

Positive Nachricht für Unternehmen

Auskunftsverlangen der Kommission im Kartellverfahren: Der EuGH verschärft das Begründungserfordernis erheblich

Von Dr. Nils Ellenrieder, LL.M.

Der Europäischen Kommission („Kommission“) stehen zwecks Verfolgung von Kartellverstößen umfangreiche Ermittlungsbefugnisse zu. Neben der Durchführung von Durchsuchungen (sogenannten Dawn Raids) steht ihr unter anderem das in der Praxis quantitativ am häufigsten genutzte Ermittlungsinstrument des Auskunftsverlangens zur Verfügung. Dabei fordert die Kommission in der Regel in Form von Fragebögen dazu auf, Informationen (häufig einschließlich Dokumentenvorlage) an die Kommission zu übermitteln.

Die sogenannte Kartellverfahrensverordnung gibt der Kommission zwei Möglichkeiten zur Verfassung von Auskunftsverlangen an die Hand. Einerseits kann sie ein sogenanntes einfaches Auskunftsverlangen an den Adressaten richten. In diesem Fall ist der Adressat (rechtlich) nicht verpflichtet, auf dieses zu antworten. Weiterhin besteht die Möglichkeit, durch Beschluss ein förmliches Auskunftsverlangen zu erlassen. In diesem Fall besteht eine Mitwirkungspflicht.

Auskunftsverlangen in Kartellverfahren haben regelmäßig einen sehr erheblichen Umfang und können den ▶



Betriebsablauf eines Unternehmens massiv stören, da nicht selten ein hoher Arbeits- und letztlich auch Finanzaufwand zur Fertigstellung der Antworten bereitgestellt werden muss. Unternehmen beklagen seit vielen Jahren, dass Auskunftsverlangen nahezu uferlos sein könnten und die Kommission ihre Ermittlungsbefugnisse deutlich zu extensiv interpretiere.

Insofern ist die praktische Relevanz der Zulässigkeitsanforderungen an das Ausmaß von Auskunftsverlangen hoch. Nunmehr hatte der Europäische Gerichtshof (EuGH) darüber zu befinden, ob im sogenannten Zementkartellverfahren die Zulässigkeitsgrenzen von Auskunftsverlangen gegenüber den verdächtigten Unternehmen durch die Kommission überschritten worden sind (Urteile vom 10.03.2016 in den Rechtssachen C-247 P, „HeidelbergCement/Kommission“, C-248/14 P, „Schwenk Zement/Kommission“, C-267/14 P, „Buzzi Unicem/Kommission“, und C-268/14 P, „Italmobiliare/Kommission“).

Ausgangslage der EuGH-Urteile

Die Kommission durchsuchte aufgrund des Verdachts von Kartellabsprachen in der Zementbranche im November 2008 und September 2009 die Räumlichkeiten verschiedener Zementhersteller und leitete Ende 2010 gegen mehrere dieser Unternehmen ein Kartellverfahren wegen vorgeblicher kartellrechtlicher Zuwiderhandlungen ein.

Ende März 2011 ersuchte die Kommission die betreffenden Unternehmen qua förmlichen Auskunftsverlangens

um die Beantwortung eines Fragebogens zu den Verdachtsmomenten für eine Zuwiderhandlung.

Mehrere Unternehmen, unter anderem die deutschen Unternehmen HeidelbergCement und Schwenk Zement sowie die italienischen Unternehmen Buzzi Unicem und Italmobiliare klagten gegen die Beschlüsse vor dem Gericht (EuG) und gingen teilweise auch im einstweiligen Rechtsschutz gegen die Auskunftsverlangen vor. Sie warfen der Kommission unter anderem vor, die mutmaßlichen Zuwiderhandlungen nicht hinreichend erläutert und ihnen eine im Hinblick auf die Vielzahl der verlangten Auskünfte und die Vorgabe, diese in einem besonders aufwendigen Antwortformat zu liefern, unverhältnismäßige Arbeitsbelastung auferlegt zu haben.

