

EIKE CHRISTIAN JANI

# Behördenkooperation im EU-Wettbewerbsrecht

*Studien zum europäischen und deutschen  
Öffentlichen Recht*

42

---

**Mohr Siebeck**

# Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von  
Christian Calliess und Matthias Ruffert

42





Eike Christian Jani

# Behördenkooperation im EU-Wettbewerbsrecht

Mohr Siebeck

*Eike C. Jani*, geboren 1994; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Heidelberg; Studium an der Universität Bologna (Italien); 2019 Erste juristische Prüfung; 2020 Forschungsaufenthalt bei der Europäischen Kommission in Brüssel (Belgien); 2021 Promotion (Heidelberg); Referendariat am OLG Hamburg mit Stationen u. a. beim Europäischen Gerichtshof.

orcid.org/0000-0002-8581-8463

Zugl.: Universität Heidelberg, Diss. iur., 2021

ISBN 978-3-16-161527-6 / eISBN 978-3-16-161528-3

DOI 10.1628/978-3-16-161528-3

ISSN 2192-2470 / eISSN 2569-443X

(Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Böblingen aus der Times gesetzt und von Laupp und Göbel in Gomaringen gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

## Vorwort

Die dieser Arbeit zugrundeliegende Dissertation wurde im November 2021 von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg zur Promotion angenommen. Literatur und Rechtsprechung sowie weitere Nachweise auf Fundstellen im Internet konnten bis zum 18. Dezember 2021 umfassend berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Wolfgang Kahl, M. A., für seine loyale, wohlwollende und interessierte Unterstützung während des gesamten Promotionsvorhabens. Er hat mir nicht nur den nötigen wissenschaftlichen Freiraum gelassen, sondern die Forschungsarbeit auch durch wohlbedachte Anregungen maßgeblich gefördert und mir auf diese Weise eine hervorragende Betreuung zukommen lassen.

Darüber hinaus danke ich Herrn PD Dr. Thorsten Helm für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und den Professoren Dres. Christian Calliess und Matthias Ruffert für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe „Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht“.

Zu großem Dank bin ich auch meinem Mentor Dr. Johannes Holzwarth, LL.M., und dem gesamten Team der Unit A-4 in der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission verpflichtet. Die Einblicke in ihre Arbeit während meiner *stage* in Brüssel haben maßgeblich zu meinem Verständnis des hiesigen Forschungsgegenstandes beigetragen und mich auch persönlich nachhaltig bereichert.

Vor allem aber möchte ich meiner Freundin Bárbara Biasetton, meinen Eltern und meiner Schwester von Herzen danken. Sie haben mich mit ihrem Vertrauen und ihrem Zuspruch nicht nur durch die Freuden und Anstrengungen dieser Promotion, sondern schon durch mein gesamtes Studium getragen und sind mein stärkster Rückhalt. Ihnen soll dieses Werk gewidmet sein.

Luxemburg, im März 2022

*Eike Christian Jani*



## 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-Beihilfeverfahren</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. Primärrechtliche Rahmenvorgaben und Verfahrensstandards . . . . .	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. Inhaltliche Ausgestaltung durch Sekundärrecht und Tertiärrecht . . . . .	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. Mitteilungen als Steuerungsmittel des kooperativen Regelvollzugs . . . . .	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. Informationspflichten als Wesenskern des Wettbewerbskooperationsrechts . . . . .	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) Auffächerung 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>	95
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 Inspektionersuchens 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
<i>II. 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

<i>II. Rechtsschutz</i> .....	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
<i>III. Sonderrechtliche Verfahrensinstrumente</i> .....	172
1. Art. 11 Abs. 6 VO 1/2003 – Kartellrechtliches Evokationsrecht .....	172
2. Verfahrensrechtliche „Sanktionsmittel“ im Beihilfenrecht .....	173
<i>IV. Fazit</i> .....	175
F. Entwicklungslinien und Standardtypen .....	177
<i>I. Parallele Entwicklungslinien und Angleichungstendenzen</i> .....	177
1. Vollzugs- und Prüfverantwortlichkeit von Kommission und Mitgliedstaaten .....	177
2. Angleichung der Kooperationsstrukturen im Wettbewerbsrecht .....	180
<i>II. Legislativimpulse durch SAM und ECN+</i> .....	182
<i>III. Geringe Verankerung der Kooperationsstrukturen im Primärrecht</i> ...	183
<i>IV. Standardtypen eines Europäischen Wettbewerbskooperationsrechts</i> ...	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-Beihilfverfahren</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



# Einleitung

## I. Einführung

Die effektive Durchsetzung des Unionsrechts ist eine Aufgabe gemeinsamen Interesses<sup>1</sup> von Europäischer Kommission<sup>2</sup> und Mitgliedstaaten, bei der diese nach der Maßgabe des Grundsatzes loyaler Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) eng zusammenwirken. Dies gilt insbesondere im Europäischen Wettbewerbsrecht,<sup>3</sup> dem in den Unionsverträgen nicht nur aufgrund der zentralen Stellung der Kommission beim Vollzug eine herausgehobene Rolle zukommt.<sup>4</sup> Vielmehr ist es als Kernbereich des Unionsrechts<sup>5</sup> stets damit konfrontiert, auf wirtschaftliche Entwicklungen und neue wettbewerbsbeschränkende Phänomene zu reagieren.<sup>6</sup> Es steht dabei in einem teleologischen Spannungsverhältnis zwischen der wirtschaftlichen Freiheitsentfaltung des Einzelnen<sup>7</sup> und der Erreichung von Wohlfahrtsgewinnen<sup>8</sup> für die Bürger der Europäischen Union.<sup>9</sup>

---

<sup>1</sup> So der Wortlaut des Art. 197 Abs. 1 AEUV.

<sup>2</sup> Im Folgenden: „die Kommission“.

