Bundeskartellamt

Offene Märkte | Fairer Wettbewerb

Bekanntmachung Nr. 14/2021

über allgemeine Verwaltungsgrundsätze über die Ausübung des Ermessens bei der Gestaltung des Verfahrens und der Anwendung des kartellrechtlichen Kronzeugenprogramms nach §§ 81h-81n GWB

(„Leitlinien zum Kronzeugenprogramm“)

Vom 23. August 2021

A. Ziel und Anwendungsbereich

(1) Nach den Regelungen der §§ 81h–81n des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen („GWB“) über das Kronzeugenprogramm kann das Bundeskartellamt an Kartellen beteiligten natürlichen Personen, Unternehmen und Unternehmensvereinigungen (Kartellbeteiligte) [1], die durch ihre Kooperation mit dem Bundeskartellamt dazu beitragen, ein Kartell aufzudecken, die Geldbuße erlassen oder ermäßigen (Kronzeugenbehandlung). In diesen Leitlinien zum Kronzeugenprogramm legt das Bundeskartellamt in Ergänzung der Regelungen des Gesetzes allgemeine Verwaltungsgrundsätze über die Ausübung seines Ermessens bei der Anwendung des Kronzeugenprogramms sowie die Gestaltung des Verfahrens fest (§ 81h Absatz 3 GWB).

(2) Diese Leitlinien gelten wie die gesetzlichen Regelungen über das Kronzeugenprogramm nur für Kartelle (§ 81h Abs. 1 GWB). Sie sind somit auf horizontale Wettbewerbsbeschränkungen nach Art. 101 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union und nach § 1 GWB zwischen (tatsächlichen oder potentiellen) Wettbewerbern anwendbar.

(3) Eine Kronzeugenbehandlung ist nur auf Antrag möglich (§ 81i Absatz 1 Satz 1 GWB). Jeder Kartellbeteiligte kann Anträge im Rahmen des Kronzeugenprogramms (Marker nach § 81m GWB, ausgearbeitete Anträge auf Kronzeugenbehandlung nach § 81i GWB und Kurzanträge nach § 81n GWB) beim Bundeskartellamt stellen. Soweit nicht ausdrücklich etwas anderes erklärt wird, gelten Anträge von Unternehmen im Rahmen des Kronzeugenprogramms für alle juristischen Personen oder Personenvereinigungen, die im Zeitpunkt der Antragstellung das Unternehmen bilden (§ 81i Absatz 2 Satz 1 GWB), wie auch für deren derzeitige sowie frühere Mitglieder von Aufsichts- und Leitungsorganen und Mitarbeiter (§ 81i Absatz 2 Satz 2 GWB). Diejenigen, zu deren Gunsten der Antrag wirkt, müssen die allgemeinen Voraussetzungen für eine Kronzeugenbehandlung nach § 81j Absatz 1 GWB entsprechend erfüllen, damit sie von der Kronzeugenbehandlung profitieren können (§ 81j Absatz 2 GWB); die einzelnen Voraussetzungen des § 81j Absatz 1 GWB werden in Abschnitt E genannt.

(4) Für eine Kontaktaufnahme und eine Entgegennahme von Anträgen stehen die Sonderkommission Kartellbekämpfung (Telefon: 0228-9499-386) und die für die Verfolgung von Kartellordnungswidrigkeiten zuständigen Beschlussabteilungen zur Verfügung. Während einer Durchsuchung können die Mitarbeiter des Bundeskartellamtes vor Ort ebenfalls Anträge entgegennehmen.

[1] Im Folgenden wird das generische Maskulinum für Personen jeglichen Geschlechts (w/m/d) verwendet.

