auf 19,73 Mio. Euro gesunken.

321 Nach Auffassung der Kommission ist dieses Vorbringen zurückzuweisen.

### Würdigung durch das Gericht

322 Wie bereits ausgeführt, verbietet es der Grundsatz der Gleichbehandlung, vergleichbare Sachverhalte verschieden und ungleiche Sachverhalte gleich zu

behandeln, es sei denn, eine solche Behandlung ist objektiv gerechtfertigt (vgl. oben in Randnr. 88 zitiertes Urteil BPB de Eendracht/Kommission, Randnr. 309 und die dort zitierte Rechtsprechung).

323 Im vorliegenden Fall ist den Randnummern 30, 34 und 187 der Entscheidung — seitens der Klägerin unwidersprochen — zu entnehmen, dass die Zuwiderhandlung von Unternehmen verwirklicht wurde, die nacheinander mit der Führung der gesamten Unternehmensgruppe betraut waren, nämlich der Jungbunzlauer GmbH und, nach der Umstrukturierung der Gruppe, der Klägerin. Die leitenden Mitarbeiter der Jungbunzlauer-Gruppe haben an den Kartellsitzungen teilgenommen und über die Beteiligung der Gruppe an dem Kartell und über ihr Verhalten im Rahmen des Kartells entschieden.

324 Dagegen hat die Klägerin den Beweis nicht einmal angetreten, dass die Lage der beiden anderen Gesellschaften, d. h. von H & R und Cerestar, mit ihrer eigenen Lage vergleichbar war. Sie hat damit nicht dargetan, dass im vorliegenden Fall die Lage, in der sich diese beiden anderen Unternehmen befanden, mit ihrer eigenen Lage vergleichbar war.

325 Der Klagegrund einer Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ist daher zurückzuweisen.

### 3. Zur Verletzung der Begründungspflicht

326 Die Klägerin rügt, dass die Kommission nicht hinreichend die Gründe erläutert habe, aus denen sie die Geldbuße angesichts der Obergrenze nach Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 nicht herabgesetzt habe. Vielmehr habe die Kommission erst in ihrer Klagebeantwortung dargelegt, warum sie die Klägerin anders behandelt habe als H & R und Cerestar.

- 327 Nach Auffassung der Kommission ist dieser Klagegrund zurückzuweisen.
- 328 Insoweit ist festzustellen, dass die Kommission in den Randnummern 30 bis 34, 187 und 188 der Entscheidung dargelegt hat, aus welchen Gründen sie die Zuwiderhandlung der Klägerin als der Verwaltungsgesellschaft der Unternehmensgruppe zurechnete. Diese Begründungserwägungen lassen in ihrer Gesamtheit ohne weiteres die Gründe ersehen, aus denen die Kommission anders als im Fall von H & R und Cerestar die Höhe der Geldbuße nicht wegen der Obergrenze des Artikels 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 herabsetzte. Sie war daher keineswegs verpflichtet, diese Gründe in dem Teil der Entscheidung, der der Anwendung dieser Obergrenze gewidmet war, ein weiteres Mal darzulegen.
- 329 Der Klagegrund einer Verletzung der Begründungspflicht ist daher ebenfalls zurückzuweisen.

4. Zum Vorliegen eines Beurteilungsfehlers wegen der Weigerung der Kommission, die in anderen Staaten verhängten Geldbußen zu berücksichtigen

- 330 Die Klägerin trägt vor, dass zur Berechnung der Obergrenze der Geldbußen nach Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 die gegen sie in den USA und Kanada verhängten Geldbußen (in Höhe von 10,9 Mio. Euro) und die von der Kommission verhängte Geldbuße (in Höhe von 29,4 Mio. Euro vor Anwendung der Mitteilung über Zusammenarbeit) zu addieren seien. Dies ergebe einen Gesamtbetrag von 40,3 Mio. Euro, der die Obergrenze weit überschreite.
- 331 Nach Auffassung der Kommission ist dieses Vorbringen zurückzuweisen.