<sup>3</sup> Während das „Wettbewerbsrecht“ in der deutschen Rechtsordnung üblicherweise nur das Kartellrecht und das Lauterkeitsrecht umfasst, ist der Begriff im Unionsrecht weiter und umfasst insbesondere auch das in Art. 107–109 AEUV geregelte Beihilfenrecht (vgl. BGHZ 188, 326 [337 f.]; *Mäger*, in: Schulze/Janssen/Kadelbach, Europarecht, § 17, Rn. 3–5; *Terhechte*, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 1, § 37, Rn. 2; *Koenig/Schreiber*, Europäisches Wettbewerbsrecht, S. 2; *Borchardt*, Grundlagen der EU, Rn. 1157; *Huber/Unger*, in: Schoch, BesVerwR, Kap. 4, Rn. 146; *Klement*, Wettbewerbsfreiheit, S. 1 [Fn. 2]). Dieser unionsrechtliche (weite) Begriff des „Wettbewerbsrechts“ liegt der folgenden Untersuchung zugrunde.

<sup>4</sup> Vgl. *Chalmers/Davies/Monti*, European Union Law, S. 879.

<sup>5</sup> Vgl. *Huber/Unger*, in: Schoch, BesVerwR, Kap. 4, Rn. 13–16, 152.

<sup>6</sup> So stieg die Zahl wettbewerbsrechtlicher Beschlüsse der Kommission allein zwischen den Jahren 2017 und 2018 um 40 Prozent (vgl. *Vestager*, Vorwort zum Bericht über die Wettbewerbspolitik 2018, S. 1 [abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_report/2018/fw\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2018/fw_de.pdf), zuletzt abgerufen am 18. Dezember 2021]).

<sup>7</sup> Vgl. nur *Kirchhof*, in: *ders.*, Gemeinwohl und Wettbewerb, S. 1 [1 ff.]; *Kirchhof/Korte/Magen u. a.*, in: Kirchhof/Korte/Magen, Öffentliches Wettbewerbsrecht, § 4, Rn. 8.

<sup>8</sup> Vgl. Europäische Kommission, Leitlinien zur Anwendung von Artikel 81 Abs. 3 EG-Vertrag, ABl. 2004, C 101/97, Tz. 13, 33, 85.

<sup>9</sup> Während die wohlfahrtsökonomische Betrachtung vor allem das Handeln der Europäischen Kommission und deren sog. *more economic approach* prägt, fußt die Gegenansicht auf ordoliberalen Überlegungen (vgl. zur Übersicht *Klement*, Wettbewerbsfreiheit, S. 3, 158–194; *Dreher/Kulka*, Wettbewerbs- und Kartellrecht, Rn. 616–619, 640–646; *Mestmäcker/Schweit-*

Neue Herausforderungen wie die Digitalisierung und die Wettbewerbsmacht bedeutender Internetplattformen zwingen die Kommission und die nationalen Fachbehörden auch in Zukunft zur steten Fortentwicklung und „Neuerfindung“ des effektiven Vollzugs der Wettbewerbsregeln<sup>10</sup> und damit neben der Anpassung des materiellen Rechts auch der Effizienzoptimierung des Vollzugsverfahrens. So ist die Durchsetzung der EU-Kartellregeln im Verbund mit der ECN+-Richtlinie aus dem Jahr 2019<sup>11</sup> neuerlich in den Mittelpunkt der Gesetzgebung gerückt.<sup>12</sup> Die wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie werden diesen Bedarf an Anpassungen und Fortentwicklungen des Wettbewerbsrechts noch zusätzlich intensivieren.<sup>13</sup> Wie nach der Finanz- und Weltwirtschaftskrise 2008/2011<sup>14</sup> sind die Regierungen der Mitgliedstaaten gewillt, das Wirtschafts- und Finanzsystem durch extensive Subventionsprogramme zu stützen. Damit rückt insbesondere das europäische Beihilfenrecht einmal mehr in den Fokus der Krisenbewältigung<sup>15</sup> und erneuert die bereits 2012 angestrebte Ausrichtung der Beihilfen auf ein nachhaltiges und effizientes Wirtschaftswachstum.<sup>16</sup>

---

zer, Europäisches Wettbewerbsrecht, § 3, Rn. 43 ff.; *Jones/Sufrin/Dunne*, EU Competition Law, S. 42 ff.).

<sup>10</sup> Siehe nur *Crémer/de Montjoye/Schweitzer*, Competition policy for the digital era (Bericht der Sonderberater der Europäischen Kommission vom 4. April 2019, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf> [zuletzt abgerufen am 18. Dezember 2021]); Europäische Kommission, Bericht über die Wettbewerbspolitik 2018, COM(2019) 339 final, S. 8 f.; *Huber/Unger*, in: Schoch, BesVerwR, Kap. 4, Rn. 14–16.

<sup>11</sup> Richtlinie (EU) 2019/1 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften und zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts, ABl. 2019, L 11/3 (im Folgenden: „ECN+-Richtlinie“). Deren Umsetzung erfolgte in Deutschland durch das sog. GWB-Digitalisierungsgesetz („10. GWB-Novelle“; Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen für ein fokussiertes, proaktives und digitales Wettbewerbsrecht 4.0 und anderer wettbewerbsrechtlicher Bestimmungen vom 18. Januar 2021, BGBl. 2021 I S. 2). Vgl. dazu *Kredell/Kresken*, NZKart 2020, 2; *Podszun/Brauckmann*, GWR 2019, 436; *Körber*, MMR 2020, 290; *ders.*, NZKart 2019, 633; *Bosch*, NJW 2020, 1713 [1713 f.].

<sup>12</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 1, 3 ECN+-Richtlinie. Dazu ausführlich unten B.II.1.c); C.III.4.

