

Beiträge zum Europäischen Wirtschaftsrecht

Band 16

Grundrechte im EG-Kartellverfahren nach der VO 17/62

Untersuchung im Vergleich zum Grundrechtsschutz
im deutschen und englischen Kartellverfahren

Von

Tim Gumbel



Duncker & Humblot · Berlin

TIM GUMBEL

Grundrechte im EG-Kartellverfahren
nach der VO 17/62

Beiträge zum Europäischen Wirtschaftsrecht

**Herausgegeben im Auftrag des Instituts für Europäisches Wirtschaftsrecht
der Universität Erlangen-Nürnberg durch die Professoren
Dr. Wolfgang Blomeyer und Dr. Karl Albrecht Schachtschneider**

Band 16

Grundrechte im EG-Kartellverfahren nach der VO 17/62

Untersuchung im Vergleich zum Grundrechtsschutz
im deutschen und englischen Kartellverfahren

Von

Tim Gumbel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Gumbel, Tim:

Grundrechte im EG-Kartellverfahren nach der VO 17/62 :
Untersuchung im Vergleich zum Grundrechtsschutz im deutschen
und englischen Kartellverfahren / Tim Gumbel. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Beiträge zum europäischen Wirtschaftsrecht ; Bd. 16)

Zugl.: Mainz, Univ., Diss., 2000

ISBN 3-428-10354-8

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Selignow Verlagsservice, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0947-2452

ISBN 3-428-10354-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2000 vom Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz als Dissertation angenommen.

Mein Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Dieter Dörr. Durch wertvolle Anregungen und seine jederzeit wohlwollende Betreuung und Förderung hat er mein Vorhaben erheblich unterstützt.

Ferner danke ich Herrn Professor Dr. Meinrad Dreher LL. M. für die Übernahme des Zweitgutachtens.

Einzelne Hinweise gab mir außerdem Mr William Brown, Senior Lecturer, London, dem ich ebenfalls an dieser Stelle danken möchte.

Weiter danke ich auch Mr & Mrs Herbert und Eva King für die freundliche Unterstützung während meiner Recherchen im Institute of Advanced Legal Studies in London.

Den Herausgebern danke ich für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe zum Europäischen Wirtschaftsrecht.

Meinen Eltern, die meine Arbeit in jeder Hinsicht gefördert haben, widme ich diese Dissertation.

Mainz, im Juli 2000

Tim Gumbel

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
------------------	----

Teil 1

Grundlagen

Kapitel 1

Kartellverfahrensrecht

A. Einleitung	18
B. Verfahrensrecht auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft	19
I. Regelungen über die Zuständigkeit	19
II. Einleitung des Verfahrens	20
III. Informationsermittlung	21
IV. Entscheidung	22
V. Gerichtliche Kontrolle	23
C. Verfahrensrecht in Deutschland	23
I. Regelungen über die Zuständigkeit	23
II. Einleitung des Verfahrens	24
III. Informationsermittlung	24
IV. Entscheidung	25
V. Gerichtliche Kontrolle	25
D. Verfahrensrecht in England	25
I. Regelungen über die Zuständigkeit	26
II. Einleitung des Verfahrens	27
III. Informationsermittlung	27
IV. Entscheidung	28
V. Kontrolle der Entscheidungen	28
E. Zusammenfassung	29
F. Internationale Zusammenarbeit	29

Kapitel 2

Grundrechtsschutz im Gemeinschaftsrecht

A. Einleitung	32
B. Entwicklung des Grundrechtsschutzes im Gemeinschaftsrecht	33
I. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes	33
II. Beiträge anderer Organe der Gemeinschaften	36
III. Weiterentwicklung des Primärrechts	37

C.	Rang der Menschenrechtskonvention im Gemeinschaftsrecht	38
I.	Schutz von Menschenrechten durch die Konvention	38
II.	Bedeutung der Konvention im Europäischen Gemeinschaftsrecht	40
III.	Verhältnis des Europäischen Gerichtshofs zum Gerichtshof für Menschenrechte	43
IV.	Beitritt der Gemeinschaften zur EMRK	45
D.	Funktionen eines gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtskataloges	47
E.	Vor- und Nachteile eines geschriebenen Kataloges	48
F.	Zusammenfassung und Ausblick	49

Kapitel 3

Grundrechtsschutz in Deutschland

A.	Einleitung	51
B.	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bis zum „Maastricht“-Urteil	52
C.	Kritische Stellungnahmen in der Literatur	54
D.	Praktische Ausgestaltung des „Kooperationsverhältnisses“	55
E.	Zusammenfassung	60

