

Eike Christian Jani

Behördenkooperation im EU-Wettbewerbsrecht

Mohr Siebeck

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Einleitung	1
I. Einführung	1
II. Gang der Untersuchung	8
A. Wettbewerbsrecht als Kooperationsrecht	11
I. Stellung im Wirtschaftsordnungsrecht der Europäischen Union	11
II. Wettbewerbskooperationsrecht als Dimension des Europäischen Verwaltungsverbundes	16
III. Fazit	32
B. Rechtsquellen und Verfahrensstandards	35
I. Primärrechtliche Rahmenvorgaben und Verfahrensstandards	35
II. Inhaltliche Ausgestaltung durch Sekundärrecht und Tertiärrecht	43
III. Mitteilungen als Steuerungsmittel des kooperativen Regelvollzugs ...	48
IV. Fazit	55
C. Kooperationsstrukturen	59
I. Informationspflichten als Wesenskern des Wettbewerbskooperationsrechts	60
II. Stellungnahmerechte und Zustimmungsverfahren	95
III. Kooperation und Amtshilfe bei wettbewerbsrechtlichen Ermittlungen	103
IV. Exkurs: Fallverteilung im European Competition Network	119
V. Fazit	121

D. Institutionelle Umsetzung in der Praxis	125
I. <i>Beteiligte Behörden</i>	125
II. <i>Gemeinsame Ausschüsse, Arbeitsgruppen und andere Verwaltungsforen</i>	129
III. <i>Informelle Verwaltungskooperation als Querschnittskategorie</i>	145
IV. <i>Fazit</i>	150
E. Faktoren zur Stabilisierung der Kooperation: Rechtsfolgen und Rechtsschutz	153
I. <i>Rechtsfolgen</i>	153
II. <i>Rechtsschutz</i>	163
III. <i>Sonderrechtliche Verfahrensinstrumente</i>	172
IV. <i>Fazit</i>	175
F. Entwicklungslinien und Standardtypen	177
I. <i>Parallele Entwicklungslinien und Angleichungstendenzen</i>	177
II. <i>Legislativimpulse durch SAM und ECN+</i>	182
III. <i>Geringe Verankerung der Kooperationsstrukturen im Primärrecht</i>	183
IV. <i>Standardtypen eines Europäischen Wettbewerbskooperationsrechts</i> ..	187
V. <i>Stabilisierung der Kooperation durch Rechtsfolgen und Rechtsschutz</i>	201
G. Reformperspektiven	207
I. <i>European Competition Network</i>	207
II. <i>EU-Beihilfverfahren</i>	208
III. <i>Normative Absicherung von Rechtsfolgen und Rechtsschutz</i>	210
IV. <i>Stärkere Verankerung der Kooperation im Primärrecht</i>	211
Zusammenfassung in Thesen	223
Literaturverzeichnis	229
Sachregister	245

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Einleitung	1
<i>I. Einführung</i>	1
1. Forschungsinteresse	4
2. Forschungsstand	6
<i>II. Gang der Untersuchung</i>	8
A. Wettbewerbsrecht als Kooperationsrecht	11
<i>I. Stellung im Wirtschaftsordnungsrecht der Europäischen Union</i>	11
1. Die Wirtschaftsordnung der Europäischen Union	11
2. Schutzrichtungen der Referenzgebiete	13
3. Parteistellungen beim Vollzug der Wettbewerbsregeln	14
4. Zwischenfazit	16
<i>II. Wettbewerbskooperationsrecht als Dimension des Europäischen Verwaltungsverbundes</i>	16
1. Direkter und indirekter Vollzug der Europäischen Wettbewerbsregeln	17
a) Vollzugsstruktur im Europäischen Kartellrecht	18
b) Vollzugskompetenzen im Beihilfenrecht	20
c) Exkurs: Einflussmöglichkeiten der Kommission auf den indirekten Vollzug	22
2. Kooperation als ergänzende Dimension des traditionellen Vollzugskonzepts	23
a) Das Ordnungskonzept Europäischer Verwaltungsverbund	24
b) Funktionen der Verwaltung im Verbund	26
c) Mehrdimensionalität als Charakteristikum des Verwaltungsverbundes	27
3. Verbundverwaltung im Wettbewerbsrecht	28
a) Wettbewerbskooperation als Wirkdimension des Verwaltungsverbundes	28

