



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 5.9.2024
COM(2024) 394 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**über den Rechtsrahmen für einstweilige Maßnahmen und deren Anwendung durch die
nationalen Wettbewerbsbehörden**

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über den Rechtsrahmen für einstweilige Maßnahmen und deren Anwendung durch die nationalen Wettbewerbsbehörden

1. EINLEITUNG: HINTERGRUND UND UMFANG DES BERICHTS

Die EU-Kartellvorschriften verbieten Vereinbarungen zwischen Unternehmen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die den Wettbewerb einschränken (Artikel 101 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „**AEUV**“)), sowie die missbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung auf dem Markt (Artikel 102 AEUV). Die Europäische Kommission (im Folgenden „**Kommission**“) und die Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten (im Folgenden „**nationale Wettbewerbsbehörden**“) setzen die EU-Kartellvorschriften gemäß Artikel 4, 5 und 10 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates¹ gemeinsam durch. Nach Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates sind die nationalen Wettbewerbsbehörden verpflichtet, die EU-Kartellvorschriften anzuwenden, wenn eine Vereinbarung oder ein Missbrauch den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen könnte. Die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden arbeiten im Rahmen des Europäischen Wettbewerbsnetzes (im Folgenden „**ECN**“) zusammen, um diese Kartellvorschriften durchzusetzen.

Einstweilige Maßnahmen können ein wirksames Instrument für die Wettbewerbsbehörden sein, um sicherzustellen, dass der Wettbewerb auf dem Markt während einer laufenden kartellrechtlichen Untersuchung aufrechterhalten bleibt oder wiederhergestellt wird. Mit diesen Maßnahmen soll verhindert werden, dass während eines laufenden Verfahrens ein weiterer Schaden für den Wettbewerb entsteht. Im Rahmen von einstweiligen Maßnahmen könnten Unternehmen beispielsweise angewiesen werden, ein bestimmtes Produkt oder eine bestimmte Dienstleistung zu liefern oder ein bestimmtes Verhalten während der kartellrechtlichen Untersuchung einzustellen.

Die Befugnis der Kommission, einstweilige Maßnahmen in Kartellverfahren zu erlassen, ist in Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates geregelt, der nachstehend im Wortlaut aufgeführt ist.

„(1) Die Kommission kann in dringenden Fällen, wenn die Gefahr eines ernsten, nicht wieder gutzumachenden Schadens für den Wettbewerb besteht, von Amts wegen auf der Grundlage einer prima facie festgestellten Zuwiderhandlung durch Entscheidung einstweilige Maßnahmen anordnen.

(2) Die Entscheidung gemäß Absatz 1 hat eine befristete Geltungsdauer und ist – sofern erforderlich und angemessen – verlängerbar.“

¹ Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. L 1 vom 4.1.2003, S. 1).

Am 11. Dezember 2018 nahmen das Europäische Parlament und der Rat die Richtlinie (EU) 2019/1² (im Folgenden „**ECN+-Richtlinie**“) an, um die nationalen Wettbewerbsbehörden zu einer wirksameren Durchsetzung der EU-Kartellvorschriften zu befähigen, u. a. indem sichergestellt wird, dass sie über Folgendes verfügen: i) grundlegende Garantien in Bezug auf Unabhängigkeit und Ressourcen; ii) wesentliche Befugnisse im Bereich der Ermittlungen, Entscheidungen und der Verhängung von Geldbußen; iii) Kronzeugenprogramme; iv) Mechanismen der gegenseitigen Amtshilfe.

Nach Artikel 11 der ECN+-Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten ihren nationalen Wettbewerbsbehörden die Befugnis übertragen, einstweilige Maßnahmen aufzuerlegen. Der Wortlaut des Artikels ist nachstehend wiedergegeben.

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass nationale Wettbewerbsbehörden zumindest in dringenden Fällen, in denen die Gefahr eines ernsten, nicht wieder gutzumachenden Schadens für den Wettbewerb besteht, auf der Grundlage einer prima facie festgestellten Zuwiderhandlung gegen Artikel 101 oder Artikel 102 AEUV von Amts wegen durch Entscheidung anordnen können, dass Unternehmen und Unternehmensvereinigungen einstweilige Maßnahmen auferlegt werden. Eine solche Entscheidung hat verhältnismäßig zu sein und entweder für eine bestimmte Dauer, die — sofern erforderlich und angemessen — verlängerbar ist, oder bis eine rechtskräftige Entscheidung getroffen wird, zu gelten. Die nationalen Wettbewerbsbehörden unterrichten das Europäische Wettbewerbsnetz über die Verhängung dieser einstweiligen Maßnahmen.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Rechtmäßigkeit, einschließlich der Verhältnismäßigkeit, der einstweiligen Maßnahmen gemäß Absatz 1 im Rahmen eines beschleunigten Rechtsbehelfsverfahrens überprüft werden kann.“

In Erwägungsgrund 38 der ECN+-Richtlinie wird klargestellt, dass einstweilige Maßnahmen ein wichtiges Instrument sind, um Marktentwicklungen zu vermeiden, die durch eine Entscheidung einer nationalen Wettbewerbsbehörde am Ende des Verfahrens kaum mehr rückgängig zu machen wären. Ferner wird betont, dass es den Mitgliedstaaten frei steht, die nationalen Wettbewerbsbehörden mit umfassenderen Befugnissen zur Auferlegung einstweiliger Maßnahmen auszustatten, und dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Voraussetzungen schaffen sollten, um sicherzustellen, dass die nationalen Wettbewerbsbehörden in der Praxis auf einstweilige Maßnahmen zurückgreifen können. Die Mitgliedstaaten mussten die ECN+-Richtlinie bis zum 4. Februar 2021 umsetzen.

In einer der ECN+-Richtlinie beigefügten Erklärung sagte die Kommission zu, „innerhalb des Europäischen Wettbewerbsnetzes zu prüfen, ob es Mittel und Wege gibt, den Erlass einstweiliger Maßnahmen zu vereinfachen“, „damit die Wettbewerbsbehörden wirksamer mit den Entwicklungen auf sich rasch verändernden Märkten umgehen können“.