<sup>13</sup> Vgl. „Joint Statement by the European Competition Network (ECN) on application of competition law during the Corona crisis“ vom 23. März 2020 (abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003\\_joint-statement\\_ecn\\_corona-crisis.pdf](https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf), zuletzt abgerufen am 18. Dezember 2021).

<sup>14</sup> Vgl. *Bungenberg*, in: Terhechte, Europäisches Verwaltungsrecht, § 21, Rn. 4–6.

<sup>15</sup> Siehe Europäische Kommission, Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19, COM(2020) 1863 final (im Folgenden: „temporary framework“). Das *temporary framework* ist im Verlauf der Pandemie mehrfach geändert und angepasst worden. Eine konsolidierte Fassung ist abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-11/TF\\_consolidated\\_version\\_amended\\_18\\_nov\\_2021\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-11/TF_consolidated_version_amended_18_nov_2021_en_2.pdf) (zuletzt abgerufen am 18. Dezember 2021).

<sup>16</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Modernisierung des EU-Beihilfenrechts, COM(2012) 209 final, S. 3.

Bei all dem möchte die Europäische Union „in großen Fragen Größe zeigen und sich in kleinen Fragen durch Zurückhaltung und Bescheidenheit auszeichnen“<sup>17</sup>. Dies bedeutet keinesfalls eine weniger strikte und effektive Durchsetzung der Wettbewerbsregeln, sondern vielmehr eine stärkere Einbindung und Kooperation zwischen Kommission und Mitgliedstaaten beim Vollzug des Wettbewerbsrechts.<sup>18</sup> So werden heute circa 85 Prozent aller kartellrechtlichen Beschlüsse im Binnenmarkt nicht von der Kommission, sondern von mitgliedstaatlichen Wettbewerbsbehörden getroffen.<sup>19</sup> Im Beihilfenrecht werden infolge weitgreifender Freistellungen trotz des fortbestehenden Vollzugsmonopols der Kommission 80 Prozent aller Beihilfen ohne deren vorherige Genehmigung, das heißt in eigener Verantwortung der Mitgliedstaaten, gewährt.<sup>20</sup> Diese Entwicklung fügt sich in das Gesamtbild des Unionsrechts ein: Die behördliche Verwaltungskooperation ist in zunehmendem Maße das Paradigma, welches die verwaltungsrechtliche Grundstruktur in der Union bestimmt und die früher herrschende Trennung unionaler und mitgliedstaatlicher Verwaltung überwindet.<sup>21</sup> Die ursprüngliche Dichotomie<sup>22</sup> des Vollzugs des Unionsrechts wird aufgebrochen und durch eine Verschränkung<sup>23</sup> und Zusammenarbeit der Vollzugsorgane im Mehrebenensystem<sup>24</sup> abgelöst. Die vorliegende Arbeit stellt die Zusammenarbeit von Kommission und Mitgliedstaaten beim Vollzug der

<sup>17</sup> *Juncker*, Die Juncker Kommission: Das richtige Team für einen Wandel, Pressekonferenz v. 10. September 2014 (abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH\\_14\\_585](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_14_585), zuletzt abgerufen am 18. Dezember 2021).

<sup>18</sup> Vgl. Erwägungsgründe Nr. 3 f., 6 VO 1/2003; Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Modernisierung des EU-Beihilfenrechts, COM(2012) 209 final, S. 3, 7 f.

<sup>19</sup> Europäische Kommission, Bericht über die Wettbewerbspolitik 2018, COM(2019) 339 final, S. 31; *Laitenberger*, EuZW 2016, 81; *Brinker*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, Art. 103 AEUV, Rn. 65.

<sup>20</sup> Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Bericht über die Wettbewerbspolitik 2019, SWD(2020) 126 final, S. 37. Im Jahr 2016 waren es gar 97 Prozent aller gewährten Beihilfen (vgl. Europäische Kommission, Verhaltenskodex für die Durchführung von Beihilfeverfahren, ABl. 2018, C 253/05 [im Folgenden: „Verhaltenskodex 2018“], Art. 1.2; *Stöbener de Mora*, EuZW 2019, 102).

<sup>21</sup> v. *Bogdandy*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, § 25, Rn. 2; *Hofmann*, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, Der Europäische Verwaltungsverbund, S. 353 [354 f.]; *Sydow*, DÖV 2006, 66 [71]; v. *Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 609.

<sup>22</sup> *Sydow*, in: Hatje/Müller-Graff, EnzEuR I, § 17, Rn. 11.

<sup>23</sup> *Schmidt-Aßmann*, EuR 1996, 270 [273]; *Nowak*, in: Leible/Terhechte, EnzEuR III, § 40, Rn. 3; vgl. *Wettner*, Amtshilfe, S. 383; *Sydow*, Die Verwaltung 34 (2001), 517 [538 f.]; *Tesauro*, Diritto dell'Unione Europea, S. 762, 767.

<sup>24</sup> *Schmidt-Aßmann*, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, Der Europäische Verwaltungsverbund, S. 1 [9]; *Klement*, Wettbewerbsfreiheit, S. 1, 345. Trotz der zentralen Stellung der Kommission im Kooperationsgefüge zu Recht vor der irreführenden Konnotation des Begriffs über das Bestehen eines Hierarchieverhältnisses warnend: *Kahl*, Die Verwaltung 42 (2009), 463 [468]; *Sydow*, in: Hatje/Müller-Graff, EnzEuR I, § 17, Rn. 17.

Art. 101 ff. und Art. 107 f. AEUV in den Mittelpunkt und will eine sektorenspezifische Analyse dieser Behördenkooperation im Europäischen Wettbewerbsrecht leisten.