Das EuG verneinte im einstweiligen Rechtsschutzverfahren die Dringlichkeit, da der Eintritt des behaupteten schweren und nicht wieder gutzumachenden Schadens bei Auskunftserteilung nicht sicher sei oder aus Sicht des Gerichts zumindest nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit belegt werden konnte.

Das EuG hat zudem mit Urteilen vom 14.03.2014 im Wesentlichen die Rechtmäßigkeit der von der Kommission an die Zementhersteller gerichteten Auskunftsverlangen bestätigt.

Die Unternehmen hatten in der Folge den EuGH angerufen und beantragt, die Urteile des EuG aufzuheben und die Beschlüsse der Kommission für nichtig zu erklären.

Urteile des EuGH

Der EuGH hat die Urteile des EuG aufgehoben und die Beschlüsse der Europäischen Kommission für nichtig erklärt. Nach Auffassung des EuGH sind die Beschlüsse der Kommission nicht hinreichend rechtlich begründet und daher rechtsfehlerhaft.

Eindeutige und klare Begründung erforderlich

Nach dem Unionsrecht müsse die Begründung von Rechtsakten der Organe der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Organs, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen könnten und das zuständige Gericht seine Kontrolle durchführen könne. Das Begründungserfordernis sei anhand aller Umstände des Einzelfalls und nicht nur anhand des Wortlauts des Rechtsakts, also auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet zu erteilen.

Angabe der Rechtsgrundlage und des Zwecks

Insbesondere müsse die Kommission in der Begründung eines Auskunftsverlangens unter anderem seine Rechtsgrundlage und seinen Zweck angeben. Die Pflicht, den Zweck des Auskunftsverlangens anzugeben, bedeute, dass die Kommission den Gegenstand ihrer Untersuchung und somit die mutmaßliche Verletzung der ▶

Wettbewerbsregeln in ihrem Auskunftsverlangen konkret nennen müsse. Sie müsse zudem die geforderten Auskünfte angeben und die Frist für ihre Erteilung festlegen. Diese spezielle Begründungspflicht stelle nicht nur deshalb ein grundlegendes Erfordernis dar, weil die Berechtigung des Auskunftsverlangens aufgezeigt werden solle, sondern auch deshalb, weil die betroffenen Unternehmen in die Lage versetzt werden sollten, den Umfang ihrer Mitwirkungspflicht zu erkennen und zugleich ihre Verteidigungsrechte zu wahren.

Ermöglichung einer Überprüfung der Notwendigkeit der Auskünfte

Der EuGH stellt sich auf den Standpunkt, dass die Fragen der Kommission außerordentlich zahlreich seien und ganz unterschiedliche Arten von Auskünften betreffen. Die den Erlass der Beschlüsse der Kommission rechtfertigenden Verdachtsmomente für eine Zuwiderhandlung kämen darin jedoch nicht klar und eindeutig zum Ausdruck, und es lasse sich nicht feststellen, ob die verlangten Auskünfte für die Untersuchung notwendig seien. Da die Erforderlichkeit der Auskünfte anhand des im Auskunftsverlangen angegebenen Zwecks zu beurteilen sei, müsse dieser mit hinreichender Bestimmtheit angegeben werden, denn sonst ließe sich nicht feststellen, ob die Auskünfte notwendig seien. Insbesondere vor dem Hintergrund des erheblichen Umfangs der Fragen sei die Begründung äußerst knapp, vage und allgemein gehalten.

Begründungsdefizit auch nicht im Kontext des Erlasses zulässig

Darüber hinaus konstatierte der EuGH, dass der Kontext der Beschlüsse die Begründungsmängel nicht wettmachen könne.

Bei einem Auskunftsverlangen, wie bei einem Nachprüfungsbeschluss, handele es sich um eine typischerweise im Rahmen der Voruntersuchung eingesetzte Ermittlungsmaßnahme. Zu Nachprüfungsbeschlüssen habe der EuGH bereits entschieden, dass aus ihnen nicht zwingend eine genaue Abgrenzung des relevanten Marktes, die exakte rechtliche Qualifizierung der mutmaßlichen Zuwiderhandlungen oder der Zeitraum, in dem sie begangen worden sein sollen, hervorgehen müssten, da die Nachprüfungen zu Beginn der Untersuchung stattfänden, also zu einer Zeit, zu der die Kommission noch nicht über genaue Informationen verfüge.