Ursprünglich war vorgesehen, die Ergebnisse dieser Prüfung innerhalb von zwei Jahren nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der ECN+-Richtlinie, d. h. bis zum 4. Februar 2023, dem Rat und dem Europäischen Parlament in einem Bericht vorzulegen. Im Juni 2022 leitete die

² 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. L 11 vom 14.1.2019, S. 3).

Kommission jedoch ein Verfahren zur Bewertung der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 773/2004 der Kommission ein. Der Bericht wurde daher verschoben, damit er zusammen mit den Ergebnissen der Bewertung der Befugnis der Kommission gemäß Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates, einstweilige Maßnahmen in Kartellverfahren anzuordnen, vorgelegt werden konnte. Die Verschiebung des Berichts ermöglichte auch eine umfassendere Prüfung, da die meisten Mitgliedstaaten in der Zwischenzeit den Prozess der Umsetzung der ECN+-Richtlinie abgeschlossen haben.³

Der Schwerpunkt des vorliegenden Berichts liegt auf dem Rechtsrahmen für einstweilige Maßnahmen der nationalen Wettbewerbsbehörden und deren Anwendung. Er beruht auf einer vergleichenden Bewertung i) der einschlägigen Rechtsakte der Mitgliedstaaten; ii) der quantitativen Daten, die die nationalen Wettbewerbsbehörden im Rahmen der Bewertung der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 773/2004 der Kommission vorgelegt und als Teil dieser Analyse ergänzt haben; iii) der qualitativen Rückmeldungen der nationalen Wettbewerbsbehörden, die im Wege eines Auskunftersuchens⁴ eingeholt wurden.

Dieser Bericht bietet zunächst einen Überblick über i) die Einführung von Fristen für die Befugnis zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen bei Zuwiderhandlungen gegen das EU-Kartellrecht in den verschiedenen Mitgliedstaaten; ii) die Gesetzesänderungen, die diese Befugnis durch die Umsetzung der ECN+-Richtlinie erfahren hat. In dem Bericht werden sodann die Unterschiede zwischen den rechtlichen Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der materiell-rechtlichen Prüfung, die durchgeführt werden muss, bevor einstweilige Maßnahmen angeordnet werden, und der Verfahrensvorschriften für diese Maßnahmen dargelegt. Schließlich werden die tatsächliche Nutzung dieses Durchsetzungsinstruments durch die nationalen Wettbewerbsbehörden und ihre Erfahrungen analysiert. Der Bericht schließt mit einigen vorläufigen Schlussfolgerungen ab.

2. BEFUGNIS ZUR ANORDNUNG EINSTWEILIGER MAßNAHMEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN

Alle 27 nationalen Wettbewerbsbehörden des ECN sind befugt, einstweilige Maßnahmen wegen Zuwiderhandlungen gegen das EU-Kartellrecht und/oder die entsprechenden Bestimmungen des nationalen Wettbewerbsrechts anzuordnen. Diese Befugnis ist Teil des Standardinstrumentariums der nationalen Wettbewerbsbehörden zur Durchsetzung des Kartellrechts, das in ihrem jeweiligen nationalen Wettbewerbsrecht enthalten ist.

³ Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme Estlands haben die ECN+-Richtlinie inzwischen umgesetzt. Die Analyse in diesem Bericht bezieht sich auf Estland, spiegelt jedoch noch keine möglichen legislativen Änderungen der Befugnis zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen nach der Umsetzung der ECN+-Richtlinie wider.

⁴ Mitte November 2023 richtete die Kommission ein informelles Auskunftersuchen an alle nationalen Wettbewerbsbehörden in Bezug auf die Einführung, die Rechtsgrundlage und die Erfahrungen mit einstweiligen Maßnahmen in ihren jeweiligen Mitgliedstaaten. Alle nationalen Wettbewerbsbehörden antworteten auf dieses Ersuchen.

Überblick über die Einführung der Befugnis zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen

Bevor die Befugnis der Kommission, einstweilige Maßnahmen anzuordnen, in der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates kodifiziert wurde⁵, verfügten elf nationale Wettbewerbsbehörden bereits über diese Befugnis: Frankreich (1986), Zypern (1989), Spanien (1989), Belgien (1991), Finnland (1992), Schweden (1993), Griechenland (1995), Malta (1995), Ungarn (1997), Litauen (1999) und Österreich (2002).

Darüber hinaus erhielten 13 nationale Wettbewerbsbehörden diese Befugnisse gleichzeitig oder nach Annahme der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates: Kroatien (2003), Portugal (2003), Tschechien (2004), Lettland (2004), Luxemburg (2004), Polen (2004), Deutschland (2005), Rumänien (2005), Italien (2006), Bulgarien (2008), Slowenien (2008), Dänemark (2013) und Estland (2013).

Die nationalen Wettbewerbsbehörden begründen die Einführung der Befugnis zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen in der Regel damit, dass sie in der Lage sein müssen, rascher einzugreifen und eine Situation zu bewahren oder den Wettbewerb wiederherzustellen, solange eine kartellrechtliche Untersuchung noch nicht abgeschlossen ist. Für die nationalen Wettbewerbsbehörden, die diese Befugnis nach der Annahme der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates erhalten haben, war der Wunsch, ihre Durchsetzungsbefugnisse mit denen der Kommission und/oder anderer nationaler Wettbewerbsbehörden in Einklang zu bringen, ein zusätzlicher Motivationsfaktor.

Zwei Mitgliedstaaten haben kürzlich im Rahmen des Verfahrens zur Umsetzung der ECN+-Richtlinie die Befugnis zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen eingeführt: die Niederlande (2021) und Irland (2022)⁶. In der Slowakei konnte sich die nationale Wettbewerbsbehörde bereits auf eine allgemeinere Befugnis zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen auf der Grundlage ihres nationalen Verwaltungsrechts berufen, aber erst mit der Umsetzung der ECN+-Richtlinie (im Jahr 2021) wurde die Befugnis zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen in das nationale Wettbewerbsrecht der Slowakei aufgenommen.