### 1. Forschungsinteresse

Das Kartellrecht und das Beihilfenrecht sind durch das übergeordnete Schutzziel eines unverfälschten Wettbewerbs im Binnenmarkt miteinander verbunden und nehmen parallele Funktionen im System des europäischen Wirtschaftsordnungsrechts wahr.<sup>25</sup> Sie stehen systematisch und teleologisch in so enger Verbindung, dass belastbare Rückschlüsse aus dem Rechtsvergleich ihrer Kooperationsmechanismen gezogen werden können.<sup>26</sup> Diese Interdependenz und unionsvertragliche innere Verbindung der Referenzgebiete erlaubt es, Erkenntnisse zur Fortentwicklung des Europäischen Wettbewerbsrechts und Lösungsansätze für zu identifizierende Verbesserungspotenziale zu entwickeln. Das Fusionskontrollrecht als die dritte Säule des Europäischen Wettbewerbsrechts<sup>27</sup> wird hingegen nicht in die Untersuchung einbezogen. Der Grund hierfür liegt in den divergierenden Rechtsregimen, welche die nationalen Wettbewerbsbehörden im Kartell- und Beihilfeverfahren gegenüber dem Fusionskontrollrecht bei ihrem Verwaltungshandeln anwenden. Während sie im Beihilfenrecht und Kartellrecht (auch) die Wettbewerbsregeln des Unionsrechts vollziehen,<sup>28</sup> sind sie im Fusionskontrollrecht auf den Vollzug der nationalen Regeln der Zusammenschlusskontrolle<sup>29</sup> beschränkt.<sup>30</sup> Damit besteht schon normativ-systematisch keine hinreichende Vergleichbarkeit zu den hier in den Blick genommenen Referenzgebieten.

<sup>25</sup> Vgl. Müller-Graff, in: ders., EnzEuR IV, § 1, Rn. 15–18; Reus/Mühlhausen/Stöhr, Haushalts- und Beihilfenrecht der EU, S. 137; siehe dazu ausführlich unten A. I.2.

<sup>26</sup> Zu diesen Bezugspunkten als Voraussetzung systematischer und teleologischer Auslegung vgl. Riesenhuber, in: Riesenhuber, Europäische Methodenlehre, § 10, Rn. 22–26; Langenbacher, in: dies., Europäisches Privat- und Wirtschaftsrecht, S. 31.

<sup>27</sup> Reus/Mühlhausen/Stöhr, Haushalts- und Beihilfenrecht der EU, S. 137; Borchardt, Grundlagen der EU, Rn. 1157; Klement, Wettbewerbsfreiheit, S. 455.

<sup>28</sup> Im Kartellrecht wenden die nationalen Wettbewerbsbehörden bei Sachverhalten ohne grenzüberschreitenden Bezug ebenfalls allein die nationalen Regeln (§§ 1 ff. GWB) an. Entscheidend für Ihre Anwendungszuständigkeit (vgl. Art. 5 VO 1/2003) für die Art. 101 ff. AEUV ist die Erfüllung der Zwischenstaatlichkeitsklausel (vgl. Dreher/Kulka, Wettbewerbs- und Kartellrecht, Rn. 606).

<sup>29</sup> In Deutschland die §§ 35 ff. GWB.

<sup>30</sup> Vgl. Art. 21 Abs. 3 Fusionskontrollverordnung (Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen; im Folgenden: „FKVO“). Die Regeln der FKVO werden allein von der Kommission vollzogen (vgl. Art. 21 Abs. 2 FKVO). Zum Ganzen Körber, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, Bd. 3 (Fusionskontrolle), Art. 21 FKVO, Rn. 16–18; Dreher/Kulka, Wettbewerbs- und Kartellrecht, Rn. 1495 f.

Im Kartellverfahrensrecht fußt die Kooperation von Kommission und Mitgliedstaaten auf der Verordnung (EG) 1/2003,<sup>31</sup> welche seit dem 1. Mai 2004 gilt und die Zusammenarbeit im *European Competition Network*<sup>32</sup> zum festen Bestandteil der Vollzugspraxis im Kartellrecht gemacht hat.<sup>33</sup> Die starke Ausrichtung auf die Kooperation als Mechanismus zum einheitlichen und effektiven Vollzug der Wettbewerbsregeln hat dem Kartellverfahrensrecht seinen Charakter als „Schrittmacher“<sup>34</sup> und „Laboratorium“<sup>35</sup> des Europäischen Verwaltungsrechts verliehen. Die jüngste Nachschärfung durch die ECN+-Richtlinie<sup>36</sup> sucht neben der Effektivitätssteigerung des mitgliedstaatlichen Vollzugs auch kooperative Elemente des Netzwerks zu stärken. Damit stellt das Kartellrecht einen erkenntnisversprechenden Referenzpunkt für vergleichende Überlegungen mit dem europäischen Beihilfenrecht dar, welches durch das 2012 von der Kommission initiierte und 2019 um zwei weitere Jahre verlängerte<sup>37</sup> Programm zur Modernisierung des Beihilfenrechts (sog. *State Aid Modernisation-Programm*)<sup>38</sup> in erheblichem Umfang reformiert wurde.<sup>39</sup>

Im Zuge dieser Reform sind bei weitgreifenden Freistellungen für Beihilfen<sup>40</sup> und einer Überarbeitung der europäischen Beihilfeverfahrensverord-

<sup>31</sup> Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16.12.2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, Abl. 2003, L 1/1 (im Folgenden: „VO 1/2003“ oder „Kartellverfahrensverordnung“).

<sup>32</sup> Im Folgenden auch: „ECN“ oder „Europäisches Wettbewerbsnetz“.

<sup>33</sup> Die Zusammenarbeit im *European Competition Network* wird von vielen Autoren aufgegriffen, um die Verwaltungskooperation zum Vollzug des Unionsrechts zu verdeutlichen (siehe nur *Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, S. 30, 44, 102 f.; *Nowak*, in: *Leible/Terhechte*, *EnzEuR* III, § 40, Rn. 26, 33).