332 Wie Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 zu entnehmen ist, gilt die darin vorgesehene Obergrenze nur für Geldbußen, die die Kommission wegen Zuwiderhandlungen gegen die gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln verhängt. Diese Auslegung des Artikels 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 steht auch mit den obigen Ausführungen in den Randnummern 285 bis 301 im Einklang, wonach die Kommission nicht dadurch gegen den Grundsatz *ne bis in idem* verstoßen hat, dass sie gegen die Klägerin eine Geldbuße verhängte, ohne die von dieser im Rahmen von Verfahren in Drittländern bereits entrichteten Geldbußen zu berücksichtigen.

333 Die Klägerin wirft der Kommission daher zu Unrecht vor, dass sie die gegen sie in den USA und Kanada verhängten Geldbußen für die Berechnung der Obergrenze von Geldbußen nach Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 nicht berücksichtigte.

334 Daher ist dieser Teil des Klagegrundes und damit der Klagegrund insgesamt abzuweisen.

## VII — *Zur Verletzung des Rechts auf Akteneinsicht*

### A — *Vorbringen der Verfahrensbeteiligten*

335 Nach Auffassung der Klägerin hat die Kommission ihr Recht auf uneingeschränkte Akteneinsicht verletzt, indem sie ihre Entscheidung auf Dokumente gestützt habe, zu denen sie die Klägerin nicht angehört habe. Die Entscheidung sei wegen dieses Verfahrensfehlers insgesamt oder jedenfalls in den Teilen für nichtig zu erklären, in denen sich die Kommission auf der Klägerin unzugänglich gebliebene Dokumente beziehe.

- 336 Die Kommission müsse den betroffenen Unternehmen die vollständige Ermittlungsakte zugänglich machen, damit sie sich gegen die in der Mitteilung der Beschwerdepunkte gegen sie erhobenen Vorwürfe sachgerecht verteidigen könnten (Urteil des Gerichtshofes vom 8. Juli 1999 in der Rechtssache C-51/92 P, Hercules Chemicals/Kommission, Slg. 1999, I-4235, Randnr. 54, und oben in Randnr. 141 zitiertes Urteil Cimenteries CBR u. a./Kommission, Randnr. 144). Das Recht auf Akteneinsicht gelte auch für die Antworten der anderen betroffenen Unternehmen auf die Beschwerdepunkte (Urteil Cimenteries CBR u. a./Kommission, Randnrn. 384 ff.). Es beziehe sich nicht nur auf alle belastenden Dokumente, sondern auch auf das gesamte entlastende Material. Könne nicht ausgeschlossen werden, dass die Verteidigungsmöglichkeiten der betroffenen Unternehmen durch die unvollständige Akteneinsicht beeinträchtigt worden seien, müsse die Entscheidung aufgehoben werden (Urteil Cimenteries CBR u. a./Kommission, Randnrn. 156 ff.). Wie sich aus den Schlussanträgen von Generalanwalt Léger vom 13. Dezember 1994 in der Rechtssache C-310/93 P (BPB Industries und British Gypsum/Kommission, Slg. 1995, I-865, Nrn. 119 und 120) und dem Beschluss des Präsidenten des Gerichts vom 4. April 2002 in der Rechtssache T-198/01 R (Technische Glaswerke Illmenau/Kommission, Slg. 2002 II-2153, Randnrn. 85 ff.) ergebe, seien an den Nachweis, dass die Unvollständigkeit der Akteneinsicht die Verteidigungsmöglichkeiten des Unternehmens beeinträchtigt habe, keine hohen Anforderungen zu stellen.
- 337 Im vorliegenden Fall habe ihr die Kommission nicht die Antworten von Cerestar, H & R, Roche und ADM auf die Mitteilung der Beschwerdepunkte übermittelt. In den Fußnoten 113 (Randnr. 217), 118 (Randnr. 220) und 119 (Randnr. 223) der Entscheidung habe die Kommission aus diesen Dokumenten Passagen zitiert, die u. a. die tatsächliche Umsetzung der Absprachen betroffen hätten. Auch die Antwort von Roche auf die Beschwerdepunkte habe ihr die Kommission nicht übermittelt.
- 338 Diese Dokumente hätten ihr erstens bei ihrer Verteidigung nützlich sein können, weil sie ihre Ausführungen stützten.