Kapitel 4

Grundrechtsschutz in England

A.	Einleitung	61
B.	Historische Entwicklung des „negativen Freiheitsschutzes“	61
C.	Ausgangspunkte für eine Reform des bestehenden Systems	64
I.	Änderungen im rechtlichen Rahmen des Freiheitsschutzes	64
II.	Strukturelle Hindernisse für positiv-rechtlichen Grundrechtsschutz	67
D.	Verschiedene Lösungsansätze	74
E.	Regelung des Grundrechtsschutzes durch den Human Rights Act 1998	76
F.	Ausblick	83

Teil 2

Einzelne Gewährleistungen

Kapitel 5

Unverletzlichkeit der Geschäftsräume

A.	Problemstellung	86
B.	Historischer Rückblick	86
C.	Aktuelle Rechtslage im EG-Recht	89
I.	Primärrecht	89
II.	Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs	91
III.	Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte	92
IV.	Herleitung eines Grundrechts aus Artikel 8 EMRK	93
V.	Bewertung des <i>Hoehst</i> -Urteiles in der Literatur	96

D. Situation nach nationalem Recht in Deutschland	97
E. Situation nach nationalem Recht in England	98
F. Konkreter Umfang des Schutzes betroffener Unternehmen	100
I. Zusammenwirken von europäischem und nationalem Recht	100
1. Einfache Nachprüfungen	100
2. Nachprüfungen aufgrund einer Entscheidung	103
a) Befugnisse aufgrund einer Nachprüfungsentscheidung	104
aa) Durchsetzung einer Nachprüfungsentscheidung in Deutschland ..	109
bb) Durchsetzung einer Nachprüfungsentscheidung in England	111
b) Eingriff durch den Erlaß der Nachprüfungsentscheidung selbst	113
G. Zusammenfassung	113
I. Schutzbereich und Berechtigung	113
II. Zulässige Beschränkungen	114
III. Prozessuale Absicherung	116
IV. Schutzdefizit gegenüber der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts?	118
V. Resümee	120

Kapitel 6

Auskunftsverweigerungsrecht wegen Gefahr der Selbstbeziehung

A. Problemstellung	122
B. Historischer Rückblick	124
C. Aktuelle Rechtslage im EG-Recht	126
I. Primär- und Sekundärrecht	126
II. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes	128
III. Bewertung in der Literatur	129
IV. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte	130
V. Herleitung eines Auskunftsverweigerungsrechts	131
D. Situation nach nationalem Recht in Deutschland	142
I. Verwaltungsverfahren	142
II. Bußgeldverfahren	144
III. Gemeinsame Probleme	147
E. Situation nach nationalem Recht in England	149
F. Zusammenfassung	151
I. Schutzbereich und Berechtigung	151
II. Beschränkungen	153
III. Verfahrensrechtliche Absicherung	153
IV. Schutzdefizit gegenüber nationalem Recht?	154
V. Resümee	155

Kapitel 7

Anwaltlicher Beistand und Vertraulichkeit der Kommunikation

A. Problemstellung	156
B. Historischer Rückblick	157
C. Europäisches Recht	159
I. Regelungen in Primär- und Sekundärrecht	159

II. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und Praxis der Kommission	160
III. Bewertung der Rechtsprechung in der Literatur	163
IV. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte	164
D. Nationales Recht	165
I. Situation nach nationalem Recht in Deutschland	165
II. Situation nach nationalem Recht in England	167
E. Einzelne Problemstellungen im Gemeinschaftsrecht	169
I. Inhaber des „Privilegs“	169
II. Ausnahmen vom Schutz vertraulicher Kommunikation?	171
III. Verlust des vertraulichen Charakters der Kommunikation	173
IV. Einschränkung des Schutzes auf unabhängige Rechtsanwälte	173
V. Einschränkung des Schutzes auf Anwälte, die in einem Mitgliedstaat zugelassen sind	178
VI. Verfahrensrechtliche Absicherung: Prüfungsbefugnis der Kommission	180
VII. Verfahrensrechtliche Absicherung: Wartepflicht der Kommission	181
VIII. Entscheidung der Kommission in eigener Sache	183
F. Zusammenfassung	183
I. Schutzbereich und Berechtigte	183
II. Schranken	183
III. Prozessuale Absicherung	183
IV. Schutzdefizit gegenüber nationalem Recht?	184
V. Resümee	184