B. Erlass der Geldbuße

(5) Das Bundeskartellamt sieht nach § 81k Absatz 1 GWB von der Verhängung einer Geldbuße gegenüber einem Kartellbeteiligten ab, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Der Kartellbeteiligte legt als Erster Beweismittel vor, die das Bundeskartellamt zu dem Zeitpunkt, zu dem es den Antrag auf Kronzeugenbehandlung erhält, erstmals in die Lage versetzen, einen Durchsuchungsbeschluss zu erwirken.
2. Der Kartellbeteiligte hat keine Schritte unternommen, um andere Kartellbeteiligte zur Beteiligung am oder zum Verbleib im Kartell zu zwingen (§ 81k Absatz 3 GWB).
3. Der Kartellbeteiligte erfüllt die allgemeinen Voraussetzungen für eine Kronzeugenbehandlung nach § 81j GWB durch umfassende Kooperation und Ausschöpfung sämtlicher zur Verfügung stehenden Aufklärungsmöglichkeiten; die einzelnen Voraussetzungen werden in Abschnitt E genannt.

(6) Ist das Bundeskartellamt bereits in der Lage, einen Durchsuchungsbeschluss zu erwirken, wird das Bundeskartellamt nach § 81k Abs. 2 GWB von der Verhängung einer Geldbuße gegenüber einem Kartellbeteiligten in der Regel absehen, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Der Kartellbeteiligte legt als Erster Beweismittel vor, die erstmals den Nachweis der Tat ermöglichen.
2. Kein anderer Kartellbeteiligter hat bereits die Voraussetzungen für einen Erlass der Geldbuße im Sinne von Randnummer 5 erfüllt.
3. Der Kartellbeteiligte hat keine Schritte unternommen, um andere Kartellbeteiligte zur Beteiligung am oder zum Verbleib im Kartell zu zwingen (§ 81k Absatz 3 GWB).
4. Der Kartellbeteiligte erfüllt die allgemeinen Voraussetzungen für eine Kronzeugenbehandlung nach § 81j GWB durch umfassende Kooperation und Ausschöpfung sämtlicher zur Verfügung stehenden Aufklärungsmöglichkeiten; die einzelnen Voraussetzungen werden in Abschnitt E genannt.

(7) Im Falle eines Erlasses wird das Verfahren gegenüber den betreffenden Kartellbeteiligten eingestellt; dies wird ihnen mitgeteilt (§ 81k GWB in Verbindung mit § 47 Absatz 1 OWiG).

C. Ermäßigung der Geldbuße

(8) Das Bundeskartellamt kann nach § 81l Absatz 1 GWB gegenüber einem Kartellbeteiligten die Geldbuße ermäßigen, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Der Kartellbeteiligte legt Beweismittel für das Kartell vor, die im Hinblick auf den Nachweis der Tat gegenüber den Informationen und Beweismitteln, die dem Bundeskartellamt bereits vorliegen, einen erheblichen Mehrwert aufweisen.

2. Der Kartellbeteiligte erfüllt die allgemeinen Voraussetzungen für eine Kronzeugenbehandlung nach § 81j GWB durch umfassende Kooperation und Ausschöpfung sämtlicher zur Verfügung stehenden Aufklärungsmöglichkeiten; die einzelnen Voraussetzungen werden in Abschnitt E genannt.

(9) Der Umfang der Ermäßigung richtet sich insbesondere nach dem Nutzen der Informationen und Beweismittel sowie nach dem Zeitpunkt der Anträge auf Kronzeugenbehandlung (§ 81l Absatz 2 GWB). Im Rahmen seines Ermessens reduziert das Bundeskartellamt die Geldbuße um bis zu 50 %. Die Entscheidung über die Ermäßigung erfolgt im Bußgeldbescheid.

D. Weiterer Kooperationsvorteil bei Übermittlung zusätzlicher Tatsachen

(10) Übermittelt ein Antragsteller als Erster stichhaltige Beweise, die das Bundekartellamt zur Feststellung zusätzlicher Tatsachen heranzieht und zur Festsetzung höherer Geldbußen gegenüber anderen Kartellbeteiligten verwendet, oder wirkt ein Kartellbeteiligter im Fall eines Antrags zu seinen Gunsten (§ 81j Absatz 2 GWB) an deren erstmaliger Übermittlung umfassend mit, so werden diese Tatsachen bei der Festsetzung der Geldbuße gegen den Antragsteller beziehungsweise gegen den begünstigten Kartellbeteiligten nicht berücksichtigt (§ 81l Absatz 3 GWB).