b) Strukturelle Entwicklungen im Wettbewerbskooperationsrecht	30
c) Kooperation der Wettbewerbsbehörden auf internationaler Ebene	31
III. Fazit	32
B. Rechtsquellen und Verfahrensstandards	35
I. <i>Primärrechtliche Rahmenvorgaben und Verfahrensstandards</i>	35
1. Der Grundsatz loyaler Zusammenarbeit gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV	36
a) Kooperations- und Verfahrensstandards	37
b) Primärrechtliche Konkretisierung in Art. 197 AEUV	38
2. Allgemeine Rechtsgrundsätze und Grundprinzipien des Unionsrechts	39
3. Im Besonderen: Verfahrensautonomie, Effektivität und Äquivalenz	41
4. Einfluss der Rechtsprechung der Unionsgerichte	42
II. <i>Inhaltliche Ausgestaltung durch Sekundärrecht und Tertiärrecht</i>	43
1. Kartellverfahrensrecht	43
a) Die Kartellverfahrensverordnung, VO (EG) Nr. 1/2003	43
b) Durchführungsverordnung und Gruppenfreistellungsverordnungen	44
c) Die Richtlinie (EU) Nr. 2019/1: „ECN+“	45
2. Beihilfeverfahrensrecht	46
a) Die Beihilfeverfahrensverordnung, VO (EU) Nr. 2015/1589	46
b) Durchführungsverordnung und Gruppenfreistellungsverordnungen	47
c) Das Reformprojekt „State Aid Modernisation“	47
III. <i>Mitteilungen als Steuerungsmittel des kooperativen Regelvollzugs</i>	48
1. Funktion und Ausformungen	48
2. Tatsächliche und rechtliche Bindungswirkung	50
a) Tatsächliche Bindungswirkung	51
b) Rechtliche Bindungswirkung für die Kommission	52
c) Rechtliche Bindungswirkung für die nationalen Verwaltungen	54
IV. Fazit	55
C. Kooperationsstrukturen	59
I. <i>Informationspflichten als Wesenskern des Wettbewerbskooperationsrechts</i>	60
1. Informationen und Wissen in der europäischen Wettbewerbsverwaltung	60
a) Ziel und Funktion des Informationsaustauschs im Wettbewerbsrecht	60
b) Informationsgegenstände	62
c) Rechtliche und praktische Anforderungen an Informationspflichten	63
d) Inhaltliche Kategorisierung der Informationspflichten	64

2. Informationspflichten des betroffenen Mitgliedstaates gegenüber der Kommission	66
a) Auskunftspflichten	67
aa) Begriff und Ausprägung in Kartell- und Beihilfenrecht	67
bb) Analyse	69
b) Unterrichtungspflichten	70
aa) Bei Verfahrenseinleitung	71
bb) Im Verfahrensverlauf und bei Abschluss des Aufsichtsverfahrens	72
cc) Unterrichtungspflichten als Kern mitgliedstaatlicher Informationspflichten	73
c) Sonderfall: Indirekte Unterrichtungspflichten der Mitgliedstaaten	75
d) Berichte und Berichtspflichten der Mitgliedstaaten	76
aa) Verpflichtung zur Berichterstattung nur im Beihilfenrecht	76
bb) Übergeordnete Funktion im Wettbewerbsrecht	78
3. Informationspflichten dritter Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission	79
a) Der informatorische Rückgriff auf Dritte in Beihilfen- und Kartellrecht	79
b) Aufklärung der Informationsgrundlage für die Kommission	80
4. Informationspflichten der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten	81
a) Auskunftspflichten	81
b) Unterrichtungspflichten	83
aa) Unterrichtung als Schwerpunkt der kommissionsseitigen Informationspflichten	83
bb) Übergeordnete Funktion der Unterrichtungspflichten der Kommission	86
c) Sonderfall: Indirekte Unterrichtungspflichten der Kommission	86
d) Berichte und Berichtspflichten der Kommission	87
5. Horizontale Informationspflichten zwischen den Mitgliedstaaten	88
a) Unterrichtungspflichten	88
b) Auskunftspflichten	89
c) Sektoraler Charakter horizontaler Informationskooperation	90
6. Der Austausch von Informationen zum Zwecke der Beweisverwertung	90
a) Der Beweismittelaustausch als Spezifikum des Kartellrechts	91
b) Rechtliche Ausgestaltung und Funktionsweise des Beweismittelaustauschs	92
c) Zur Verbindlichkeit des Beweismittelaustauschs	92
7. Zwischenfazit	93
<i>II. Stellungnahmerechte und Zustimmungsverfahren</i>	<i>95</i>
1. Begriffe und Funktion	95