Kapitel 8

Reichweite des Rechts auf Akteneinsicht

A. Problemstellung	185
B. Historischer Rückblick	187
C. Aktuelle Rechtslage im EG-Recht	189
I. Primär- und Sekundärrecht	189
II. Praxis der Kommission und Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs	190
D. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und Beitrag des Europarates	196
E. Gewährleistung eines Rechts auf Akteneinsicht	197
I. Theoretische Begründungen	197
II. Praktischer Umfang im einzelnen	201
1. Einsichtsberechtigung von Hauptbeteiligten und Dritten	201
2. Gemeinschaftsrechtlicher Begriff der „Akte“	202
3. Nicht zugängliche Informationen	203
a) Geschäftsgeheimnisse	203
aa) Begriff	203
bb) Schutzzumfang im Kartellverfahren	205
b) Interne Dokumente der Kommission	206
c) Sonstige vertrauliche Dokumente	210
4. Zeitpunkt der Akteneinsicht	211
5. Ort der Akteneinsicht	212

6. Verfahren	213
7. Heilungsmöglichkeit für nicht gewährte Akteneinsicht	215
8. Sanktionen	216
F. Gewährleistung im nationalen Recht in Deutschland	216
I. Verwaltungsverfahren	216
II. Bußgeldverfahren	218
III. Neuere Entwicklung	219
G. Gewährleistung im nationalen Recht in England	220
H. Zusammenfassung	221
I. Recht auf Akteneinsicht	221
II. Schutzdefizit gegenüber nationalem Recht?	222
III. Ausblick	222

Kapitel 9

Recht auf mündliche Anhörung

A. Problemstellung	223
B. Historischer Rückblick	224
C. Aktuelle Rechtslage im europäischen Recht	225
I. Primär- und Sekundärrecht	225
II. Europäische Menschenrechtskonvention	228
D. Herleitung eines Rechts auf mündliche Anhörung	229
E. Gewährleistung im nationalen Recht in Deutschland	232
F. Gewährleistung im nationalen Recht in England	232
G. Zusammenfassung	234
I. Bestand eines Rechts auf eine mündliche Anhörung	234
II. Schutzdefizit gegenüber nationalem Recht?	234
III. Resümee	234

Kapitel 10

Recht auf Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung

A. Problemstellung	235
B. Historischer Rückblick	237
C. Aktuelle Rechtslage im europäischen Recht	238
I. Umfang des Rechts auf eine Begründung im einzelnen	238
II. Beitrag des Europarates zur Begründungspflicht	240
III. Bestand eines Rechts auf eine Rechtsbehelfsbelehrung	240
D. Gewährleistung im nationalen Recht in Deutschland	242
I. Begründung	242
II. Rechtsbehelfsbelehrung	243
E. Gewährleistung im nationalen Recht in England	243
I. Begründung	243
II. Rechtsbehelfsbelehrung	244
F. Zusammenfassung	244

Kapitel 11

Ergänzende Gewährleistungen

A. Problemstellung	245
B. Einzelne Gewährleistungen	245
I. Verfahrensdauer	245
1. Bedeutung der Gewährleistung	245
2. Regelung im Gemeinschaftsrecht	246
3. Regelung im nationalen Recht	247
4. Zusammenfassung	248
II. Verbot der Doppelsanktion (ne bis in idem)	248
1. Bedeutung der Gewährleistung	248
2. Regelung im Gemeinschaftsrecht	249
3. Regelung in der EMRK und in anderen zwischenstaatlichen Verträgen	250
4. Regelung im nationalen Recht	251
5. Zusammenfassung	252
III. Unschuldsvermutung	252
1. Bedeutung der Gewährleistung	252
2. Regelungen in Gemeinschaftsrecht, EMRK und nationalem Recht	253
3. Zusammenfassung	254
IV. Trennung von Ermittlungs- und Entscheidungsfunktion (nemo iudex in causa sua)	254
1. Bedeutung der Gewährleistung	254
2. Regelungen in Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht	254
V. Vertrauensschutz	255
1. Bedeutung der Gewährleistung	255
2. Regelung im Gemeinschaftsrecht	256
3. Regelungen im nationalen Recht	257
4. Zusammenfassung	258
VI. Recht auf informationelle Selbstbestimmung	258
1. Bedeutung der Gewährleistung	258
2. Regelung im Gemeinschaftsrecht	259
3. Regelungen im nationalen Recht	260
4. Zusammenfassung	260
VII. Verfahrenssprache	260
1. Bedeutung der Gewährleistung	260
2. Regelungen im Gemeinschaftsrecht	261
3. Stellung der deutschen Sprache im Gemeinschaftsrecht	264
4. Regelung in der EMRK und in der Satzung des Europarates	265
5. Regelung in Deutschland und England	265
6. Das Recht auf die eigene Sprache als Gleichheits- und Freiheitsrecht	266
7. Zusammenfassung	267
C. Resümee	268

