

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) Unterrichtspflichten .....	70
aa) Bei Verfahrenseinleitung .....	71
bb) Im Verfahrensverlauf und bei Abschluss des Aufsichtsverfahrens .....	72
cc) Unterrichtspflichten als Kern mitgliedstaatlicher Informationspflichten .....	73
c) Sonderfall: Indirekte Unterrichtspflichten 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) Unterrichtspflichten .....	83
aa) Unterrichtung als Schwerpunkt der kommissionsseitigen Informationspflichten .....	83
bb) Übergeordnete Funktion der Unterrichtspflichten der Kommission .....	86
c) Sonderfall: Indirekte Unterrichtspflichten der Kommission .....	86
d) Berichte und Berichtspflichten der Kommission .....	87
5. Horizontale Informationspflichten zwischen den Mitgliedstaaten .....	88
a) Unterrichtspflichten .....	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. Beteiligte Behörden .....	125
1. Unionsebene .....	125
2. Mitgliedstaatliche Ebene, insbesondere Bundesrepublik Deutschland ..	127
3. Zwischenfazit .....	128
II. Gemeinsame Ausschüsse, Arbeitsgruppen und andere Verwaltungsforen .....	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
<b>G. Reformperspektiven</b> . . . . .	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