a) Schnittstelle von Informations- und Stellungnahmerecht: Die „Konsultation“	96
b) Das Verhältnis von Stellungnahmerecht und Zustimmungsvorbehalt	97
2. Stellungnahme und Zustimmung der Mitgliedstaaten	98
a) Kartellrecht	98
b) Beihilfenrecht	99
aa) Stellungnahmerechte	99
bb) Zustimmungsvorbehalt	100
3. Stellungnahme- und Zustimmungsrechte der Kommission	101
4. Zwischenfazit	102
<i>III. Kooperation und Amtshilfe bei wettbewerbsrechtlichen Ermittlungen</i> ..	103
1. Kompetenzgrenzen als Auslöser von Kooperation und Amtshilfe	105
2. Gemeinsame Sachverhaltsermittlung und Amtshilfe im Vertikalverhältnis	106
a) Nationale Unterstützung für Ermittlungshandlungen der Kommission	106
b) Mitgliedstaatliche Ermittlungsmaßnahmen für die Kommission	108
aa) Strenge Geltung des Grundsatzes interadministrativer Verhältnismäßigkeit	109
bb) Die Verbindlichkeit des Inspektionsersuchens für den Mitgliedstaat	110
3. Horizontalverhältnis: Ermittlungen „im Namen und für Rechnung“ einer anderen Wettbewerbsbehörde	111
4. Stärkung der Kooperation bei Ermittlungen durch „ECN+“	113
a) Die ECN+-Richtlinie	113
b) Neuerungen in der horizontalen Ermittlungs- und Vollzugskooperation	114
c) Kooperation bei Kronzeugen und Kurzanträgen	115
5. Teilnahme an Ermittlungen der ersuchten Wettbewerbsbehörden	116
6. Zwischenfazit	117
<i>IV. Exkurs: Fallverteilung im European Competition Network</i>	119
<i>V. Fazit</i>	121
D. Institutionelle Umsetzung in der Praxis	125
I. <i>Beteiligte Behörden</i>	125
1. Unionsebene	125
2. Mitgliedstaatliche Ebene, insbesondere Bundesrepublik Deutschland ..	127
3. Zwischenfazit	128
II. <i>Gemeinsame Ausschüsse, Arbeitsgruppen und andere Verwaltungsforen</i>	129

1. Beratender Ausschuss	130
a) Unterschiedliche Reichweite der mitgliedstaatlichen Beteiligungsrechte	130
b) Funktion	131
aa) Informationsaustausch und Diskussionsforum	131
bb) Institutionalisierte Einflussmöglichkeit für die Mitgliedstaaten	132
c) Institutionelle Struktur und Verfahren	133
2. Untergesetzliche Ausschüsse und Verwaltungsforen im Kartellverfahren	135
a) Ebenen institutioneller Kooperation im ECN	135
b) Aufgabe und Zielrichtung	138
3. Untergesetzliche Ausschüsse und Kooperationsformate im Beihilfenrecht	139
a) Multilaterale Verwaltungsforen und Arbeitsgruppen	140
b) (Teil-)Institutionalisierte bilaterale Kooperationsformate	141
4. Exkurs: Virtuelle Verwaltungsausschüsse in der Corona-Pandemie	142
5. Zwischenfazit	142
<i>III. Informelle Verwaltungskooperation als Querschnittskategorie</i>	<i>145</i>
1. Formate	145
a) Vermischung formeller und informeller Zusammenarbeit	145
b) Bi- und multilaterale Ad-hoc-Diskussionsformate	146
c) Workshops, Fortbildungen und informelle Unterstützung	147
2. Funktionen	147
a) Vertrauensbildung und interadministrative Transparenz	147
b) Einzelfallbezogene Ausrichtung der Kooperation und Konfliktlösung	148
c) Erfahrungsaustausch und koordiniertes Verwaltungshandeln	149
3. Zwischenfazit	149
<i>IV. Fazit</i>	<i>150</i>
E. Faktoren zur Stabilisierung der Kooperation: Rechtsfolgen und Rechtsschutz	153
<i>I. Rechtsfolgen</i>	<i>153</i>
1. Kartellrecht	154
a) Diskussion	154
b) Das Unionsrecht als heranzuziehendes Rechtsregime	155
c) Bestimmung der Rechtsfolgen	156
2. Beihilfenrecht	158
a) Kooperationsregelverstoß der Kommission	159
b) Kooperationsregelwidriges Handeln der Mitgliedstaaten	159
3. Zwischenfazit	162