(11) Die zusätzlichen Tatsachen müssen sich dabei auf klar abgrenzbare Teile der Tat – beispielsweise neue Tatzeiträume oder neue Regionen von signifikanter Größe – beziehen.

E. Voraussetzungen für die Kronzeugenbehandlung - Kooperationspflichten

(12) Für die Gewährung einer Kronzeugenbehandlung muss ein Kartellbeteiligter die allgemeinen Voraussetzungen für eine Kronzeugenbehandlung nach § 81j GWB durch umfassende Kooperation und Ausschöpfung sämtlicher zur Verfügung stehenden Aufklärungsmöglichkeiten erfüllen. Den Antragsteller und nach § 81j Absatz 2 GWB entsprechend den Kartellbeteiligten, zu dessen Gunsten der Antrag wirkt, treffen im Einzelnen folgende Pflichten:

1. Er muss seine Kenntnis von dem Kartell und seine Beteiligung daran in dem Antrag auf Kronzeugenbehandlung gegenüber dem Bundeskartellamt offenlegen (§ 81j Absatz 1 Nr. 1 GWB).

2. Er muss seine Beteiligung an dem Kartell unmittelbar nach Stellung des Antrags auf Kronzeugenbehandlung beenden, soweit nicht einzelne Handlungen nach Auffassung des Bundeskartellamts möglicherweise erforderlich sind, um die Integrität seiner Untersuchung zu wahren (§ 81j Absatz 1 Nr. 2 GWB).

3. Er muss ab dem Zeitpunkt der Stellung des Antrags auf Kronzeugenbehandlung bis zur Beendigung des kartellbehördlichen Verfahrens gegenüber allen Kartellbeteiligten der Pflicht zur ernsthaften, fortgesetzten und zügigen Kooperation genügen (§ 81j Absatz 1 Nr. 3 GWB). Dies beinhaltet insbesondere Folgendes:

   a. Er stellt unverzüglich alle ihm zugänglichen Informationen über und Beweise für das Kartell zur Verfügung (§ 81j Absatz 1 Nr. 3 lit. a GWB).

   b. Er beantwortet jede Anfrage, die zur Feststellung des Sachverhalts beitragen kann (§ 81j Absatz 1 Nr. 3 lit. b GWB). Dies umfasst nicht nur Anfragen zum kartellrechtlich relevanten Tatbestand, sondern auch weitere, etwa für die Rechtsfolgen, z.B. die Bußgeldzumessung relevante Umstände.

   c. Er sorgt dafür, dass Mitglieder der Aufsichts- und Leitungsorgane sowie sonstige Mitarbeiter für Befragungen zur Verfügung stehen; bei früheren Mitgliedern der Aufsichts- und Leitungsorgane sowie sonstigen früheren Mitarbeitern genügt es, hierauf hinzuwirken (§ 81j Absatz 1 Nr. 3 lit. c GWB).

   d. Er darf Informationen über und Beweise für das Kartell nicht vernichten, verfälschen oder unterdrücken (vgl. § 81j Absatz 1 Nr. 3 lit. d GWB).

   e. Er legt weder die Tatsache der Stellung eines Antrags auf Kronzeugenbehandlung noch dessen Inhalt offen, bis das Bundeskartellamt ihn von dieser Pflicht entbindet (§ 81j Absatz 1 Nr. 3 lit. e GWB).

4. Darüber hinaus muss er, während er die Stellung eines Antrags im Rahmen des Kronzeugenprogramms erwogen hat, folgende Voraussetzungen bereits erfüllen:

   a. Er darf Informationen über oder Beweise für das Kartell nicht vernichten, verfälschen oder unterdrücken (vgl. § 81j Absatz 1 Nr. 4 lit. a GWB).

   b. Er legt weder die beabsichtigte Stellung des Antrags auf Kronzeugenbehandlung noch dessen beabsichtigten Inhalt offen; dies gilt mit Ausnahme der Offenlegung gegenüber anderen Wettbewerbsbehörden (§ 81j Absatz 1 Nr. 4 lit. b GWB).