<sup>34</sup> *Weiß*, in: *Terhechte*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, § 20, Rn. 1. Ähnlich auch *Simantiras*, *Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund*, S. 26.

<sup>35</sup> *Hatje*, in: *Terhechte*, *IntKartFKVfR*, § 5, Rn. 37; *Terhechte*, in: *Ehlers/Fehling/Pünder*, *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. 1, § 37, Rn. 6.

<sup>36</sup> Siehe oben Fn. 11. Ausführlich zur ECN+-Richtlinie unten B.II.1.c), C.III.4.

<sup>37</sup> Vgl. Europäische Kommission, *Roadmap for the prolongation of state aid rules* (7. Februar 2019), Ref. Ares(2019)727130.

<sup>38</sup> Im Folgenden: „SAM“. Vgl. dazu auch die Übersichtswebsite der Kommission (abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/index\\_en.html](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html), zuletzt abgerufen am 18. Dezember 2021).

<sup>39</sup> *Beljin*, in: *Schulze/Janssen/Kadelbach*, *Europarecht*, § 29, Rn. 38–44; *Schwalbe*, in: *Säcker, MüKo Wettbewerbsrecht*, Bd. 5, Einleitung, Rn. 104–109; vgl. dazu ausführlich unten B.II.2.c).

<sup>40</sup> Vgl. u. a. die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. 2014, L 187/1 [im Folgenden: „AGVO“]) und die De-Minimis-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-Minimis-Beihilfen, ABl. 2013, L 352/1 [im Folgenden: „De-Minimis-VO“]).

nung<sup>41</sup> sowie begleitender Rechtsakte (wie dem 2018 neu aufgelegten Verhaltenskodex für die Durchführung von Beihilfeverfahren<sup>42</sup>) kooperative Elemente und Instrumente für den Vollzug der unionalen Beihilferegeln gestärkt worden. Obwohl die unterschiedliche Parteienstellung von Kommission und Mitgliedstaaten im bilateralen Beihilfeverfahren eine dem Kartellverfahren ähnlich enge und verschränkte Zusammenarbeit auf den ersten Blick fernliegend, wenn nicht gar unmöglich<sup>43</sup> erscheinen ließen, zeigen sich auch im Beihilfenrecht (zeitlich verzögert) Entwicklungen hin zu einer verstärkten Kooperation von unionaler und nationaler Verwaltungsebene. Dies bietet Anlass, die kooperationsrechtlichen Entwicklungen im Beihilfenrecht den zeitlich vorgelagerten Reformen des Kartellverfahrensrechts gegenüberzustellen und zu untersuchen, inwieweit sich Gemeinsamkeiten (aber auch Divergenzen) hinsichtlich der gewählten Mittel und Instrumente erkennen lassen.

Methodisch soll durch einen dogmatisch-strukturierenden Rechtsvergleich der Kooperationsformen und -phänomene in Kartell- und Beihilfeverfahren ein Destillat gewonnen werden, aus dem sich Rückschlüsse auf die loyale Verwaltungszusammenarbeit im Wettbewerbsrecht insgesamt ergeben und Standardtypen dieser Behördenkooperation ableiten lassen. Durch den Blick auf die formalisierten Kooperationsregeln und deren institutioneller Umsetzung in der Verwaltungspraxis verfolgt die Untersuchung dabei auch einen empirischen Forschungsansatz und soll – aufbauend auf den gewonnenen Erkenntnissen – einen rechtspolitischen Ausblick auf mögliche Reformperspektiven für das Wettbewerbskooperationsrecht wagen.

## 2. Forschungsstand

Der Wandel im europäischen Verwaltungsrecht von einem dichotomischen Vollzugssystem<sup>44</sup> zu einer gemeinsamen Verwaltung von unions- und mitgliedstaatlichen Stellen im Verbund ist von der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft aufmerksam begleitet und dogmatisch durchdrungen worden.<sup>45</sup> So sind unter

<sup>41</sup> Verordnung (EU) Nr. 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. 2015, L 248/9 (im Folgenden: „BVVO“).

<sup>42</sup> Siehe oben Fn. 20.

<sup>43</sup> So hinsichtlich einer Dezentralisierung der Vollzugsaufgaben nach dem Vorbild der VO 1/2003 *Soltész*, in: Müller-Graff, *EnzEuR* IV, § 15, Rn. 163.

<sup>44</sup> D. h. strikt getrennte Vollzugsebenen mit voneinander unabhängigem Vollzug.

<sup>45</sup> Vgl. unter anderem *Weiß*, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, S. 47 ff.; v. *Danwitz*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. 616 ff.; *Nowak*, in: *Leible/Terhechte*, *EnzEuR* III, § 40, Rn. 14 ff.; *Kahl*, in: *Holoubek/Lang*, *Verfahren der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden in Europa*, S. 15 ff.; *Sydow*, in: *Hatje/Müller-Graff*, *EnzEuR* I, § 17, Rn. 18 ff., 40 ff.; *Schmidt-Aßmann*, *EuR* 1996, 270.

anderem von v. Danwitz,<sup>46</sup> Kahl,<sup>47</sup> Schmidt-Aßmann<sup>48</sup> und Weiß<sup>49</sup> wichtige Systematisierungsanstrengungen vorgenommen und von David,<sup>50</sup> Schwind,<sup>51</sup> Sommer,<sup>52</sup> Wettner<sup>53</sup> und anderen erkenntnisreiche Untersuchungen zu einzelnen Kategorien der Verwaltungskooperation im Unionsrecht erarbeitet worden. Allerdings sind diese Arbeiten vorrangig auf die administrative Zusammenarbeit im gesamten Unionsrecht ausgerichtet oder fassen für eine sektorenspezifische Analyse der Verwaltungskooperation andere Regelungsbereiche des Unionsrechts ins Auge.<sup>54</sup> Die Fachliteratur zum Wettbewerbsrecht nimmt zwar – für Kartell- und Beihilfenrecht getrennt – das Verfahrensrecht in den Blick und untersucht auch die jeweilige Zusammenarbeit der Behörden in den Referenzgebieten.<sup>55</sup> Ein vergleichender Ansatz oder eine übergeordnete Systematisierung für ein Europäisches Wettbewerbskooperationsrecht finden sich dort aber nicht. Diese Lücke soll mit der vorliegenden Arbeit geschlossen werden.<sup>56</sup>

<sup>46</sup> v. Danwitz, *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. 616 ff.