II. Rechtsschutz	163
1. Rechtsschutz der Kommission und der Mitgliedstaaten in ihren Kooperationsverhältnissen	163
a) Rechtsschutz der Kommission gegen Regelverstöße nationaler Behörden	163
aa) Art. 258 AEUV – Vertragsverletzungsverfahren	163
bb) Art. 279 iVm Art. 258 AEUV – Einstweilige Anordnungen	165
b) Rechtsschutz der Mitgliedstaaten gegen Regelverstöße der Kommission	166
aa) Art. 263 Abs. 2 Var. 2 AEUV – Staatennichtigkeitsklage	166
bb) Art. 265 AEUV – Untätigkeitsklage	167
c) Rechtsschutz der Mitgliedstaaten im Horizontalverhältnis.....	168
2. Rechtsschutz Privater	168
a) Beschlüsse der Kommission	169
b) Akte nationaler Behörden	170
3. Zwischenfazit	171
III. Sonderrechtliche Verfahrensinstrumente	172
1. Art. 11 Abs. 6 VO 1/2003 – Kartellrechtliches Evokationsrecht	172
2. Verfahrensrechtliche „Sanktionsmittel“ im Beihilfenrecht	173
IV. Fazit	175
F. Entwicklungslinien und Standardtypen	177
I. Parallele Entwicklungslinien und Angleichungstendenzen	177
1. Vollzugs- und Prüfverantwortlichkeit von Kommission und Mitgliedstaaten	177
2. Angleichung der Kooperationsstrukturen im Wettbewerbsrecht	180
II. Legislativimpulse durch SAM und ECN+	182
III. Geringe Verankerung der Kooperationsstrukturen im Primärrecht ...	183
IV. Standardtypen eines Europäischen Wettbewerbskooperationsrechts ...	187
1. Informationsaustausch und Wissenstransfer	187
2. Wahrnehmung berechtigter Interessen: Verteidigung und Vollzug	189
3. Amtshilfe-Kooperation bei Ermittlungen	191
4. Zentralstellung der Kommission und Aufsichtsfunktion der Kooperation	193
a) Die Kommission als Zentralpunkt der Kooperationsstrukturen	193
b) Behördenkooperation als Mittel zur Aufsicht im Mehrebenensystem	194
5. Informeller Austausch und Institutionalisierung in Verwaltungsausschüssen	195

a) Informeller Austausch als notwendige Ergänzung formaler Kooperation	195
b) Verwaltungsausschüsse als institutionalisierte Kooperationsforen . . .	196
6. Divergenzen	198
<i>V. Stabilisierung der Kooperation durch Rechtsfolgen und Rechtsschutz</i>	201
1. Unionsrechtliche Rechtsfolgen	202
2. Rechtsschutz im Interadministrativverhältnis und seitens Privater	203
G. Reformperspektiven	207
<i>I. European Competition Network</i>	207
<i>II. EU-Beihilfeverfahren</i>	208
<i>III. Normative Absicherung von Rechtsfolgen und Rechtsschutz</i>	210
<i>IV. Stärkere Verankerung der Kooperation im Primärrecht</i>	211
1. Kodifikationsdiskussionen im Europäischen Verwaltungsrecht	211
2. Gesamtkodifikation als Ziel der Reformüberlegungen	212
3. Vor- und Nachteile einer Generalkodifikation	213
4. Ziel: Bereichskodifikation der Standardtypen in Art. 101 ff. AEUV	217
a) Formulierungsvorschlag für das wettbewerbsrechtliche Primärrecht	219
b) Erläuterungen	220
Zusammenfassung in Thesen	223
Literaturverzeichnis	229
Sachregister	245