*Teil 3***Zusammenfassung**

Kapitel 12

Generelle Betrachtung

A. Reichweite der Gewährleistungen im Kartellverfahren	269
I. Rechtsstaatlicher Standard allgemein	269
II. Effektiver Rechtsschutz im besonderen	270
B. „Schutzniveau“ im Vergleich zum nationalen Recht	271
I. Einzelne Gewährleistungen	271
II. Strukturelle Kongruenz	271
C. Wesensgehaltgarantie im Gemeinschaftsrecht	272
D. Organisatorische Sicherung der Gewährleistungen	273
E. Aktuelle Reformvorstellungen der Kommission	274
I. Dezentralisierung	274
II. Modernisierung	276
F. Ausblick	277
Schluß: Thesen	278
Literaturverzeichnis	279
Sachwortverzeichnis	313

Einleitung

Grundrechte im EG-Kartellverfahren zu untersuchen, mag auf den ersten Blick als nicht sehr ertragreicher Ansatz erscheinen. Grundrechte spielen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht die Rolle, die ihnen aufgrund des Verfassungsrechts etwa in Deutschland zukommt. Das Kartellverfahren als Instrument zur Durchsetzung des materiellen Kartellrechts hat scheinbar eher wirtschaftliche als grundrechtliche Bezüge, die eine Betrachtung lohnen.

Daß der Ansatz dennoch verfolgt wird, ist sicher auch nicht das Ergebnis einer „drückenden Last“ alltäglicher Grundrechtsverletzungen, die Ipsen schon 1972 nicht erkennen konnte, was für ihn das Problem adäquaten Grundrechtsschutzes auf Gemeinschaftsebene zu einem eher akademischen werden ließ¹.

Wenn Jean Monnet die ihm zugeschriebene, auf den EG-Vertrag abzielende Bemerkung „The whole treaty is about competition“ wirklich geäußert haben sollte², wird vielmehr klar, daß das Kartellrecht der EG ein lohnenswerter Ausgangspunkt für eine Untersuchung ist. Führt man sich zudem vor Augen, daß das Kartellverfahrensrecht mit seinen umfassenden Regelungen der Bereich ist, in dem traditionell die umfassendsten direkten Verwaltungskompetenzen der Gemeinschaft gegenüber einzelnen Unternehmen und Angehörigen von Mitgliedstaaten bestehen³, so wird klar, daß eine rechtsstaatliche Ordnung im Gemeinschaftsrecht die Präzisierung der Rechtspositionen erforderlich macht, die dem direkten Zugriff der Gemeinschaftsorgane, d. h. in erster Linie der Kommission, entgegengesetzt werden können⁴.

Das Verfahrensrecht hat zudem eine große Bedeutung für die Verwirklichung des materiellen Rechts, wie immer wieder hervorgehoben wird⁵. Wenn es auch nicht an Arbeiten zu einzelnen Problemen in Bezug auf grundrechtliche Gewährleistungen im Kartellverfahren fehlt⁶, erschien es ertragreich, eine Untersuchung zu mehreren Rechten anzustellen, die – auch mit Blick auf künftige Entwicklungen – von Bedeu-

¹ Ipsen, S. 716.

² Vgl. die (leider noch nicht bestätigte) Behauptung bei Edward, 1989 Ford. Corp. Inst. 383 [385]. S. aber auch Ortiz Blanco, S. 1: „Competition policy is one of the cornerstones of the European Community.“

³ Zur Entwicklung des EG-Kartellverfahrensrechts vgl. das Weißbuch, S. 12 f. S. zur Geschichte des europäischen Kartellrechts auch Brittan, Sir Leon, S. 26 f. Zum Einfluß des deutschen Kartellrechts auf die Entwicklung in Europa vgl. Gerber, FS Fikentscher, S. 654 [668 f.].

⁴ Vgl. schon den Katalog als notwendig erachteter „Verteidigungsrechte“ im Beitrag von Nebolsine aus dem Jahr 1959 (8 [1959] AJCompL 433 [461]).

⁵ Vgl. nur Wamser, S. 1 und Brent, 44 [1995] ICLQ 255; s. auch schon Odent, S. 55.