Änderungen der Rechtsvorschriften infolge der ECN+-Richtlinie

Obwohl die meisten nationalen Wettbewerbsbehörden bereits vor der ECN+-Richtlinie befugt waren, einstweilige Maßnahmen aufzuerlegen, erforderte die Umsetzung der Richtlinie gewisse Änderungen der Rechtsvorschriften. Einige Mitgliedstaaten nutzten das Umsetzungsverfahren auch für Änderungen, die über die Anforderungen der ECN+-Richtlinie hinausgehen. Die meisten rechtlichen Änderungen machen es den nationalen Wettbewerbsbehörden nach der

⁵ Die Verordnung (EWG) Nr. 17 des Rates vom 6. Februar 1962 war die erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrags (ABl. vom 21.2.1962, S. 204). Sie sah nicht ausdrücklich die Befugnis zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen vor, doch wurde diese Befugnis vom Gerichtshof der Europäischen Union anerkannt (vgl. Beschluss des Gerichtshofes vom 17. Januar 1980, Camera Care Ltd/Kommission, Rechtssache 792/79 R, EU:C:1980:18, Rn. 18).

⁶ Der Rechtsakt, mit dem diese neue Befugnis für die irische Wettbewerbsbehörde eingeführt wurde, wurde 2022 angenommen und trat 2023 in Kraft.

Umsetzung der ECN+-Richtlinie leichter, in ihren Mitgliedstaaten einstweilige Maßnahmen anzuordnen.

Im Rahmen ihrer Umsetzung der ECN+-Richtlinie haben Frankreich und Luxemburg den nationalen Wettbewerbsbehörden die Möglichkeit eingeräumt, von Amts wegen einstweilige Maßnahmen zu erlassen, wie in der Richtlinie vorgeschrieben. Infolge der Umsetzung durch Litauen benötigt die litauische Wettbewerbsbehörde keine gerichtliche Genehmigung mehr für die Anordnung einstweiliger Maßnahmen. Im Rahmen der Umsetzung hat Deutschland eine weniger strenge rechtliche Prüfung für einstweilige Maßnahmen eingeführt, wodurch der Nachweis eines nicht wieder gutzumachenden Schadens für den Wettbewerb nicht mehr erforderlich ist. Ebenso verlangt Bulgarien keine „ausreichenden Beweismittel“ für eine Zuwiderhandlung mehr, da gemäß der Richtlinie Anscheinsbeweise ausreichend sind. Die schwedische Wettbewerbsbehörde hat nun die Möglichkeit, strukturelle Abhilfemaßnahmen als einstweilige Maßnahmen aufzuerlegen.⁷ Mit seiner Umsetzung hat Italien die Befugnis eingeführt, die Geltungsdauer einstweiliger Maßnahmen zu erneuern oder zu verlängern, was zuvor formal nicht möglich war. Portugal hat als Grundlage für die Anordnung einstweiliger Maßnahmen einen ausdrücklichen Verweis auf das Erfordernis einer prima facie festgestellten Zuwiderhandlung gegen das EU-Kartellrecht eingeführt und verlangt von der nationalen Wettbewerbsbehörde nicht mehr, innerhalb von 180 Tagen nach der Anordnung einstweiliger Maßnahmen eine Entscheidung im Hauptverfahren zu erlassen. Finnland verlängerte den Zeitraum, in dem einstweilige Maßnahmen angeordnet werden können, auf bis zu zwölf Monate (und die Entscheidung kann erneuert werden).⁸

In Finnland, Luxemburg und der Slowakei führte die Angleichung an die materiell-rechtliche Prüfung der ECN+-Richtlinie dazu, dass die Schwelle, ab der die nationalen Wettbewerbsbehörden einstweilige Maßnahmen anordnen können, höher ist als bei der vorher geltenden materiell-rechtlichen Prüfung. In Polen wurde mit der Anforderung der ECN+-Richtlinie, eine Mitteilung der Beschwerdepunkte zu veranlassen, bevor eine Entscheidung zur Feststellung einer Zuwiderhandlung erlassen wird, ein zusätzlicher Verfahrensschritt für die Anordnung einstweiliger Maßnahmen eingeführt.⁹ Mit seiner Umsetzung hat Griechenland die

⁷ Dies ist eine indirekte Folge der Umsetzung der ECN+-Richtlinie. In Schweden hängt die Befugnis zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen mit der Befugnis zur Auferlegung von Abhilfemaßnahmen zusammen. Gemäß Artikel 10 Absatz 1 der ECN+-Richtlinie sollten die nationalen Wettbewerbsbehörden „alle Abhilfemaßnahmen verhaltensorientierter oder struktureller Art“ vorschreiben können. Die Befugnis der schwedischen Wettbewerbsbehörde zur Auferlegung von Abhilfemaßnahmen wurde auf strukturelle Abhilfemaßnahmen ausgeweitet, wodurch auch ihre Befugnis zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen erweitert wurde.

⁸ Vor der Umsetzung der ECN+-Richtlinie in Finnland blieben die von der finnischen nationalen Wettbewerbsbehörde angeordneten einstweiligen Maßnahmen nur für einen Zeitraum von 90 Tagen gültig.

⁹ In Artikel 3 Absatz 3 der ECN+-Richtlinie heißt es: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die nationalen Wettbewerbsbehörden eine Mitteilung der Beschwerdepunkte veranlassen, bevor sie eine Entscheidung [über die Feststellung einer Zuwiderhandlung] treffen“. In Polen gibt es zwei Arten von förmlichen Verfahren: Vorverfahren (ohne Verfahrensbeteiligte und damit ohne Akteneinsicht) und Zuwiderhandlungsverfahren (mit Verfahrensbeteiligten und Akteneinsicht). Es wurde eingeführt, dass die Mitteilung der Beschwerdepunkte zum Zeitpunkt der Einleitung eines förmlichen Zuwiderhandlungsverfahrens zu veranlassen ist. Da einstweilige Maßnahmen erst nach der Einleitung eines solchen Verfahrens angeordnet werden können, hat

Möglichkeit des Ministers für Entwicklung, einstweilige Maßnahmen zu beantragen, abgeschafft und eine zwölfmonatige Frist für den Erlass der Entscheidung im Ausgangsverfahren nach der Anordnung einstweiliger Maßnahmen (die einmal um weitere zwölf Monate verlängert werden können) eingeführt.