339 Zweitens habe die Kommission in den Randnummern 279 und 281 der Entscheidung zu ihren Lasten Teile der Antworten von H & R und Roche auf die Beschwerdepunkte verwendet, die sich auf die Mitläuferrolle der Jungbunzlauer GmbH bezogen hätten.

340 Es komme hinzu, dass die Kommission die Beteiligten im Verwaltungsverfahren aufgefordert habe, ihr eine nichtvertrauliche Fassung ihrer Antworten auf die Beschwerdepunkte zur Verfügung zu stellen. Die Kommission hätte daher den Betroffenen ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand Zugang zu diesen Dokumenten verschaffen können.

341 Nach Auffassung der Kommission ist dieses Vorbringen zurückzuweisen.

## B — *Würdigung durch das Gericht*

### 1. Einleitung

342 Die Klägerin wirft der Kommission vor, dass ihr die Antworten der anderen Beteiligten auf die Mitteilung der Beschwerdepunkte nicht zugänglich gemacht worden seien, obwohl die Kommission verschiedene Angaben daraus zu ihren Lasten und andere zu ihrer Entlastung verwertet habe.

## 2. Zu den belastenden Angaben

- 343 Will sich die Kommission auf eine Stelle einer Antwort auf die Mitteilung der Beschwerdepunkte oder auf eine Anlage zu einer solchen Antwort stützen, um in einem Verfahren zur Anwendung von Artikel 81 Absatz 1 EG das Bestehen einer Zuwiderhandlung nachzuweisen, so müssen die anderen Beteiligten dieses Verfahrens in die Lage versetzt werden, sich zu einem solchen Beweismittel zu äußern. Unter solchen Umständen bilden nämlich die fragliche Stelle aus einer solchen Antwort oder deren Anlage Material, das die verschiedenen an der Zuwiderhandlung angeblich Beteiligten belastet (oben in Randnr. 141 zitiertes Urteil Cimenteries CBR u. a./Kommission, Randnr. 386 und die dort zitierte Rechtsprechung).
- 344 Das betroffene Unternehmen muss dartun, dass das Ergebnis, zu dem die Kommission in ihrer Entscheidung gekommen ist, anders ausgefallen wäre, wenn ein nicht übermitteltes Schriftstück, auf das die Kommission ihre Vorwürfe gegen dieses Unternehmen gestützt hat, als belastendes Beweismittel ausgeschlossen werden müsste (oben in Randnr. 132 zitiertes Urteil Aalborg Portland u. a./Kommission, Randnrn. 71 bis 73).
- 345 Im vorliegenden Fall macht die Klägerin geltend, dass die Kommission in den Randnummern 279 und 281 der Entscheidung bestimmte Teile der Antworten von H & R und Roche auf die Mitteilung der Beschwerdepunkte zur Rolle der Jungbunzlauer GmbH im Kartell zu Lasten der Klägerin verwertet hat.
- 346 Dazu ist festzustellen, dass die Kommission in der Entscheidung erst das Vorbringen der Klägerin zu den mildernden Umständen, die ihr wegen ihrer ausschließlich passiven Mitwirkung oder bloßen Mitläuferrolle zugute zu halten seien, zusammenfasste (Randnrn. 275 bis 278) und sodann, bevor sie zu diesem Vorbringen Stellung nahm (Randnrn. 282 und 284), bestimmte Äußerungen von H & R und

Roche in ihren Antworten auf die Mitteilung der Beschwerdepunkte resümierte (Randnrn. 279 bis 281), mit denen diese im Wesentlichen bestritten hatten, dass die Klägerin im Kartell eine rein passive oder bloße Mitläuferrolle gespielt habe.

347 Ohne dass geprüft zu werden braucht, ob die oben in den Randnummern 343 und 344 wiedergegebenen Grundsätze nicht nur für die Beurteilung des Bestehens eines Kartells und der Beteiligung daran, sondern auch für die Bußgeldzumessung gelten, ist jedoch weiter festzustellen, dass die Kommission berechtigt war, sich ausschließlich auf die im Verwaltungsverfahren von der Klägerin selbst übermittelten Informationen zu stützen, um deren Vorbringen zu dem Vorliegen mildernder Umstände wegen ihrer allein passiven Mitwirkung oder bloßen Mitläuferrolle zurückzuweisen.