⁶ Vgl. etwa die Arbeiten von Hix, Girnau, Gillmeister, Hermanns und Weiß.

tung sein können. Gegenüber der neueren Untersuchung von Weiß rechtfertigt sich die erneute Betrachtung zum einen dadurch, daß erstere nicht auf den Schutz von Geschäftsräumen eingeht und daß sich zum anderen die Rechtsgrundlagen etwa beim Recht auf Akteneinsicht oder in Bezug auf das Kartellverfahren und Grundrechte in England mittlerweile geändert haben. Außen vor bleibt allerdings auch in der vorliegenden Arbeit das Kartellrecht der Gemeinschaft für Kohle und Stahl⁷. Der EGKS-Vertrag tritt nach seinem Artikel 97 im Jahr 2002 außer Kraft⁸, und die Vorschriften über das Kartellverfahren räumen der Kommission („Hohen Behörde“) nur Befugnisse in Bezug auf einen begrenzten Wirtschaftszweig ein.

In der vorliegenden Arbeit soll der Umfang grundrechtlicher Gewährleistungen im EG-Kartellverfahren im Vergleich zu der Situation nach deutschem und englischem Recht erörtert werden. Die Arbeit nimmt auf „Grundrechte“ Bezug, wenn auch nicht alle der betrachteten Rechtspositionen Grundrechte im traditionellen Sinn darstellen. Deren Einstufung als „Verteidigungsrechte“, die im französischen Sprachraum vorherrscht⁹ und auch in Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs zu finden ist¹⁰, erscheint demgegenüber im deutschen Sprachraum nicht markant genug, um die fundamentale Bedeutung der Rechtspositionen deutlich zu machen. Der Vergleich zum deutschen und englischen Recht erfolgt, weil der Gerichtshof die europäischen Grundrechte mit Blick auf die nationalen Verfassungsüberlieferungen entwickelt hat¹¹.

Die deutsche und die englische Rechtsordnung werden dabei als Ausprägungen der kontinentaleuropäischen, letztlich römisch-rechtlich vorgeprägten, und der Rechtskultur des Common Law betrachtet¹². Das „englische“ Recht beinhaltet für die Zwecke der Untersuchung auch Rechtsnormen, die in den anderen Teilen des Vereinigten Königreichs gelten. Wegen bestehender großer Unterschiede wie etwa im Falle Schottlands¹³ bleiben diese Teilrechtsordnungen aber ansonsten außen vor.

Im ersten Teil der Arbeit sollen die Grundlagen für die Untersuchung einzelner Rechtspositionen gelegt werden: Zum einen gehören hierzu die Vorschriften über das Kartellverfahren in der Gemeinschaft, in Deutschland und in England. Weiter soll die Art und Weise des Grundrechtsschutzes in den drei Rechtsordnungen von ihrem Ausgangspunkt her betrachtet werden. Der Europäischen Menschenrechtskonvention kommt in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zu, auch wegen ihrer bevorstehenden Inkorporierung ins englische Recht.

⁷ Vgl. hierzu *Kuyper/van Rijn*, 2 [1982] Y.B. Eur. L. 1 [41 f.].

⁸ Nach Artikel 97 in der Fassung des Vertrages von Amsterdam endet die Geltungsdauer des Vertrages am 23. Juli 2002.

⁹ Vgl. nur den Titel der Arbeit von *Pliakos*.

¹⁰ Vgl. die Ausführungen beim Recht auf Auskunftsverweigerung, unten Kapitel 6, C II.

¹¹ S. unten Kapitel 2, B I.

¹² *Pescatore*, ZEuP 1998, S. 1 [f.].

¹³ Vgl. dazu *Tony Weir*, ZEuP 1998, S. 564 [564 f.].

Im zweiten Teil sollen dann einzelne Situationen untersucht werden, in denen grundrechtliche Gewährleistungen im Kartellverfahren in den drei Rechtsordnungen von Bedeutung sein können. Der unmittelbare Vergleich erlaubt die Prüfung, inwieweit der Schutz Betroffener im Gemeinschaftsrecht hinter dem auf nationaler Ebene zurückbleibt.

Schließlich soll ein kurzes Resümee der Untersuchung gezogen und in thesenartiger Form zusammengefaßt werden.

Nicht vorherzusehen waren bei Beginn der Bearbeitung die Pläne der Kommission zur Reformierung des Kartellverfahrens, die sie in einem Weißbuch niedergelegt hat. Mit Rücksicht auf die aktuell angestoßene Diskussion der Vorschläge¹⁴ soll auf den Inhalt des Weißbuches am Ende der Arbeit ebenfalls kurz eingegangen werden.

¹⁴ Die Kommission hat bis zum 30. September 1999 Reaktionen zu ihrem Weißbuch erbeten. Nach einer Meldung der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 12. Oktober 1999 geht der bisherige Generaldirektor der Generaldirektion IV, *Schaub*, davon aus, daß die reformierte Verordnung 17 erst im Jahr 2003 in Kraft tritt.