Weitere Gesetzesänderungen in den Mitgliedstaaten i) enthielten Klarstellungen sowohl zum Erfordernis der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit als auch in Bezug auf die Notwendigkeit beschleunigter Rechtsbehelfsverfahren gemäß der Richtlinie; ii) beinhalteten die Einführung der Verpflichtung, das ECN über die Anordnung einstweiliger Maßnahmen zu unterrichten.

3. RECHTLICHE PRÜFUNG UND VERFAHREN: MEHR HARMONISIERUNG, ABER WEITERHIN UNTERSCHIEDE

Mit der ECN+-Richtlinie wurde die Befugnis der nationalen Wettbewerbsbehörden zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen in einem gewissen Umfang harmonisiert. Nach Artikel 11 der ECN+-Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten ihren nationalen Wettbewerbsbehörden die Befugnis übertragen, von Amts wegen einstweilige Maßnahmen aufzuerlegen. Gemäß Artikel 11 sollte diese Befugnis zumindest in Fällen gelten, in denen eine nationale Wettbewerbsbehörde eine „prima facie festgestellte Zuwiderhandlung“ gegen das EU-Kartellrecht ermittelt hat und „in denen die Gefahr eines ernsten, nicht wieder gutzumachenden Schadens für den Wettbewerb“ besteht. Da es sich um eine Mindestharmonisierungsanforderung handelt, können sich die Mitgliedstaaten für eine weniger strenge materiell-rechtliche Prüfung entscheiden. Gemäß der Richtlinie müssen einstweilige Maßnahmen ferner i) den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren; ii) eine befristete Geltungsdauer haben; iii) im Rahmen eines beschleunigten Rechtsbehelfsverfahrens überprüft werden können. Außerdem sind alle nationalen Wettbewerbsbehörden verpflichtet, das ECN über die Anordnung einstweiliger Maßnahmen zu unterrichten.

Die Befugnis, die Anordnung einstweiliger Maßnahmen zu veranlassen

Alle nationalen Wettbewerbsbehörden sind nun befugt, auf eigene Initiative (von Amts wegen) einstweilige Maßnahmen anzuordnen oder die Anordnung zu veranlassen. Vor der Umsetzung der ECN+-Richtlinie waren die nationalen Wettbewerbsbehörden Frankreichs und Luxemburgs nur befugt, auf Antrag einer Partei einstweilige Maßnahmen aufzuerlegen. Während keine nationale Wettbewerbsbehörde mehr vom Antrag einer Partei auf Anordnung einstweiliger Maßnahmen abhängig ist, sehen elf nationale Wettbewerbsbehörden auch eine ausdrückliche Befugnis zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen auf Antrag von Parteien vor (Belgien, Bulgarien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Österreich, Portugal, Rumänien, Spanien, Tschechien und Zypern). Andere nationale Wettbewerbsbehörden haben jedoch auch darauf hingewiesen, dass sie in der Praxis häufig auf Antrag eines Dritten tätig werden. Der einzige Unterschied

die Umsetzung von Artikel 3 Absatz 3 zu einem weiteren Verfahrensschritt für die Anordnung einstweiliger Maßnahmen geführt, da den Unternehmen zum Zeitpunkt der Einleitung des Zuwiderhandlungsverfahrens weitere Informationen übermittelt werden müssen.

besteht offenbar darin, dass diese nationalen Wettbewerbsbehörden nicht verpflichtet sind, solchen Anträgen nachzukommen.

Die materiell-rechtliche Prüfung

15 nationale Wettbewerbsbehörden haben sich für die materiell-rechtliche Prüfung der ECN+-Richtlinie entschieden, die der Prüfung entspricht, die für die Kommission gilt, wenn sie einstweilige Maßnahmen nach Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates anordnet. Es muss ein dringender Fall vorliegen, bei dem „die Gefahr eines ernsten, nicht wieder gutzumachenden Schadens für den Wettbewerb besteht“ (Bulgarien, Estland, Finnland, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Luxemburg, Malta, Niederlande, Rumänien, Slowakei, Schweden und Zypern).

Zwölf nationale Wettbewerbsbehörden wenden eine weniger strenge materiell-rechtliche Prüfung an. In Polen, Portugal und Slowenien sollte der Schaden lediglich „schwer zu beheben“ sein. In Dänemark sollte der Schaden „ernst“ sein, ohne die Bedingung, dass er nicht wieder gutzumachen sein darf.

Andere nationale Wettbewerbsbehörden müssen nicht unbedingt einen „nicht wieder gutzumachenden“ Schaden nachweisen, sondern können auch einen Schaden für andere Unternehmen oder allgemeinere Interessen nachweisen. So muss die belgische Wettbewerbsbehörde z. B. „einen ernsten, unmittelbar bevorstehenden und schwer wieder gutzumachenden Schaden für die Unternehmen, deren Interessen durch solche Zuwiderhandlungen beeinträchtigt werden,“ oder „eine Schädigung des allgemeinen wirtschaftlichen Interesses“ nachweisen. Die französische Wettbewerbsbehörde muss „einen ernsten und unmittelbaren Schaden für die allgemeine Wirtschaft, den betreffenden Sektor, die Interessen der Verbraucher oder gegebenenfalls das beschwerdeführende Unternehmen“ nachweisen. Die deutsche Wettbewerbsbehörde kann sich im weiteren Sinne auf die Notwendigkeit des „Schutz[es] des Wettbewerbs“ berufen oder tätig werden aufgrund einer „unmittelbar drohenden, schwerwiegenden Beeinträchtigung eines anderen Unternehmens“. Die ungarische Wettbewerbsbehörde kann einstweilige Maßnahmen anordnen, wenn dies „dringend erforderlich ist, um die rechtlichen oder wirtschaftlichen Interessen der betroffenen Parteien zu schützen, und die Entwicklung, Aufrechterhaltung oder Verbesserung des Wettbewerbs gefährdet ist“. Die litauische Wettbewerbsbehörde muss einen „materiellen Schaden oder nicht wiedergutzumachende Folgen für die Interessen von Unternehmen oder der Öffentlichkeit“ nachweisen.