348 In Randnummer 284 der Entscheidung hat sich die Kommission nämlich für ihre Beurteilung dieses Vorbringens allein darauf gestützt, „dass Jungbunzlauer 1994 die Verantwortung für die Sammlung von Verkaufsdaten übernahm und sein Vorstandsvorsitzender die Kartellbesprechungen leitete, [was] genügt um darzulegen, dass sich Jungbunzlauer aktiv am Kartell beteiligte und seine Rolle viel weitreichender war, als das Unternehmen zugibt“. Diese Informationen aber hatte die Klägerin der Kommission in ihren Schreiben vom 29. April und 21. Mai 1999 selbst mitgeteilt.

349 Damit wäre die Kommission zu keinem anderen Ergebnis gelangt, wenn die Antworten von H & R und Roche auf die Mitteilung der Beschwerdepunkte aus den Akten zu entfernen gewesen wären.

350 Dieser Teil des Klagegrundes ist daher zurückzuweisen.

## 3. Zu den entlastenden Umständen

- 351 Wurde ein entlastendes Schriftstück nicht übermittelt, so muss das betroffene Unternehmen nur nachweisen, dass das Unterbleiben seiner Offenlegung den Verfahrensablauf und den Inhalt der Entscheidung der Kommission zu seinen Ungunsten beeinflussen konnte. Es genügt, dass das Unternehmen dartut, dass es die fraglichen entlastenden Schriftstücke zu seiner Verteidigung hätte einsetzen können, und zwar in dem Sinne, dass das Unternehmen, wenn es sich im Verwaltungsverfahren auf diese Schriftstücke hätte berufen können, Gesichtspunkte hätte geltend machen können, die nicht mit denen in diesem Stadium von der Kommission gezogenen Schlüssen übereinstimmten und daher, in welcher Weise auch immer, die von der Kommission in ihrer etwaigen Entscheidung vorgenommenen Beurteilungen zumindest in Bezug auf Schwere und Dauer des dem Unternehmen zur Last gelegten Verhaltens und damit die Höhe der Geldbuße hätten beeinflussen können. Die Möglichkeit, dass ein nicht übermitteltes Schriftstück Einfluss auf den Verfahrensablauf und den Inhalt der Entscheidung der Kommission hätte haben können, kann nur nach einer vorläufigen Prüfung bestimmter Beweismittel nachgewiesen werden, die zeigt, dass die nicht übermittelten Schriftstücke eine Bedeutung — für diese Beweismittel — hätten haben können, die nicht hätte unberücksichtigt bleiben dürfen (oben in Randnr. 132 zitiertes Urteil Aalborg Portland u. a./Kommission, Randnrn. 74 bis 76).
- 352 Die Klägerin macht erstens geltend, dass sich die Kommission in Fußnote 113 (Randnr. 217) der Entscheidung auf den Teil der Antwort von Cerestar auf die Mitteilung der Beschwerdepunkte bezogen hat, in dem Cerestar, was die tatsächliche Durchführung des Kartells angeht, erklärt hatte, sie habe sich geweigert, bestimmte Preisabsprachen einzuhalten, und seit Januar 1992 stets geringere Preise als die anderen Hersteller verlangt. Die Klägerin meint, dass ihr diese Erklärung von Cerestar für ihre eigene Verteidigung hätte nützlich sein können, da sie ihr eigenes Vorbringen stütze, dass das Kartell auf dem Markt keine konkreten Auswirkungen gehabt habe.
- 353 Jedoch kann der bloße Umstand, dass Cerestar zur angeblichen Nichtdurchführung der abgesprochenen Regeln die gleichen Argumente wie die Klägerin vorgetragen hat, diese nicht entlasten.