<sup>47</sup> Kahl, *Der Staat* 50 (2011), S. 353 ff., *ders.*, in: Holoubek/Lang, *Verfahren der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden in Europa*, S. 15 ff.

<sup>48</sup> Schmidt-Aßmann, *EuR* 1996, 270 ff.; *ders.*, in: FS Schwarze, S. 419 ff.; *ders.*, *Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts*, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, S. 1 ff.

<sup>49</sup> Weiß, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, S. 47 ff.; *ders.*, in: Terhechte, *Europäisches Verwaltungsrecht*, § 20, Rn. 1 ff.

<sup>50</sup> David, *Inspektionen im europäischen Verwaltungsrecht*, 2003; *dies.*, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, S. 237 ff.

<sup>51</sup> Schwind, *Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht*, 2017.

<sup>52</sup> Sommer, *Verwaltungskooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren im europäischen Umweltrecht*, 2003; *dies.*, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, S. 57 ff.

<sup>53</sup> Wettner, *Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht*, 2005; *ders.*, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, S. 181 ff.

<sup>54</sup> Vgl. unter anderem Barrón, *Der Europäische Verwaltungsverbund und die Außenbeziehungen der Europäischen Union*, 2015; Winkelmüller, *Verwaltungskooperation bei der Wirtschaftsaufsicht im EG-Binnenmarkt*, 2002; Haller, *Der Verwaltungsverbund in der Energieregulierung*, 2013; Shirvani, *Das Kooperationsprinzip im deutschen und europäischen Umweltrecht*, 2005.

<sup>55</sup> Vgl. für das Kartellverfahrensrecht unter anderem Mestmäcker/Schweitzer, *Europäisches Wettbewerbsrecht*, § 20; Leupold, in: Schröter/Jakob/Klotz/Mederer, *Europäisches Wettbewerbsrecht*, S. 1067 ff.; Weiß, in: Terhechte, *Europäisches Verwaltungsrecht*, § 20, Rn. 47 ff.; Dieckmann, in: Wiedemann, *HdB Kartellrecht*, § 41, Rn. 43 ff.; Terhechte, in: Ehlers/Fehling/Pünder, *Besonderes Verwaltungsrecht Bd. 1*, § 37; Dreher/Kulka, *Wettbewerbs- und Kartellrecht*, Rn. 1720 ff.; Bechtold/Bosch/Brinker, *EU-KartR*, Kap. 3; Berg/Mäsch, *Kartellrecht*, Teil 2-B. Für das Beihilfenverfahrensrecht vgl. unter anderem Bungenberg, in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich, *Europäisches Beihilfenrecht*, Kap. 2; *ders.*, in: Terhechte, *Europäisches Verwaltungsrecht*, § 21; Soltész, in: Müller-Graff, *EnzEuR IV*, § 15, Rn. 11 ff.; Beljin, in: Schulze/Janssen/Kadelbach, *Europarecht*, § 29; De Smijter/Sinclair, in: Faull/Nikpay, *The EU Law of Competition*, § 2; Rusche/Michaew/Piffaut/Van de Castele, in: Faull/Nikpay, *The EU Law of Competition*, § 17; Bartosch, *EU-Beihilfenrecht*, Kap. L, M; Kühling, in: Ehlers/Fehling/Pünder, *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. 1, § 30; Lübbig/Martin-Ehlers, *Beihilfenrecht der EU*, Rn. 831 ff.

<sup>56</sup> Zur Kooperation der Kommission mit nationalen Gerichten wird u. a. auf die Disserta-

## II. Gang der Untersuchung

Zur Untersuchung der dreidimensionalen Kooperationsstrukturen zwischen Kommission und Mitgliedstaaten<sup>57</sup> soll zunächst eine Verortung des Untersuchungsgegenstandes im Binnenmarktrecht sowie der Vollzugszuständigkeiten und administrativen Verantwortlichkeiten im System des Europäischen Verwaltungsrechts erfolgen.<sup>58</sup> Dies wird den Charakter des Wettbewerbsrechts als Kooperationsrecht deutlich machen. Als zweites Fundament der Untersuchung sollen die diese Zusammenarbeit bestimmenden Rechtsquellen des Primär-, Sekundär-, und Tertiärrechts und insbesondere deren systematische Verknüpfung in den Blick genommen werden.<sup>59</sup> Die Rückbindung an die Systematik der Verträge und die Ableitung grundlegender Verfahrensstandards führt auf die Systematisierung der vorgefundenen Kooperationsmechanismen hin und prägt die sich ergebenden Reformperspektiven zur Fortentwicklung der Verwaltungskooperation.