Bei anderen nationalen Wettbewerbsbehörden hängt die Prüfung vielmehr mit der Wahrung des Ergebnisses des Verfahrens zusammen. Die tschechische Wettbewerbsbehörde kann einstweilige Maßnahmen anordnen, wenn sie es für erforderlich hält, „die Situation der Parteien vorläufig zu regeln, oder wenn Bedenken bestehen, dass die Vollstreckung einer Entscheidung gefährdet werden könnte“. Die spanische Wettbewerbsbehörde muss nachweisen, dass die einstweiligen Maßnahmen erforderlich sind, um „die Wirksamkeit der zu gegebener Zeit zu erlassenden Entscheidung sicherzustellen“.

In Österreich reicht der Anscheinsbeweis einer Zuwiderhandlung unabhängig vom Schaden als hinreichender Grund für die Anordnung einstweiliger Maßnahmen aus.

Bei der Feststellung einer Zuwiderhandlung müssen die meisten nationalen Wettbewerbsbehörden Anscheinsbeweise für eine Zuwiderhandlung vorlegen, um einstweilige Maßnahmen anordnen zu können. Die nationalen Rechtsvorschriften Frankreichs und Sloweniens sehen offenbar geringere Anforderungen vor: In beiden Mitgliedstaaten können einstweilige Maßnahmen angeordnet werden, wenn nachgewiesen werden kann, dass „wahrscheinlich“ eine Zuwiderhandlung gegen das EU-Kartellrecht vorliegt.

Verfahrensvorschriften

Die Verfahrensvorschriften der nationalen Wettbewerbsbehörden für die Anordnung einstweiliger Maßnahmen sind unterschiedlich. Dies ist in erster Linie auf Unterschiede in ihren nationalen Durchsetzungssystemen, die Struktur der nationalen Wettbewerbsbehörde und auf EU-Ebene nicht harmonisierte Verfahrensvorschriften zurückzuführen. Beispielsweise verfügen Österreich und Malta über ein System der gerichtlichen Durchsetzung, was bedeutet, dass die für Wettbewerb zuständige nationale Verwaltungsbehörde einstweilige Maßnahmen bei dem Gericht beantragen muss, das als für Wettbewerb zuständiges nationales Justizorgan¹⁰ fungiert. Die Mitgliedstaaten unterscheiden sich auch hinsichtlich der Frage, ob für die Anordnung einstweiliger Maßnahmen dasselbe Verfahren wie für eine Entscheidung in der Sache gilt oder ob es bestimmte verfahrenstechnische Besonderheiten gibt, die es der nationalen Wettbewerbsbehörde ermöglichen, schneller tätig zu werden.

16 nationale Wettbewerbsbehörden müssen bei der Anordnung einstweiliger Maßnahmen verfahrenstechnische Besonderheiten im Vergleich zu ihren Verfahren zur Entscheidung in der Sache beachten. Die meisten dieser Besonderheiten beziehen sich auf eine gewisse Einschränkung der Verteidigungsrechte des betroffenen Unternehmens. In Italien kann die nationale Wettbewerbsbehörde ausnahmsweise und in äußerst dringenden Fällen einstweilige Maßnahmen anordnen, ohne das betroffene Unternehmen anzuhören (*inaudita altera parte*).¹¹ Ebenso muss die bulgarische Wettbewerbsbehörde weder eine schriftliche Stellungnahme des Unternehmens zulassen noch eine Anhörung organisieren, und es gibt keine Akteneinsicht. Die schwedische Wettbewerbsbehörde wies ferner darauf hin, dass eine Anhörung des betroffenen Unternehmens nicht erforderlich ist, obwohl es in der Praxis immer einen gewissen Dialog gibt, und dass die Akteneinsicht verweigert werden kann.

In Finnland und Deutschland kann das Recht des betroffenen Unternehmens, gehört zu werden, aufgrund der Dringlichkeit des Verfahrens eingeschränkt werden. In Deutschland bedeutet dies, dass das Recht auf Anhörung als Ausnahme vom normalen schriftlichen Verfahren auf eine mündliche Anhörung beschränkt wäre. Die portugiesische Wettbewerbsbehörde kann sowohl die

¹⁰ Nach Artikel 2 Absatz 3 der ECN+-Richtlinie bezeichnet der Begriff „für Wettbewerb zuständiges nationales Justizorgan“ ein Justizorgan, das von einem Mitgliedstaat für die Wahrnehmung einiger Aufgaben einer nationalen Wettbewerbsbehörde benannt wird.

¹¹ Die Maßnahmen sind einstweiliger Natur und müssen bestätigt werden, nachdem den Parteien Gelegenheit gegeben wurde, zu den Vorwürfen Stellung zu nehmen.

Akteneinsicht als auch die Anhörung der Parteien auf einen Zeitpunkt nach der Anordnung der einstweiligen Maßnahmen verschieben. In Litauen und Polen findet keine Anhörung statt.

Weitere verfahrenstechnische Besonderheiten betreffen die Verfahrensfristen. In Tschechien muss über einen Antrag eines Dritten auf einstweilige Maßnahmen innerhalb von zehn Tagen entschieden werden. In Rumänien verfügt das Unternehmen über eine Frist von 15 Tagen, um auf die Mitteilung der Absicht der Wettbewerbsbehörde, einstweilige Maßnahmen anzuordnen, zu reagieren, und die nationale Wettbewerbsbehörde muss die Entscheidung innerhalb von weiteren 15 Tagen erlassen. In Belgien findet die Anhörung innerhalb eines Monats statt, und die Entscheidung über die einstweiligen Maßnahmen muss innerhalb eines Monats nach der Anhörung getroffen werden.¹² In Spanien hat die Untersuchungsstelle zwei Monate Zeit, um dem Gremium einen Bericht vorzulegen, während das Unternehmen fünf Tage Zeit hat, um schriftlich Stellung zu nehmen, und das Gremium hat anschließend drei Monate Zeit, um eine Entscheidung zu erlassen. In Malta verfügt das Unternehmen über eine Frist von acht Tagen, um auf den Antrag der nationalen Wettbewerbsbehörde auf Anordnung einstweiliger Maßnahmen zu antworten, und das Gericht muss „mit Dringlichkeit“ entscheiden und darf nur eine Anhörung durchführen.