354 Insoweit ist nämlich erstens festzustellen, dass die Kommission in Randnummer 218 der Entscheidung das Vorbringen Cerestars und der Klägerin vor allem unter Hinweis auf eine der Mitteilungen der Beschwerdepunkte beigefügte Erklärung von ADM zurückwies. Laut dieser Erklärung hatte die Klägerin im Kartell eine aktive Rolle gespielt und versucht, den Markt etwas zu stabilisieren. Die Kommission bezog sich in Randnummer 219 der Entscheidung außerdem auf die Rechtsprechung des Gerichts, wonach ein Unternehmen, das trotz Absprache mit seinen Wettbewerbern eine mehr oder weniger unabhängige Marktpolitik verfolgt, möglicherweise nur versucht, das Kartell zu seinem Vorteil auszunutzen. Ein bloßer Hinweis auf die Rechtsprechung kann aber kein entlastendes Moment darstellen, da diese in jedem Fall unabhängig vom Inhalt bestimmter Behördenakten öffentlich und zugänglich ist.

355 Zweitens kann die bloße Tatsache, dass sich ADM und Cerestar der gleichen Argumente wie die Klägerin bedienen und eine von ihnen ihre Verteidigung aufwendiger gestaltete, diese Argumente noch nicht zu einem „entlastenden Umstand“ machen.

356 Selbst wenn die Klägerin im Verwaltungsverfahren diesen Teil der Antwort von Cerestar auf die Mitteilung der Beschwerdepunkte hätte anführen können, hätte dies folglich die Beurteilung der Kommission nicht beeinflussen können.

357 Die Klägerin macht zweitens geltend, dass sich die Kommission in den Fußnoten 118 (Randnr. 220) und 119 (Randnr. 223) der Entscheidung auf die Antwort von H & R auf die Mitteilung der Beschwerdepunkte und einen von ADM vorgelegten Sachverständigenbericht bezog. Die Klägerin ist der Ansicht, dass ihr auch diese beiden Schriftstücke möglicherweise eine genauere Darlegung ermöglicht hätten, aus welchen Gründen das Kartell keine konkreten Auswirkungen gehabt habe.

- 358 Wie oben bereits festgestellt, stützte sich die Kommission jedoch auf verschiedene Elemente, darunter bestimmte Urkundenbeweise, und konnte daher in Randnummer 226 der Entscheidung zu Recht zu dem Ergebnis gelangen, dass die sich aus diesen Schriftstücken ergebenden Argumente zwar von gewissem Wert seien, sie aber nicht das Fehlen von konkreten Auswirkungen des Kartells auf den Markt bewiesen.
- 359 Selbst wenn also die Klägerin sich auf diese Schriftstücke im Verwaltungsverfahren hätte stützen können, hätten sie die Beurteilung der Kommission nicht beeinflussen können.
- 360 Nach alledem ist der Klagegrund einer Verletzung des Akteneinsichtsrechts zurückzuweisen.

## VIII — *Zur Bedeutung der Dauer des Verwaltungsverfahrens für die Höhe der Geldbuße*

### A — *Einleitung*

- 361 Die Klägerin verweist darauf, dass die Entscheidung erst fast sechseinhalb Jahre nach Beendigung der Zuwiderhandlung erlassen worden sei. Besonders zwischen dem Ende der Zuwiderhandlung und der förmlichen Verfahrenseröffnung am 28. März 2000 sei sehr viel Zeit verstrichen. Dies habe die Bemessung der Geldbuße in zweifacher Hinsicht beeinflusst.

B — *Zu dem Umstand, dass die Kommission den Umsatz der betroffenen Unternehmen im Jahr 2000 zugrunde legte*

