

## Der Fall Donau Chemie

**Rs. C-536/11 (Donau Chemie), Urteil des Gerichtshofs vom 06.06.2013 – ECLI:EU:C:2013:366.**

**Zuletzt abgedruckt in:** Pechstein, Entscheidungen des EuGH, Kommentierte Studienauswahl, 11. Auflage 2020, S. 832 (Fall-Nr. 250)

### 1. Vorbemerkung

*In der vorliegenden Entscheidung beschäftigt sich der EuGH mit der Grundsatzfrage des Verhältnisses zwischen der behördlichen und der privaten Durchsetzung des EU-Kartellrechts. Eine generelle Vorrangstellung der behördlichen Durchsetzung (public enforcement) lehnt der Gerichtshof ab. Dies hat er bereits in der Rs. Pfeleiderer, C-360/09, Slg. 2011, S. I-5161, entschieden. Eine nationale Regelung, welche die Akteneinsicht in Kronzeugendokumente durch unbeteiligte Dritte (potentielle Schadensersatzkläger) von der Zustimmung aller Verfahrensparteien abhängig macht und damit de facto ausschließt, steht dem unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz entgegen. Der Ausschluss des Akteneinsichtsrechts erfordert eine Abwägung durch das Gericht zwischen den widerstreitenden Interessen im Einzelfall. Die Kartellgeschädigten haben ein Akteneinsichtsinteresse um ansonsten nur schwer zugängliche Informationen zur gerichtlichen Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen zu gelangen, etwa zum Nachweis des erlittenen Schadens oder des Kausalzusammenhangs. Die Kartellteilnehmer bzw. die Kartellbehörden haben hingegen ein Geheimhaltungsinteresse – erstere um nicht von Schadensersatzklägern in Anspruch genommen zu werden, letztere um die Attraktivität der Kronzeugenprogramme, mit denen Wettbewerbsverstöße aufgedeckt werden können, zu schützen. Zwar anerkennt der Gerichtshof die Bedeutung von Kronzeugenprogrammen für die Aufdeckung von Kartellen und deren behördliche Verfolgung, allerdings ist für den Ausschluss der Akteneinsicht in Kronzeugendokumente für Dritte eine hinreichend konkrete Gefährdung der Wirksamkeit der Kronzeugenprogramme der Kartellbehörden erforderlich. Das vorliegende Urteil in der Rechtssache Donau Chemie betrifft die Einsicht in die Akten mitgliedstaatlicher Kartellbehörden. Vgl. die Entscheidung Kommission ./ EnBW (Rs. C-365/12 P, ECLI:EU:C:2014:112) zum Akteneinsichtsrecht in die Kartellverfahrensakten der Kommission auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (sog. Transparenzverordnung).*

### 2. Sachverhalt

Wegen Kartellabsprachen auf dem Großhandelsmarkt für Druckchemikalien verhängte das Oberlandesgericht Wien eine Geldbuße in Höhe von 1,5 Mio. EUR gegen die Kartellmitglieder. Daraufhin beantragte ein privatrechtlicher Verband Einsicht in die Akten des Gerichtsverfahrens, um eine Schadensersatzklage gegen die betroffenen Unternehmen vorzubereiten. Nach § 39 Abs. 2 des österreichischen Kartellgesetzes hängt die Gewährung der Akteneinsichtnahme lediglich von der Zustimmung aller Verfahrensparteien ab. Im Ausgangsverfahren verweigerten alle Parteien ihre Zustimmung. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des EuGH in der Rs. Pfeleiderer (C-360/09), wonach die Einsichtsgewährung in Akten des Kartellverfahrens eine Einzelfallabwägung erfordert, legte das Gericht die Sache dem EuGH zur Vorabentscheidung vor.