Kern der Untersuchung ist die vergleichende Systematisierung der Kooperationsstrukturen im Kartell- und Beihilfenrecht.<sup>60</sup> Durch den horizontalen Rechtsvergleich beider Referenzgebiete sollen sich Rückschlüsse auf die loyale Zusammenarbeit von Behörden im Europäischen Wettbewerbsrecht als Ganzes ergeben. Das Herausarbeiten sich entsprechender Verbindungen in den verschiedenen Sachbereichen ermöglicht es, in einem induktiven Verfahren allgemeine Strukturkategorien der interadministrativen Zusammenarbeit beim Schutz des Wettbewerbs im Binnenmarkt zu identifizieren.<sup>61</sup> Dafür muss auch die institutionelle Umsetzung der Kooperationsregeln in der Praxis herangezogen werden. Die Untersuchung hat kein Rechtskonstrukt, sondern vielmehr ein Realhandeln der beteiligten Akteure zum Gegenstand.<sup>62</sup> Es ist daher angezeigt, sich nicht auf die Analyse des „law in books“ zu beschränken, sondern viel-

---

tion von *Dorn* (*Dorn*, Private und administrative Rechtsdurchsetzung, S. 117–192, 307 ff.) und den aufschlussreichen Beitrag von *Holzwarth* (*Holzwarth*, in: Rousseva, EU Antitrust Procedure, Rn. 20.1 ff.) hingewiesen. Sie bedingen es, dass dies kein Gegenstand der folgenden Untersuchung ist.

<sup>57</sup> D. h. zwischen Mitgliedstaaten und Kommission (Vertikalverhältnis) und zwischen den Mitgliedstaaten untereinander (Horizontalverhältnis).

<sup>58</sup> Siehe dazu Kapitel A.

<sup>59</sup> Siehe dazu Kapitel B.

<sup>60</sup> Siehe dazu Kapitel C.

<sup>61</sup> Dieser methodischen Ansatz zur Ableitung übergeordneter Erkenntnisse über die Funktionsweise der behördlichen Zusammenarbeit in der Europäischen Union findet sich auch bei *David*, Inspektionen, S. 30–116; *Wettner*, Amtshilfe, S. 45–118, 383; *Hofmann*, Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund, S. 55–128; *Heußner*, Informationssysteme, S. 26–139; *Dorn*, Private und administrative Rechtsdurchsetzung, S. 117–194; *Haller*, Der Verwaltungsverbund in der Energieregulierung, S. 43–316.

<sup>62</sup> Vgl. zu diesem Gegensatz schon *Schmidt-Aßmann*, in: FS Schwarze, S. 419 [426].

mehr auch das „law in action“<sup>63</sup> in den Blick zu nehmen.<sup>64</sup> Dazu werden die durch einen Forschungsaufenthalt in der Kommission (Generaldirektion Wettbewerb)<sup>65</sup> und in Experteninterviews mit deren Fachbeamten<sup>66</sup> gewonnenen Erkenntnisse berücksichtigt.

Weil der Loyalitätsgrundsatz und seine sekundärrechtlichen Ausfaltungen ohne die Haftung für die Verletzung konkreter Kooperationspflichten programmatische Aussagen ohne nennenswerte Steuerungswirkung wären,<sup>67</sup> sind schließlich die Rechtsfolgen von Kooperationsregelverstößen und der Rechtsschutz der beteiligten Verwaltungsträger und Privater zu untersuchen.<sup>68</sup> Dabei ist auch zu prüfen, inwieweit diese neben in den Verfahrensverordnungen angelegten Sanktionsmechanismen<sup>69</sup> die Disziplinierung bei der Einhaltung der Kooperationsregeln befördern können. Am Schluss steht die Analyse der Untersuchungsergebnisse, die nicht nur Standardtypen und Entwicklungslinien für die Ableitung eines Europäischen Wettbewerbskooperationsrechts deutlich macht,<sup>70</sup> sondern hierfür auch Reformperspektiven aufzeigt.<sup>71</sup> Während erstere die Vergangenheit und Gegenwart der Verwaltungskooperation in den Blick nehmen, richten die Reformperspektiven den Blick auf deren Zukunft. Dabei soll auch ein konkreter Formulierungsvorschlag für die textliche Integration der wettbewerbsrechtlichen Kooperationsstrukturen in das Primärrecht gemacht werden.<sup>72</sup> Spezifisch kartell- oder beihilfenrechtliche Problemstellungen werden im Folgenden nur dort eingehend untersucht, wo sie die Kooperation im Wettbewerbsrecht insgesamt betreffen. Auch die allgemeine Dogmatik zum Europäischen Verwaltungsverbund soll nicht erneut repetiert werden. Vielmehr soll auf den bestehenden Erkenntnissen aufgebaut, die Kooperation im Wettbewerbsrecht daran rückgebunden und so ein Beitrag zu deren Fortentwicklung geleistet werden.

---

<sup>63</sup> Zu diesem Ansatz: *Hilbert*, in: Münkler, Dimensionen des Wissens im Recht, S. 111 [114].

<sup>64</sup> Siehe dazu Kapitel D.

<sup>65</sup> Forschungsaufenthalt vom 1. September bis 30. November 2020 in der Generaldirektion Wettbewerb (Referat A-4) der Europäischen Kommission in Brüssel.

<sup>66</sup> Drei Einzelinterviews am 22. Oktober 2020, 26. Oktober 2020 und 6. November 2020, jeweils in Brüssel.

<sup>67</sup> Vgl. *Shirvani*, EuR 2011, 619 [631].

<sup>68</sup> Siehe dazu Kapitel E.

<sup>69</sup> Siehe dazu unten E.III.

<sup>70</sup> Siehe dazu Kapitel F.

<sup>71</sup> Siehe dazu Kapitel G.

<sup>72</sup> Siehe dazu G.IV.4.a).