## 1. Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 362 Die Klägerin bemerkt unter Verweis auf die in Randnummer 50 der Entscheidung enthaltene Tabelle erstens, dass die Kommission, als sie bei der Bußgeldbemessung die Größe der betroffenen Unternehmen und der Konzerne, denen sie angehört hätten, berücksichtigt habe, nicht den Umsatz zugrunde gelegt habe, der erzielt worden sei, solange das Kartell bestanden habe (1991–1995), sondern sich insoweit auf den Umsatz im Jahr 2000 gestützt habe. Nach Beendigung des Verstoßes im Jahr 1995 sei ihr eigener Umsatz jedoch erheblich gestiegen: 1995 habe die Jungbunzlauer-Gruppe lediglich 76,3 % ihres heutigen Umsatzes erzielt, und von 1999 auf 2000 habe sich der Konzernabsatz um 13,5 % erhöht.
- 363 In ihren Leitlinien habe die Kommission angegeben, sie werde auch „die tatsächliche wirtschaftliche Fähigkeit der Urheber der Verstöße [berücksichtigen], Wettbewerber und ... Verbraucher wirtschaftlich in erheblichem Umfang zu schädigen“ (Abschnitt 1 A vierter Gedankenstrich, vierter Absatz). In diesem Zusammenhang dürfe die Kommission nur die Größe der betroffenen Unternehmen zum Zeitpunkt der Zuwiderhandlung zugrunde legen, denn nur diese Angabe könne hierüber Aufschluss geben, während die Höhe des Umsatzes, den die Unternehmen zu einem sehr viel späteren Zeitpunkt erreichten, ohne Erkenntniswert sei.
- 364 Außerdem habe die von der Kommission gewählte Berechnungsmethode zur Folge, dass ungerechtfertigterweise die Unternehmen bevorzugt würden, die vom Kartell profitiert und nach dessen Beendigung gewaltige Umsatzeinbußen zu verzeichnen gehabt hätten. Dagegen würden Unternehmen wie die Klägerin, die seit der Beendigung des Kartells eine Umsatzsteigerung erzielt hätten, grundlos benachteiligt, was ein absurdes Ergebnis sei.

- 365 Die Kommission halte dem zu Unrecht entgegen, dass es die Klägerin noch härter getroffen hätte, wenn die Kommission eine Geldbuße über denselben Betrag zu einem früheren Zeitpunkt gegen sie verhängt hätte. Der Klägerin sei es vielmehr darum gegangen, dass die Geldbuße erheblich niedriger ausgefallen wäre, wenn die Kommission ihre Entscheidung vor 2001 getroffen hätte.
- 366 Nach Auffassung der Kommission ist dieses Vorbringen zurückzuweisen.

## 2. Würdigung durch das Gericht

- 367 Es ist darauf hinzuweisen, dass die Anwendung eines Multiplikators die abschreckende Wirkung der Geldbuße gewährleisten soll. Es wird dadurch ermöglicht, die Größe und die gesamten Ressourcen der betroffenen Unternehmen im Zeitpunkt der Verhängung der Geldbuße zu berücksichtigen.
- 368 Selbst wenn man im Einklang mit dem Vorbringen der Klägerin davon ausgeht, dass der Gesamtumsatz der betroffenen Unternehmen in der Zeit zwischen der Beendigung des Kartells und dem Jahr 2000 eine gewisse Entwicklung durchlief, bleibt gleichwohl zu beachten, dass sich die Kommission mit der Anwendung eines Multiplikators von 2 oder 2,5 für die Bemessung der Geldbußen von ADM, Roche und H & R nicht auf eine ganz genaue Berechnung der Umsätze stützte, sondern nur die unterschiedlichen Größenordnungen dieser Umsätze berücksichtigte. Die Klägerin hat jedoch nicht einmal vorgetragen, dass sich dieser wesentliche Unterschied in der Größenordnung zwischen 1995 und 2000 geändert habe.
- 369 Entgegen dem Vorbringen der Klägerin hat die Kommission folglich damit, dass sie sich für die Anpassung der Geldbußen auf die Umsätze der betroffenen Unternehmen im Jahr 2000 stützte, weder gegen ihre Leitlinien noch gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen.

370 Die Rügen der Klägerin sind daher zurückzuweisen.

*C — Zu dem Vorbringen, dass die Kommission ihre Bußgeldpolitik verschärft habe*

### 1. Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

371 Die Klägerin macht geltend, dass die Kommission ihre Bußgeldpolitik mit dem Erlass der Entscheidung und im Jahr 2001 ganz allgemein wesentlich verschärft habe. Aufgrund der ungewöhnlich langen Verfahrensdauer im vorliegenden Fall sei gegen die Klägerin eine Geldbuße auf der Grundlage dieser neuen, strengeren Praxis der Kommission verhängt worden. Wäre das Verfahren hingegen früher abgeschlossen worden, wäre die Klägerin in den Genuss der früheren Bußgeldpraxis gekommen, die für die betroffenen Unternehmen wesentlich günstiger gewesen sei.