### 3. Aus den Entscheidungsgründen

[30] Bei der Beantwortung dieser Frage ist zu beachten, dass die nationalen Gerichte im Rahmen der Ausübung ihrer Befugnis zur Anwendung der nationalen Vorschriften über das Recht derjenigen, die sich durch ein Kartell für geschädigt halten, auf Zugang zu Dokumenten, die nationale Verfahren zu diesem Kartell betreffen, die Interessen gegeneinander abzuwägen haben, die die Übermittlung der Informationen und den Schutz dieser Informationen rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne Urteil Pfeleiderer, Randnr. 30).

[31] Die Notwendigkeit einer solchen Abwägung ergibt sich daraus, dass insbesondere im Wettbewerbsrecht jede starre Regel – sei es im Sinne einer völligen Verweigerung eines Zugangs zu den betreffenden Dokumenten oder im Sinne eines allgemein gewährten Zugangs zu diesen – die wirksame Anwendung insbesondere des Art. 101 AEUV und der Rechte, die diese Bestimmung den Einzelnen verleiht, beeinträchtigen kann.

(...)

[38] Der Vorlageentscheidung ist außerdem zu entnehmen, dass sich die Parteien des vor dem Kartellgericht betriebenen Verfahrens der Akteneinsicht widersetzen können, ohne dafür Gründe anführen zu müssen. Diese Möglichkeit birgt in der Praxis die Gefahr, dass jeder Antrag auf Einsichtnahme systematisch abgelehnt wird, insbesondere wenn Schriftstücke betroffen sind, deren Weitergabe den Interessen der Parteien des Verfahrens zuwiderläuft, einschließlich solcher Schriftstücke, die Beweise enthalten könnten, auf die eine

Schadensersatzklage gestützt werden könnte und zu denen der Antragsteller sonst keinen Zugang hätte.

[39] Da somit die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Vorschrift des nationalen Rechts es den Parteien des Verfahrens, die gegen Art. 101 AEUV verstoßen haben, ermöglicht, zu verhindern, dass Personen, die geltend machen, durch diesen Rechtsverstoß geschädigt worden zu sein, Zugang zu den betreffenden Dokumenten erhalten, ohne dass dem Umstand Rechnung getragen würde, dass dieser Zugang für die Betroffenen die einzige Möglichkeit darstellen könnte, sich die zur Begründung ihrer Schadensersatzklage notwendigen Beweise zu verschaffen, ist sie geeignet, die Geltendmachung des von den Betroffenen aus dem Unionsrecht hergeleiteten Rechts auf Schadensersatz übermäßig zu erschweren.

[40] Diese Auslegung kann nicht durch das Argument der österreichischen Regierung in Frage gestellt werden, dass eine solche Rechtsvorschrift insbesondere in Bezug auf Schriftstücke, die von den Parteien in Anwendung eines Kronzeugenprogramms zu den Akten des Verfahrens gereicht worden seien, erforderlich sei, um die Wirksamkeit dieses Programms und damit der Anwendung von Art. 101 AEUV zu sichern.

[41] Zwar ist in Randnr. 33 des vorliegenden Urteils festgestellt worden, dass die Mitgliedstaaten die Akteneinsicht nicht so ausgestalten dürfen, dass öffentliche Interessen wie insbesondere dasjenige an der Wirksamkeit der Politik zur Ahndung wettbewerbsrechtlicher Zuwiderhandlungen beeinträchtigt werden.

[42] Der Gerichtshof hat insoweit anerkannt, dass Kronzeugenprogramme nützliche Instrumente sind, um Verstöße gegen das Wettbewerbsrecht effizient aufzudecken und zu beenden, und damit der wirksamen Anwendung der Art. 101 AEUV und 102 AEUV dienen und dass die Wirksamkeit dieser Programme durch die Übermittlung von Dokumenten eines Kronzeugenverfahrens an Personen, die eine Schadensersatzklage erheben wollen, beeinträchtigt werden könnte. Es darf nämlich angenommen werden, dass sich ein an einer wettbewerbsrechtlichen Zuwiderhandlung Beteiligter dadurch, dass eine solche Übermittlung erfolgen könnte, davon abhalten lässt, die mit Kronzeugenprogrammen eröffnete Möglichkeit zu nutzen (Urteil Pfeleiderer, Randnrn. 25 bis 27).