In anderen Mitgliedstaaten können bestimmte Verfahrensabschnitte verkürzt werden. Die portugiesische Wettbewerbsbehörde kann den Parteien kürzere Fristen für die Stellungnahme einräumen (z. B. fünf statt 30 Tage). Dies gilt auch für Litauen (d. h. mindestens sieben Tage statt mindestens 14 Tage). In Dänemark gilt eine kürzere Frist für die Anhörung.

Die französische Wettbewerbsbehörde wendet einen vorläufigen Zeitplan von 90 Tagen ab Beginn der Untersuchung bis zur Anhörung an. Das Verfahren findet auch überwiegend mündlich statt. Die Parteien können schriftliche Erklärungen abgeben, aber die Untersuchungsstelle präsentiert ihren Standpunkt in der Anhörung nur mündlich. In bestimmten, einfacheren Fällen kann sich das Verfahren auf eine Anhörung oder einen direkten Antrag an das Gremium auf Ablehnung des Antrags beschränken.

In Griechenland kann die nationale Wettbewerbsbehörde, nachdem sie das betroffene Unternehmen zu einer Anhörung geladen hat, eine einstweilige Verfügung (d. h. eine vorläufige Anordnung) erlassen, die bis zum Erlass der endgültigen Entscheidung über einstweilige Maßnahmen gültig ist. Die einstweiligen Maßnahmen sind innerhalb von 30 Tagen vor das Entscheidungsgremium zu bringen, andernfalls erlischt die einstweilige Verfügung automatisch.

Die nachstehende Übersicht über die Befugnisse der nationalen Wettbewerbsbehörden zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen stützt sich auf Rechtstexte und Erläuterungen der nationalen Wettbewerbsbehörden. Es ist angegeben, welche Mitgliedstaaten i) über eine weniger strenge materiell-rechtliche Prüfung für die Anordnung einstweiliger Maßnahmen verfügen als die Prüfung gemäß Artikel 11 der ECN+-Richtlinie und Artikel 8 der Verordnung (EG)

¹² Die Frist für die Anhörung kann um zwei weitere Wochen verlängert werden, und die Entscheidungsfrist kann für insgesamt acht Arbeitstage ausgesetzt werden, damit die Parteien Stellung nehmen können, wenn die geplanten einstweiligen Maßnahmen vom Antrag auf einstweilige Maßnahmen abweichen.

Nr. 1/2003 des Rates und/oder ii) weniger strenge Verfahrensvorschriften für die Anordnung einstweiliger Maßnahmen verglichen mit dem Verfahren in der Sache.

Tabelle 1: Überblick über die materiell-rechtliche Prüfung und die Verfahrensvorschriften für die Anordnung einstweiliger Maßnahmen

Mitgliedstaat	Weniger strenge materiell-rechtliche Prüfung	Weniger strenge Verfahrensvorschriften
Österreich	<input checked="" type="checkbox"/>	
Belgien	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Bulgarien		<input checked="" type="checkbox"/>
Kroatien		
Zypern		
Tschechien	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Dänemark	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Estland		
Finnland		<input checked="" type="checkbox"/>
Frankreich	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Deutschland	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Griechenland		<input checked="" type="checkbox"/>
Ungarn	<input checked="" type="checkbox"/>	
Irland		
Italien		<input checked="" type="checkbox"/>
Lettland		
Litauen	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Luxemburg		
Malta		<input checked="" type="checkbox"/>
Niederlande		
Polen	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Portugal	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Rumänien		<input checked="" type="checkbox"/>
Slowakei		
Slowenien	<input checked="" type="checkbox"/>	
Spanien	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Schweden		<input checked="" type="checkbox"/>

4. DIE ANWENDUNG EINSTWEILIGER MAßNAHMEN IM ECN

Im Rahmen der Bewertung der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 773/2004 der Kommission wurden Daten über die von den nationalen Wettbewerbsbehörden zwischen dem Inkrafttreten dieser Verordnungen im Mai 2004 und Dezember 2022 erlassenen Entscheidungen erhoben. Diese Daten wurden von den nationalen Wettbewerbsbehörden ergänzt und zusammen mit den Mitteilungen von Entscheidungen über einstweilige Maßnahmen, die bei der Kommission für den Zeitraum Januar 2023 bis Juni 2024 eingegangen sind, berücksichtigt. Dies zeigt, dass zwischen dem 1. Mai 2004 und dem 1. Juni 2024 insgesamt 95 Entscheidungen über die Anordnung einstweiliger Maßnahmen von 16 nationalen Wettbewerbsbehörden (Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Slowakei, Schweden, Spanien, Tschechien und Zypern) erlassen wurden.¹³ Dazu gehören Entscheidungen, mit denen einstweilige Maßnahmen wegen Zuwiderhandlungen gegen das EU-Kartellrecht angeordnet wurden, sowie einstweilige Maßnahmen bei Zuwiderhandlungen gegen gleichwertige Bestimmungen des nationalen Wettbewerbsrechts.

Mehr als die Hälfte dieser 95 Entscheidungen über die Anordnung einstweiliger Maßnahmen wurde von drei nationalen Wettbewerbsbehörden erlassen: Die französische Wettbewerbsbehörde erließ in diesem Zeitraum 20 Entscheidungen, die belgische Wettbewerbsbehörde 18 und die italienische Wettbewerbsbehörde 14. Von den übrigen 13 nationalen Wettbewerbsbehörden, die im relevanten Zeitraum einstweilige Maßnahmen angeordnet haben, ordneten acht nationale Wettbewerbsbehörden mehr als einmal einstweilige Maßnahmen an: Griechenland, Kroatien, Malta, Polen, Portugal, Schweden, Spanien und Zypern.

Tabelle 2: Zahl der im ECN zwischen dem 1. Mai 2004 und dem 1. Juni 2024 angeordneten einstweiligen Maßnahmen

Mitgliedstaat	Anzahl der Entscheidungen über einstweilige Maßnahmen
Frankreich	20
Belgien	18
Italien	14
Spanien	8
Griechenland	7
Zypern	6
Schweden	6
Polen	5

¹³ Die Gesamtzahl der Entscheidungen über die Anordnung einstweiliger Maßnahmen sowie die individuelle Zahl für bestimmte Mitgliedstaaten in Tabelle 2 unterscheiden sich von den in der Bewertung der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 773/2004 der Kommission enthaltenen Daten, da die Daten im Rahmen dieser Analyse von einigen nationalen Wettbewerbsbehörden ergänzt wurden und ein zusätzlicher Zeitraum berücksichtigt wurde (d. h. der Zeitraum vom 1. Januar 2023 bis zum 1. Juni 2024).