372 Die ungewöhnlich lange Verfahrensdauer werde durch einen Vergleich mit den Entscheidungen der Kommission in den Fällen Aminosäuren und Vitamine belegt. Beide Verfahren seien wesentlich schneller als der vorliegende Fall behandelt worden: Im Fall Aminosäuren sei das Kartell Mitte 1995 beendet gewesen und die Entscheidung knapp fünf Jahre später ergangen. Im Fall Vitamine habe das Kartell im Frühjahr 1999 seinen Abschluss gefunden und sei die Entscheidung bereits nach zwei Jahren und neun Monaten erlassen worden. Im vorliegenden Fall sei die Entscheidung hingegen erst sechseinhalb Jahre nach der definitiven Beendigung des Kartells ergangen. Dies sei umso erstaunlicher, als der vorliegende Fall sowohl materiell als auch verfahrensrechtlich weitaus weniger kompliziert sei als die Sachen Aminosäuren und Vitamine.

373 Das vorliegende Verfahren hätte realistischerweise binnen zwei oder drei Jahren abgeschlossen werden müssen. Bei früherer Beendigung des Verfahrens wären

wesentlich weniger strenge Maßstäbe angelegt worden, als dies bei dem Erlass der Entscheidung der Fall gewesen sei. Die Entscheidung wäre dann möglicherweise sogar noch vor Erlass der Leitlinien nach der „alten“ Berechnungsmethode der Kommission ergangen.

- 374 Die unterschiedliche Dauer der Behandlung dieser Fälle lasse sich nur durch unterschiedliche Prioritäten erklären. Die Klägerin bestreite zwar nicht, dass die Kommission je nach der wettbewerbpolitischen Bedeutung der Fälle Prioritäten setzen könne. Dies dürfe aber nicht dazu führen, dass gegen ein Unternehmen, dessen Fall weniger dringlich sei, eine höhere Geldbuße verhängt werde als gegen andere Unternehmen, deren Fälle vordringlich seien. Diese Vorgehensweise sei außerdem kontraproduktiv im Hinblick auf die mit den Geldbußen angestrebte Abschreckungswirkung.
- 375 Nach Auffassung der Kommission ist dieses Vorbringen zurückzuweisen.

## 2. Würdigung durch das Gericht

- 376 Die Klägerin vertritt im Wesentlichen die Auffassung, dass ihr bei früherer Beendigung des Verwaltungsverfahrens durch die Kommission deren frühere Entscheidungspraxis und wesentlich mildere Kriterien für die Bußgeldbemessung zugute gekommen wären. Die Klägerin verweist darauf, dass die Entscheidung möglicherweise sogar vor Bekanntmachung der Leitlinien ergangen wäre, so dass ihr die alte Methode der Bußgeldberechnung zugute gekommen wäre.

- 377 Insoweit ist daran zu erinnern, dass die Tatsache, dass die Kommission für bestimmte Zuwiderhandlungen in der Vergangenheit Geldbußen in bestimmter Höhe verhängte, ihr nicht die Möglichkeit nehmen kann, diese Geldbußen in den Grenzen der Verordnung Nr. 17 zu erhöhen, wenn dies erforderlich ist, um die Durchführung der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik sicherzustellen. Die wirksame Anwendung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln verlangt vielmehr, dass die Kommission das Niveau den Erfordernissen dieser Politik jederzeit anpassen kann (vgl. oben in Randnr. 88 zitiertes Urteil LR AF 1998/Kommission, Randnr. 237 und die dort zitierte Rechtsprechung). Die Klägerin kann daher nicht mit dem bloßen Hinweis, dass auch die Entscheidung in ihrem Fall früher hätte ergehen können, eine frühere Entscheidungspraxis für sich in Anspruch nehmen.
- 378 Jedenfalls ist festzustellen, dass die Entscheidungspraxis der Kommission, die für die Bußgeldbemessung in der Entscheidung maßgebend war, auf der Anwendung der in den Leitlinien festgelegten Kriterien beruht.
- 379 Im Übrigen ist daran zu erinnern, dass die Kommission im August 1995 vom amerikanischen Justizministerium darüber unterrichtet wurde, dass es eine Untersuchung des Zitronensäuremarkts durchführe. Im April 1997 teilte das amerikanische Justizministerium der Kommission weiter mit, dass die Klägerin an einem Kartell in den USA teilgenommen habe. Im August 1997 richtete die Kommission schließlich Auskunftsverlangen an die vier führenden Zitronensäurehersteller in der Gemeinschaft, darunter auch die Klägerin.
- 380 Demnach ist festzustellen, dass eine bloße Unterrichtung der Kommission durch Wettbewerbsbehörden eines Drittlands für diese keine Verpflichtung begründet, selbst eine Untersuchung zu eröffnen. Die allgemeine Aufgabe der Kommission zur Überwachung des Wettbewerbs gemäß Artikel 85 EG begründet nämlich nicht die Pflicht, Verfahren zwecks Feststellung etwaiger Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht einzuleiten (Urteile des Gerichtshofes vom 15. Oktober 2002 in den Rechtssachen C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P,