F. Anträge im Rahmen des Kronzeugenprogramms

I. Allgemeine Regeln für die Antragstellung

(13) Voraussetzung für wirksame Anträge im Rahmen des Kronzeugenprogramms im Sinne von Randnummer 3 ist, dass Angaben zur Identität des Antragstellers bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung erfolgen. Ein anonymer Antrag ist ausgeschlossen.

(14) Ein Antrag kann schriftlich oder nach § 32a der Strafprozessordnung elektronisch eingereicht werden (§ 81i Absatz 3 Satz 1, § 81m Absatz 2, § 81n Absatz 2 GWB). Soweit das Bundeskartellamt dies ausdrücklich gestattet, kann ein Antrag überdies in anderer Form gestellt werden (vgl. § 81i Absatz 3 Satz 3 GWB). Ein Marker oder Kurzantrag kann stets auch mündlich (zum Beispiel per Telefon) oder in Textform (zum Beispiel per Telefax oder E-Mail) erklärt werden (vgl. § 81m Absatz 2 Satz 1, § 81n Absatz 2 GWB).

(15) Ein Antrag kann in deutscher, in englischer, oder nach vorheriger Absprache zwischen dem Bundeskartellamt und dem Antragsteller in einer anderen Sprache der Europäischen Union gestellt werden (§ 81i Absatz 3 Satz 1, § 81m Absatz 2, § 81n Absatz 2 GWB). Nimmt das Bundeskartellamt einen Antrag in einer anderen als der deutschen Sprache entgegen, hat der Antragsteller nach Aufforderung durch das Bundeskartellamt unverzüglich eine deutsche Übersetzung beizubringen (§ 81i Absatz 3 Satz 2, § 81m Absatz 2, § 81n Absatz 2 GWB).

II. Erklärung der Bereitschaft zur Zusammenarbeit (Marker)

(16) Ein Kartellbeteiligter kann nach § 81m GWB zunächst die Bereitschaft zur Zusammenarbeit erklären (Marker), um einen Rang in der Reihenfolge des Eingangs der Anträge auf Kronzeugenbehandlung zu erhalten. Ein Marker soll mindestens die folgenden Angaben in Kurzform enthalten:

1. den Namen und die Anschrift des Antragstellers,
2. die Namen der übrigen Kartellbeteiligten (beteiligte natürliche Personen, Unternehmen und Unternehmensvereinigungen, § 81h Absatz 1 GWB),
3. die betroffenen Produkte und Gebiete,
4. die Dauer und die Art der Tat, insbesondere auch betreffend die eigene Beteiligung an der Tat, und
5. Informationen über alle bisherigen oder über etwaige künftige Anträge auf Kronzeugenbehandlung im Zusammenhang mit dem Kartell bei anderen Kartellbehörden, anderen europäischen Wettbewerbsbehörden oder sonstigen ausländischen Wettbewerbsbehörden.

(17) Das Bundeskartellamt bestätigt den Eingang des Markers mit Datum und Uhrzeit auf Ersuchen des Antragstellers (vgl. § 81m Absatz 2 Satz 2 GWB in Verbindung mit § 81i Absatz 4 GWB) und setzt eine angemessene Frist, vor deren Ablauf der Antragsteller einen ausgearbeiteten Antrag auf Kronzeugenbehandlung einschließlich detaillierter Informationen zu allen erforderlichen Angaben zusammen mit den entsprechenden Beweismitteln einzureichen hat (vgl. § 81m Absatz 3 Satz 1 GWB). In der Regel beträgt diese Frist nicht mehr als acht Wochen.