Kroatien	2
Malta	2
Portugal	2
Österreich	1
Tschechien	1
Lettland	1
Luxemburg	1
Slowakei	1

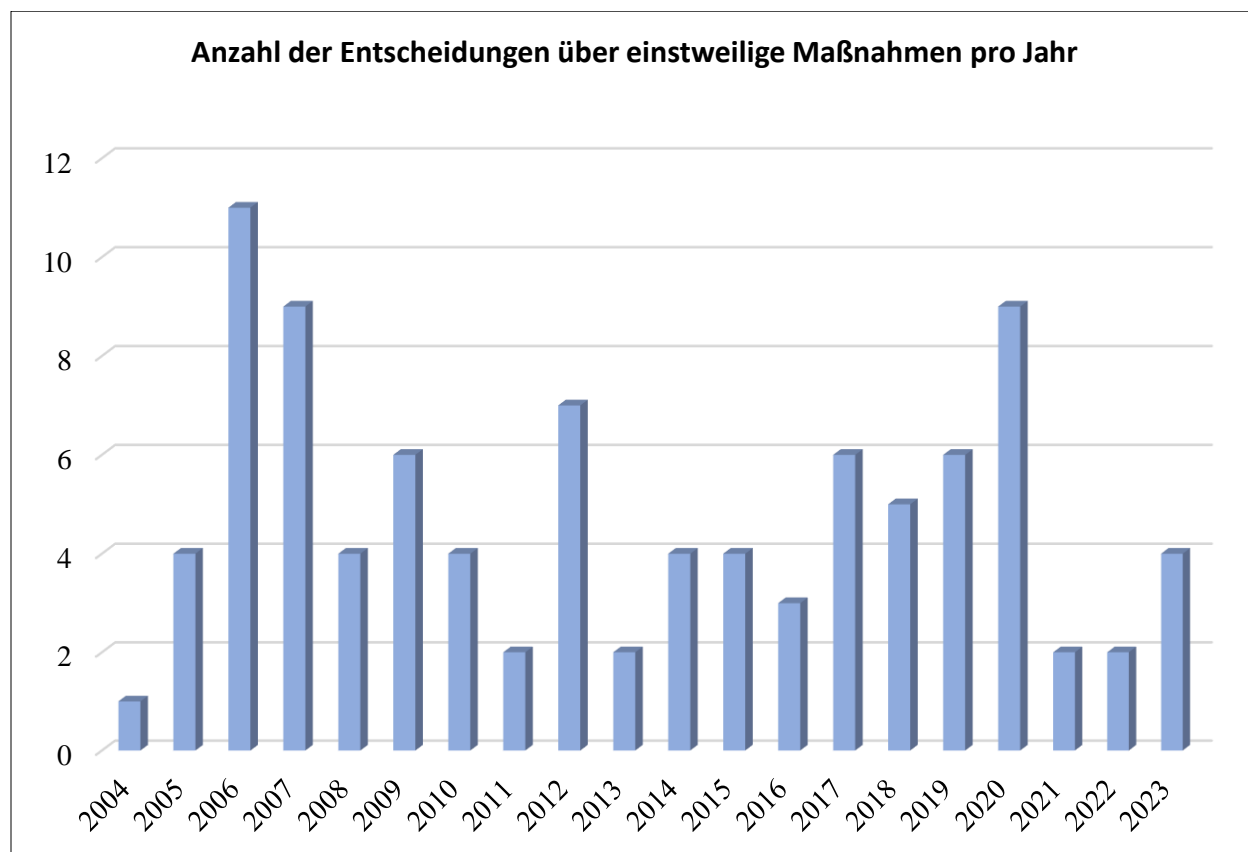
Diese Zahlen spiegeln nicht in vollem Umfang die Erfahrungen wider, die die nationalen Wettbewerbsbehörden im Laufe der Jahre mit einstweiligen Maßnahmen gemacht haben. Einige nationale Wettbewerbsbehörden ordneten vor Mai 2004 einstweilige Maßnahmen an.¹⁴ Die Zahlen spiegeln auch keine Fälle wider, in denen die nationalen Wettbewerbsbehörden Anträge auf einstweilige Maßnahmen geprüft, aber letztlich abgelehnt haben, keine Fälle, in denen sie einstweilige Maßnahmen in Erwägung gezogen, diese aber letztlich nicht angeordnet haben, weil die beteiligten Unternehmen Verpflichtungszusagen angeboten haben, und keine Fälle, in denen sie einstweilige Maßnahmen angeordnet haben, diese aber im Rechtsbehelfsverfahren nicht bestätigt wurden.

Beim Vergleich dieser Daten ist festzustellen, dass für neun der elf nationalen Wettbewerbsbehörden, die bereits mehr als eine Entscheidung über die Anordnung einstweiliger Maßnahmen erlassen haben, weniger strenge Verfahrensvorschriften gelten als für ihre Verfahren in der Sache (Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Malta, Polen, Portugal, Schweden und Spanien). Für Frankreich und Belgien, die beiden nationalen Wettbewerbsbehörden, die die meisten Entscheidungen über einstweilige Maßnahmen erlassen haben, sowie für Polen, Portugal und Spanien ist dies mit einer weniger strengen rechtlichen Prüfung verbunden.

Betrachtet man die Zahl der Entscheidungen, die im Zeitraum Mai 2004 bis Juni 2024 pro Jahr erlassen wurden, so ist festzustellen, dass die nationalen Wettbewerbsbehörden im Durchschnitt fünf Entscheidungen über die Anordnung einstweiliger Maßnahmen pro Jahr erlassen haben. Aus dem nachstehenden Diagramm geht hervor, dass die Zahl von Jahr zu Jahr variiert, aber es gibt keinen allgemeinen Aufwärts- oder Abwärtstrend.