[43] Es ist allerdings festzustellen, dass diese Erwägungen zwar eine Verweigerung des Zugangs zu bestimmten Dokumenten in den Akten eines nationalen wettbewerbsrechtlichen Verfahrens rechtfertigen können, es jedoch nicht verlangen, dass dieser Zugang systematisch verweigert werden kann; denn jeder Antrag auf Einsicht in die fraglichen Dokumente unterliegt einer Einzelfallbeurteilung, bei der alle Gesichtspunkte der Rechtssache berücksichtigt werden müssen (vgl. in diesem Sinne Urteil Pfeleiderer, Randnr. 31).

[44] Im Rahmen dieser Beurteilung haben die nationalen Gerichte zum einen das Interesse des Antragstellers an der Einsichtnahme in diese Dokumente zum Zweck der Vorbereitung seiner Schadensersatzklage zu prüfen und dabei insbesondere die ihm gegebenenfalls zu Gebote stehenden sonstigen Möglichkeiten zu berücksichtigen.

[45] Zum anderen haben die nationalen Gerichte die konkreten nachteiligen Folgen, die ein solcher Zugang für öffentliche Interessen oder berechnete Interessen anderer Personen haben könnte, zu berücksichtigen.

[46] Insbesondere ist zum öffentlichen Interesse an der Wirksamkeit der Kronzeugenprogramme, auf die sich die österreichische Regierung im vorliegenden Fall beruft, festzustellen, dass in Anbetracht der Bedeutung, die vor den nationalen Gerichten angestrebte Schadensersatzklagen für die Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs in der Union haben (vgl. Urteil Courage und Crehan, Randnr. 27), die bloße Berufung auf eine Gefahr, dass durch den Zugang zu den für die Begründung dieser Klagen notwendigen Beweisen, die sich in den Akten eines wettbewerbsrechtlichen Verfahrens befinden, die Wirksamkeit eines Kronzeugenprogramms, in dessen Rahmen die betreffenden Schriftstücke der zuständigen Wettbewerbsbehörde übermittelt wurden, beeinträchtigt werden könnte, nicht genügen kann, um die Verweigerung des Zugangs zu diesen Beweisen zu rechtfertigen.

[47] Vielmehr ist, weil eine Verweigerung des Zugangs die Erhebung von Schadensersatzklagen verhindern könnte, wodurch sich die betreffenden Unternehmen, denen möglicherweise bereits ein – zumindest teilweiser – Geldbußenerlass gewährt wurde, außerdem ihrer Verpflichtung zum Ersatz der Schäden, die sich aus dem Verstoß gegen Art. 101 AEUV ergeben, zum Nachteil der Geschädigten entziehen könnten, zu verlangen, dass diese Verweigerung bei jedem

einzelnen Dokument, für das die Einsichtnahme abgelehnt wird, auf zwingende Gründe in Bezug auf den Schutz des geltend gemachten Interesses gestützt ist.

[48] Nur wenn Gefahr besteht, dass ein bestimmtes Schriftstück konkret das öffentliche Interesse an der Wirksamkeit des nationalen Kronzeugenprogramms beeinträchtigen könnte, kann die Nichtweitergabe dieses Schriftstücks gerechtfertigt sein.

[49] Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass das Unionsrecht, insbesondere der Effektivitätsgrundsatz, einer Bestimmung des nationalen Rechts entgegensteht, wonach in Bezug auf Dokumente, die in den Akten eines die Anwendung von Art. 101 AEUV betreffenden nationalen Verfahrens enthalten sind – einschließlich Dokumenten, die im Rahmen eines Kronzeugenprogramms übermittelt wurden –, die Einsichtnahme durch nicht am Verfahren beteiligte Dritte, die Schadensersatzklagen gegen Kartellteilnehmer erwägen, allein von der Zustimmung aller Parteien dieses Verfahrens abhängt, ohne dass die nationalen Gerichte die Möglichkeit hätten, die betroffenen Interessen gegeneinander abzuwägen.