(18) Für den Rang des ausgearbeiteten und fristgerecht eingereichten Antrags auf Kronzeugenbehandlung ist der Zeitpunkt des Markers maßgeblich, soweit der Kartellbeteiligte die ihm obliegenden Pflichten fortwährend erfüllt (§ 81m Absatz 3 Satz 2 GWB). In diesem Fall gelten alle ordnungsgemäß bis zum Ablauf der gesetzten Frist beigebrachten Informationen und Beweismittel als zum Zeitpunkt des Markers vorgelegt (§ 81m Absatz 3 Satz 3 GWB). Ein Marker entfaltet rangwahrende Wirkung nur für die Kartelltat, zu der hinreichende Angaben im Marker gemacht wurden und die im Antrag auf Kronzeugenbehandlung innerhalb der gesetzten Frist konkretisiert wird. Nach Ablauf der Frist vorgelegte Beweismittel und Informationen werden durch das Bundeskartellamt berücksichtigt; sie gelten jedoch bei der Würdigung nach Randnummer 9 nicht als zum Zeitpunkt des Markers vorgelegt (vgl. § 81m Absatz 3 Satz 3 GWB).

III. Antrag auf Kronzeugenbehandlung

(19) Der Antrag auf Kronzeugenbehandlung muss detaillierte Informationen zu allen in Randnummer 16 aufgelisteten Angaben enthalten und zusammen mit den entsprechenden Beweismitteln eingereicht werden (§ 81i Absatz 1 GWB). Der Antragsteller muss dabei insbesondere seine eigene Beteiligung an dem relevanten Sachverhalt darlegen und nach Möglichkeit persönliche Erklärungen der Kartellbeteiligten vorlegen.

(20) Es sind zudem – soweit bekannt – Angaben darüber zu machen, ob das Kartell Auswirkungen in anderen Staaten hatte.

(21) Auf Ersuchen des Antragstellers bestätigt das Bundeskartellamt den Eingang des Antrags auf Kronzeugenbehandlung mit Datum und Uhrzeit (§ 81i Absatz 4 GWB).

(22) Gelangt das Bundeskartellamt nach entsprechender Prüfung zu der Einschätzung, dass die Voraussetzungen für einen Erlass der Geldbuße nach § 81k Absatz 1 Nr. 2 GWB oder nach § 81k Absatz 2 Nr. 2 GWB vorliegen, sichert es dem Antragsteller auf Ersuchen schriftlich zu, dass ihm – unter der Bedingung, dass er nicht andere zur Teilnahme an dem Kartell gezwungen hat und dass er die Voraussetzungen nach § 81j GWB erfüllt – die Geldbuße erlassen wird (Bedingte Zusicherung des Bußgelderlasses).

(23) Entscheidet das Bundeskartellamt nach Eingang des Antrags auf Kronzeugenbehandlung, kein Ermittlungsverfahren einzuleiten oder ein bereits eingeleitetes Ermittlungsverfahren ohne weitere Ermittlungen einzustellen, teilt das Bundeskartellamt dem Antragsteller lediglich mit, dass das Verfahren nicht eingeleitet oder das bereits eingeleitete Verfahren wieder eingestellt wurde.

IV. Kurzantrag

(24) Stellt ein Kartellbeteiligter bei der Europäischen Kommission einen Antrag auf Kronzeugenbehandlung, nimmt das Bundeskartellamt in Bezug auf dasselbe Kartell einen Kurzantrag an, wenn sich der Antrag auf mehr als drei Mitgliedstaaten als von dem Kartell betroffene Gebiete bezieht (§ 81n GWB). Der Kurzantrag hat eine der Rangwahrung eines Markers entsprechende Wirkung (vgl. § 81n Absätze 2 und 4, § 81m Absatz 3 Sätze 2, 3 GWB). Der Kurzantrag muss mindestens die in Randnummer 16 aufgelisteten Angaben in Kurzform enthalten. Zusätzlich sind Angaben über die Mitgliedsstaaten zu machen, in denen sich die Beweismittel für das Kartell wahrscheinlich befinden (§ 81n Absatz 2 GWB). Auf Ersuchen des Antragstellers bestätigt das Bundeskartellamt den Eingang des Kurzantrags mit Datum und Uhrzeit (§ 81n Absatz 2, § 81m Absatz 2, § 81i Absatz 4 GWB). Wenn dem Bundeskartellamt im Zusammenhang mit derselben Kartelltat noch kein anderer Antrag im Rahmen des Kronzeugenprogramms vorliegt, setzt es den Antragsteller auf dessen Ersuchen hin hiervon in Kenntnis, sofern sein Kurzantrag die in Randnummer 16 aufgelisteten Angaben enthält.