Eine äußerst knappe, vage und allgemein gehaltene Begründung könne jedoch keine Auskunftsverlangen rechtfertigen, wie sie in den vorliegenden Rechtssachen ergangen seien, nachdem die Kommission bereits mehrere Auskunftsverlangen an die der Teilnahme an der betreffenden Zuwiderhandlung verdächtigten Unternehmen gerichtet hatte. Die Beschlüsse seien erlassen worden, als die Kommission bereits über Informationen verfügt hätte, die es ihr ermöglicht hätten, die Verdachtsmomente für eine Zuwiderhandlung der betreffenden Unternehmen mit größerer Bestimmtheit zu formulieren.

Praktische Konsequenzen

Begrüßenswerterweise hat der EuGH die Ermittlungsbefugnisse der Kommission im Rahmen von Auskunftsverlangen präzisiert, so dass künftig Unternehmen mehr Möglichkeiten erhalten sollten, nach Erhalt des Auskunftsverlangens die Notwendigkeit und somit die Zulässigkeit des Verlangens bestimmter Daten im Licht des konkreten Untersuchungszwecks zu überprüfen.

Der Verfahrensgegenstand, also der Anfangsverdacht hinsichtlich eines konkreten Kartellrechtsverstößes, muss hinreichend bestimmt im Auskunftsersuchen angegeben werden.

Fishing Expeditions sind unzulässig

Sogenannte Fishing Expeditions, also Auskunftsersuchen „aufs Geratewohl“ oder „ins Blaue hinein“, sind unzulässig. Das Substantiierungserfordernis im Rahmen der Begründung von Auskunftsersuchen der Kommission verstärkt sich im Laufe eines Verfahrens je nach Informationsstand der Kommission. Sobald es der Kommission möglich ist, die Verdachtsmomente mit größerer Bestimmtheit zu formulieren, muss sie auch die in diesem Kontext ergehenden Auskunftsersuchen konkreter und bestimmter fassen.

Die Urteile des EuGH bezogen sich auf formelle Auskunftsbeschlüsse, es ist jedoch kein Grund ersichtlich, warum die gleichen Regeln nicht auch für einfache Auskunftsersuchen gelten sollten. ▶

Rechtsschutz aktuell wohl in der Regel erst nachträglich erfolgsversprechend

Sollte die Kommission Auskunftsbeschlüsse künftig zu unbestimmt verfassen und nach Monierung der Mängel nicht bereit sein, diese zu beheben, bleiben die Rechtsschutzmöglichkeiten aktuell wohl regelmäßig auf nachträglichen Rechtsschutz beschränkt. Das EuG hatte sich im einstweiligen Rechtsschutzverfahren auf den Standpunkt gestellt, dass keine Dringlichkeit für die Aussetzung des Vollzugs der Beschlüsse bestehe, da das Gericht es nicht als hinreichend wahrscheinlich ansah, dass den Adressaten ein schwerer und nicht wieder gutzumachender Schaden entstünde, wenn er die Entscheidung im Verfahren zur Hauptsache abwartete.

Ein schwerer finanzieller Schaden im Sinne einer Existenzbedrohung, wie er nach der Rechtsprechung verlangt wird, wird schwer nachweisbar sein. Im Übrigen genügt es nach Auffassung des EuG, wenn der Schaden im Anschluss an die Hauptsache – also der Nichtigkeitsklage gegen den Beschluss – geltend gemacht wird.

Es bestehe demnach auch keine Gefahr aufgrund des Umstands, dass der Adressat Nachteile – wie etwa weitere Ermittlungen infolge der Preisgabe vielfältiger Informationen an die Kommission – haben kann. Denn die Kommission sei im Fall einer Nichtigerklärung eines Auskunftsbeschlusses durch das Gericht daran gehindert, Unterlagen oder Beweisstücke, die sie sich aufgrund des streitigen Auskunftsverlangens verschafft hat, in einem Kartellverfahren zu verwenden, weil sie sonst Gefahr lief, dass ihre Entscheidungen über einen Wettbewerbs-

verstoß vom Gericht für nichtig erklärt würden, soweit sie auf derartige Beweismittel gestützt wären. Wenn der angefochtene Beschluss also für rechtswidrig erklärt würde, wäre die Kommission gezwungen, die von dieser Rechtswidrigkeit betroffenen Schriftstücke aus ihren Akten zu entfernen, so dass es ihr unmöglich wäre, sie als Beweiselemente zu verwenden.