C-252/99 P und C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij u. a./Kommission, Slg. 2002, I-8375, Randnrn. 447 und 448, und des Gerichts vom 18. September 1992 in der Rechtssache T-24/90, Automec/Kommission, Slg. 1992, II-2223, Randnr. 74). Folglich bestand keine Verpflichtung der Kommission, auf der Grundlage der ihr vom amerikanischen Justizministerium übermittelten Informationen ein Verfahren zu eröffnen.

381 Auch wenn die Kommission somit keine Pflicht trifft, wegen der von den Behörden eines Drittlands übermittelten Informationen ein Verfahren zu eröffnen, kann sie dies aber auf der Grundlage solcher Informationen aus eigener Entscheidung tun. Im vorliegenden Fall leitete die Kommission kurz nach der Information, dass die Klägerin an einem Kartell in den USA beteiligt gewesen sei, ein Verfahren ein. Ihr kann daher nach Auffassung des Gerichts nicht zur Last gelegt werden, dass sie das Verfahren nicht vor August 1997 eröffnete.

382 Es ist außerdem darauf hinzuweisen, dass nach Auffassung der Klägerin für den in Frage stehenden Sachverhalt eine Untersuchung von zwei oder drei Jahren durch die Kommission völlig realistisch erscheint.

383 Folglich wären die Leitlinien, selbst wenn man mit der Klägerin davon ausgeht, dass das von der Kommission geführte Verfahren nicht länger als drei Jahre hätte dauern dürfen, nach ihrer Bekanntmachung am 18. Januar 1998 mit hoher Wahrscheinlichkeit von der Kommission für die Bemessung der Geldbuße gegen die Klägerin ebenfalls zugrunde gelegt worden.

384 Die Klägerin hat damit nicht dargetan, dass ihr ohne die behauptete Verzögerung in der Bearbeitung der vorliegenden Kartellsache seitens der Kommission die vor der Geltung der Leitlinien angewandten Kriterien der Bußgeldbemessung und bestehende Entscheidungspraxis zugute gekommen wären.

385 Ihr Vorbringen, wonach in ihrem Fall wegen der behaupteten Verzögerung der Untersuchung strengere Grundsätze und eine strengere Praxis für die Bußgeldbemessung Anwendung gefunden hätten, ist daher zurückzuweisen.

386 Da keiner der gegen die Entscheidung vorgebrachten Klagegründe durchgreift, ist die Geldbuße im Rahmen der Befugnis des Gerichts zur unbeschränkten Nachprüfung nicht herabzusetzen. Damit ist die Klage insgesamt abzuweisen.

## **Kosten**

387 Nach Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin unterlegen ist, sind ihr gemäß den Anträgen der Beklagten und des Streithelfers die Kosten aufzuerlegen.

388 Nach Artikel 87 § 4 Absatz 2 tragen die Organe, die dem Rechtsstreit beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Der Rat trägt daher seine eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

**DAS GERICHT (Dritte Kammer)**

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
  
- 2. Die Jungbunzlauer AG trägt ihre eigenen Kosten sowie die Kosten der Kommission.**
  
- 3. Der Rat trägt seine eigenen Kosten.**

Azizi

Jaeger

Dehousse

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 27. September 2006.

Der Kanzler

Der Präsident

E. Coulon

J. Azizi