(25) Das Bundeskartellamt verlangt die Vorlage eines vollständigen Antrags auf Kronzeugenbehandlung und setzt hierfür eine angemessene Frist, die in der Regel nicht länger als acht Wochen beträgt, sobald die Europäische Kommission mitgeteilt hat, dass sie den Fall weder insgesamt noch in Teilen weiterverfolgt, oder wenn weitere Angaben für die Abgrenzung oder die Zuweisung des Falles notwendig sind (vgl. § 81n Absatz 3 GWB).

G. Abschöpfung des wirtschaftlichen Vorteils und Einziehung des Wertes

(26) Wird einem Kartellbeteiligten die Geldbuße erlassen oder ermäßigt, wird das Bundeskartellamt in der Regel weder einen erlangten wirtschaftlichen Vorteil (§ 34 GWB) abschöpfen noch eine Einziehung des Wertes (§ 29a Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) anordnen.

H. Zivil- und strafrechtliche Folgen

(27) Diese Bekanntmachung lässt die zivilrechtlichen Folgen wegen der Beteiligung an einem Kartell unberührt. Im Hinblick auf zivilrechtliche Schadensersatzansprüche sieht das Gesetz eine Privilegierung des Kronzeugen vor, dem ein Erlass gewährt wurde (vgl. § 33e GWB).

(28) Das Verfahren gegen eine natürliche Person muss das Bundeskartellamt nach § 41 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten an die Staatsanwaltschaft abgeben, wenn es sich bei der Tat um eine Straftat (insbesondere nach § 298 Strafgesetzbuch) handelt. Das Kronzeugenprogramm wirkt in diesen Fällen unmittelbar nur zugunsten des Unternehmens im kartellbehördlichen Verfahren und nicht für die handelnden natürlichen Personen im abgetrennten Verfahren (zur Verfahrenstrennung vgl. § 82 GWB). Die Kooperation der natürlichen Person wird im Strafverfahren durch die zuständigen Stellen eigenständig gewürdigt, wobei die Sanktion dort ebenfalls aufgrund der Kooperation gemindert beziehungsweise das Verfahren eingestellt werden kann (vgl. Artikel 23 Absätze 2 und 3 der Richtlinie (EU) 2019/1).

(29) Anträge im Rahmen des Kronzeugenprogramms im Sinne von Randnummer 3 sind vor dem Zugang privater Dritter, gegen die das Bußgeldverfahren nicht gerichtet ist, gesetzlich geschützt. Dieser Schutz gilt für Dokumente oder Aufzeichnungen, auch über den Inhalt einer Vernehmung im kartellbehördlichen Verfahren, wenn und soweit darin eine Kronzeugenerklärung seitens oder im Namen eines Unternehmens oder einer natürlichen Person enthalten ist (vgl. § 89c Absatz 5, § 33g Absatz 4 Nr. 1 GWB, § 89b Absatz 8 Satz 2 Nr. 1 GWB).

I. Geltung

(30) Die Bestimmungen über das gesetzliche Kronzeugenprogramm sind zum 19. Januar 2021 in Kraft getreten. Nach diesem Zeitpunkt gestellte Anträge wird das Bundeskartellamt unter Heranziehung dieser Leitlinien behandeln. Anträge, die vor diesem Zeitpunkt auf der Basis der früheren Bekanntmachung Nr. 9/2006 des Bundeskartellamts (Bonusregelung) eingereicht wurden und noch nicht abgeschlossene Verfahren betreffen, wird das Bundeskartellamt auf Grundlage einer Günstigerprüfung behandeln.

Bonn, den 23. August 2021

Andreas Mundt

Präsident des Bundeskartellamts