## Sachregister

- Ad-hoc-Diskussionsformate 146
- Amtshilfe 104, 191
- Angleichung der Kooperationsstrukturen 180
- Äquivalenzgrundsatz 41
- Arbeitsgruppen 136, 140
- Arbeitsüberlastung der Kommission 19 f., 30, 179
- Art. 197 AEUV 38
- Aufsicht 194
- Auskunft 67
- Auskunftspflichten 60, 64 f., 67–70, 74, 79, 81, 83, 94, 97, 121, 187 f., 198, 200, 224
  
- Beihilfeverfahrensverordnung 46
- Beratender Ausschuss 130
- Bereichskodifikation 217
- Berichtspflichten 64, 76–78, 87, 94, 121, 161, 187–189, 198, 219, 221, 224 f.
- Beteiligte Behörden 125
- Beweismittelaustausch 91
- bilaterale Kooperation 141
- Bundeskartellamt 127
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 127
  
- Charakter der Kooperationsbeziehungen 164
- Charakter der Zusammenarbeit 204
- COVID-19-Pandemie 142
  
- Deggendorf-Rechtsprechung 174
- Dezentralisierung 6, 18, 30, 33, 178, 210
- DGs Meeting, *siehe* Jahrestreffen der Behördenleiter
- Digital Markets Act 207
  
- Divergenzen 198
- Durchführungsverordnung  
VO (EG) Nr. 773/2004 44
- Durchführungsverordnung  
VO (EG) Nr. 794/2004 47
- Durchsetzung des Unionsrechts 1, 17, 181, 236
- Durchsetzungsverantwortlichkeit 19, 209
  
- ECN+-Richtlinie 45, 113, 182, 207
- ECN-Plenarsitzungen 136
- ECN Unit 126
- Effektivitätsgrundsatz 41
- Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten 180
- einschränkendes Tatbestandsmerkmal für die Nichtigkeit 157
- Einstweilige Anordnungen 165
- Ermittlungen 191
- Europäischer Verwaltungsverbund 61 f., 144, 186, 214
- European Competition Authorities 32
- European Competition Network 29, 43, 45, 113, 119, 123, 135, 175, 183, 185, 207
- European Green Deal 208
- Evokationsrecht 172, 204
  
- Fallverteilung 119
- Formulierungsvorschlag 219
- Forum hochrangiger Beamter 140
- Forum oberster Beamter 197
  
- Gebot der Verantwortungsklarheit 40, 115, 133, 192, 197
- gemeinsame Kooperationsstrukturen 177
- Generaldirektion Wettbewerb 125
- Gesamtkodifikation 212

- Grundfreiheiten 12  
 Grundsatz loyaler Zusammenarbeit 36, 183  
 Gruppenfreistellungsverordnungen 19 f., 44, 47  
  
 horizontale Ermittlungskooperation 112  
 Horizontale Informationspflichten 88  
  
 Informationsaustausch 60, 187  
 Informationsgegenstände 62  
 Informationshilfe 109  
 Informelle Verwaltungskooperation 145  
 interadministrative Transparenz 86, 89, 95, 147  
 International Competition Network 31  
  
 Jahrestreffen der Behördenleiter 135  
  
 Kodifikation des Europäischen  
   Verwaltungsverfahrensrechts 211  
 Kodifikation im Primärrecht 217  
 Kohärenzprüfung 73  
 Konsultation 96  
 Kooperationsprinzip 7, 24, 26, 36, 180, 232, 236, 241  
 Kronzeugenmodelle 115  
  
 Lehre vom Vorrang des europäischen  
   Kartellrechts 43  
  
 Mitteilungen 48  
  
 Netz der Koordinatoren 127  
 Nichtigkeit 156, 159, 202 f.  
 Nichtigkeitsklage 169  
  
 parallele Entwicklung 30, 177  
 Parteienstellungen von Kommission und  
   Mitgliedstaaten 14  
 peer review 78, 89, 195  
 Plaumann-Formel 170  
 Prüfverantwortlichkeit 21, 29, 33, 82, 174, 180  
  
 Rechtsfolgen 153, 202  
 Rechtsprechung der Unionsgerichte 42  
 Rechtsschutz 163, 203  
  
 Rechtsschutz Privater 168, 204  
 Reformperspektiven 207  
 ReNEUAL-Musterentwurf 211  
 Rückforderung 160, 202  
  
 Schutzsystem gegen Wettbewerbs-  
   beschränkungen 11  
 sektorale Untergruppen 137  
 Sekundärrecht 43  
 soft law 48  
 Staatennichtigkeitsklage 166  
 Standardtypen 187, 220  
 State Aid Modernisation-Projekt 47, 182  
 Stellungnahmerechte 95, 189  
 Strukturen informeller Kooperation 195  
 System der Legalausnahme 18  
  
 Tatsächliche und rechtliche Bindungs-  
   wirkung, *siehe* Mitteilungen  
 temporary framework 197, 208  
 Tertiärrecht 43  
 Themenausschüsse 197  
  
 Übertragbarkeit des ECN-Modells 209  
 Untätigkeitsklage 167  
 Untergesetzliche Ausschüsse 135  
 Unterrichtungspflichten 60, 64, 70, 72–76, 79, 83–86, 88–90, 94, 119, 121, 123, 146, 170, 188 f., 193, 196, 198, 224  
  
 Verfahrensstandards 35  
 Verhältnismäßigkeit 39, 110  
 Vertragsverletzungsverfahren 163  
 Verwaltung im Verbund 25  
 Verwaltungsalltag 125  
 Verwaltungsausschüsse 196  
 Verwaltungsforen 135  
 VO 1/2003 18, 43  
 Vollstreckungshilfe 107  
 Vollzug des Unionsrechts 16  
 Vollzugshilfe 103, 114  
 Vollzugsmonopol der Kommission 20, 29, 178, 223  
 Voranmeldung zu gewährender Beihilfen 145  
  
 Wesentlichkeitsschwelle 157, 159

Wirtschaftsordnung der Europäischen Union 11	zentrale Koordinierungsausschüsse 197 Zentralstellung der Kommission 193 Zustimmungsverfahren 98
---	--