Fazit

Auch wenn sich die Kommission künftig an verschärften Begründungsanforderungen messen lassen muss, sind weitere praktisch wichtige Streitpunkte mangels Entscheidungserheblichkeit in den aktuellen Urteilen offengeblieben, so etwa die Frage nach der Grenze der Erforderlichkeit der Anforderung von Auskünften, die Frage nach den Grenzen des Fragerechts vor dem Hintergrund der Selbstbelastungsfreiheit sowie die Frage nach den zulässigen Anforderungen an das Format von Auskünften.

Bestimmung der Erforderlichkeit der Auskünfte

Die Kommission darf nach dem Wortlaut von Art. 18 Abs. 1 der Kartellverfahrensverordnung alle „erforderlichen“ Auskünfte anfordern. Der Kommission wird insoweit ein gerichtlich überprüfbares Ermessen eingeräumt. Wie die Schlussanträge des Generalanwalts in den Verfahren richtigerweise betonen, ist der Begriff „erforderlich“ in dem Sinne zu verstehen, dass zwischen der verlangten Information und der mutmaßlichen Zuwiderhandlung

ein Zusammenhang bestehen muss, der in dem Sinne eng genug ist, dass die Kommission zum Zeitpunkt des Auskunftsverlangens vernünftigerweise davon ausgehen konnte, dass diese Information bei der Ausübung ihrer Pflichten im Rahmen eines laufenden Ermittlungsverfahrens von Nutzen sein würde. Irgendeine Art von Beziehung zwischen mutmaßlicher Zuwiderhandlung und verlangter Information reicht mithin nicht.

Selbstbelastungsfreiheit

Die Schlussanträge des Generalanwalts betonen des Weiteren, dass die Kommission keine Fragen stellen darf, deren Beantwortung ein Eingeständnis einer Zuwiderhandlung implizieren könnte. Der Kommission ist es beispielsweise verwehrt zu fragen, ob Vertreter des Unternehmens bei einem bestimmten Treffen Preiserhöhungen mit ihren Wettbewerbern abgestimmt haben.

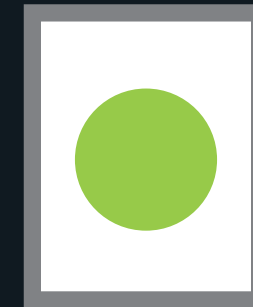
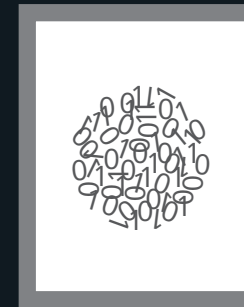
Wahrung der Verhältnismäßigkeit

Bei der Anforderung von Auskünften ist schließlich stets der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu wahren. Dies spielt beispielsweise bei dem Verlangen der Kommission nach einem bestimmten Format der Auskünfte eine Rolle, wie die Schlussanträge des Generalanwalts es ebenfalls treffend feststellen. Ein Unternehmen darf nicht zu derart komplexen und zeitaufwendigen Formatierungsarbeiten verpflichtet werden, dass die Sachbearbeitung, um ihr einen Vorwurf zur Last legen ▶

zu können, praktisch an das betroffene Unternehmen „ausgelagert“ erscheint. ◀



Dr. Nils Ellenrieder, LL.M.,
Rechtsanwalt, Managing Associate,
Linklaters LLP, Düsseldorf
nils.ellenrieder@linklaters.com
www.linklaters.com



Data analytics sharpens the picture

The data in your organization is full of potential. Deloitte has deep industry expertise, advanced analytics capability, and the skills to embed data-driven decision-making into key organizational processes to maximize value - turning data into actionable insights for smarter decisions.



More?
www.deloitte.com/de

Deloitte.