¹⁴ Beispielsweise erließ die finnische Wettbewerbsbehörde 1993 eine Entscheidung über die Anordnung einstweiliger Maßnahmen.

Diagramm 1: Anzahl der Entscheidungen über einstweilige Maßnahmen der nationalen Wettbewerbsbehörden des ECN pro Jahr



5. ERFAHRUNGEN MIT DEM INSTRUMENT: NUTZEN UND GEEIGNETE FÄLLE

Die nationalen Wettbewerbsbehörden gaben auch qualitative Rückmeldungen zu ihren Erfahrungen mit einstweiligen Maßnahmen. Die große Mehrheit der antwortenden nationalen Wettbewerbsbehörden hat insgesamt positive Erfahrungen mit einstweiligen Maßnahmen gemacht und angegeben, dass sie diese als nützliches Durchsetzungsinstrument ansieht.¹⁵ Diese nationalen Wettbewerbsbehörden betonten die Bedeutung i) ihrer Fähigkeit, durch einstweilige Maßnahmen entweder die Struktur eines Marktes bis zum Erlass einer Entscheidung im Hauptverfahren aufrechtzuerhalten oder den Wettbewerb auf dem Markt kurzfristig wiederherzustellen, ii) der abschreckenden Wirkung einstweiliger Maßnahmen und iii) der Eignung einstweiliger Maßnahmen zur Lösung von Problemen, die auf sich rasch verändernden Märkten entstehen. Wie eine der Wettbewerbsbehörden erläuterte, „können sie dazu genutzt werden, schweren und nicht wiedergutmachenden Schaden für den Wettbewerb zu verhindern, der sonst nicht durch andere verfügbare Instrumente verhindert werden könnte“.

¹⁵ 14 nationale Wettbewerbsbehörden beantworteten eine Frage zu ihren allgemeinen Ansichten zu einstweiligen Maßnahmen und 13 teilten mit, dass sie diese für nützlich hielten.

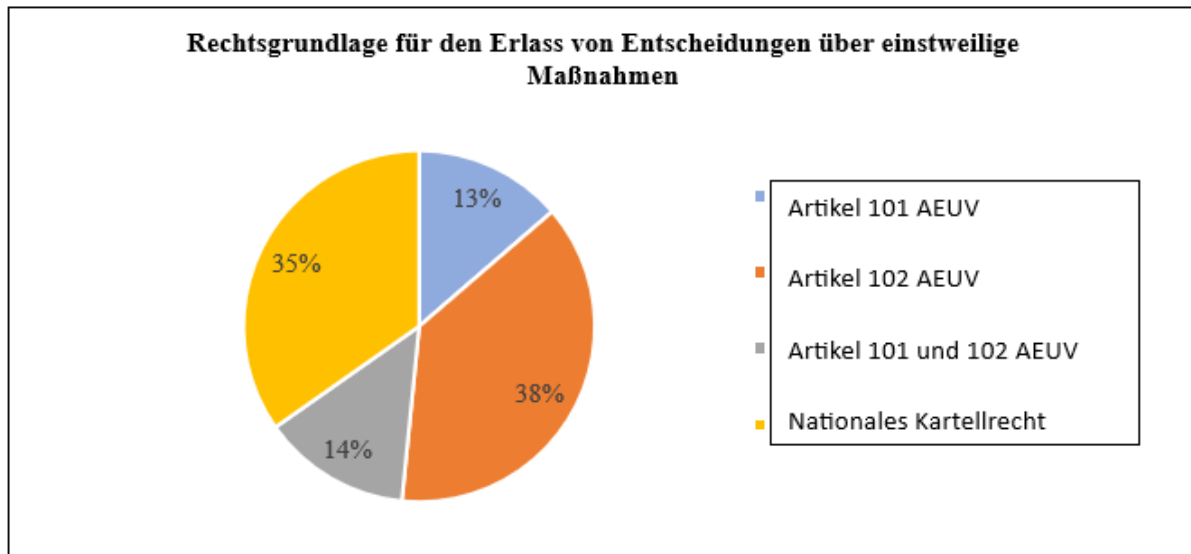
Eine nationale Wettbewerbsbehörde sprach sich nicht für dieses Durchsetzungsinstrument aus und verwies stattdessen auf die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Nachweis einer prima facie festgestellten Zuwiderhandlung und der Dringlichkeit der Anordnung einstweiliger Maßnahmen. Diese nationale Wettbewerbsbehörde zieht es stattdessen vor, das Verfahren, das zum Erlass einer Entscheidung in der Sache führt, zügig voranzutreiben.

Auf die Frage nach den Auswirkungen einstweiliger Maßnahmen auf das Verfahren in der Sache (d. h. ob einstweilige Maßnahmen die Gesamtdauer des Verfahrens verlängern oder verkürzen oder ob sie die Wahrscheinlichkeit erhöhen, eine Einigung mit den beteiligten Parteien oder den Parteien, die Verpflichtungszusagen anbieten, zu erreichen), vertraten die nationalen Wettbewerbsbehörden unterschiedliche Auffassungen.¹⁶ Die meisten nationalen Wettbewerbsbehörden, die alle mindestens eine Entscheidung über die Anordnung einstweiliger Maßnahmen erlassen haben, sind der Auffassung, dass der Einsatz dieses Durchsetzungsinstruments die Gesamtdauer von Verfahren verkürzen kann, von denen einige mit Verpflichtungszusagen der Verfahrensbeteiligten enden können, um die festgestellten wettbewerbsrechtlichen Bedenken auszuräumen. Einige nationale Wettbewerbsbehörden argumentierten, dass einstweilige Maßnahmen unterschiedliche Auswirkungen auf die Dauer des Ausgangsverfahrens haben können – von der Verkürzung der Verfahren bis hin zu deren Verlängerung – je nach i) den besonderen Umständen des Falles und vor allem ii) je nachdem, ob die Entscheidung, mit der die einstweiligen Maßnahmen angeordnet werden, letztlich von der Rechtsmittelinstanz bestätigt wird.

Zahlreiche Fallbeispiele zeigen, dass einstweilige Maßnahmen ein vielseitiges Instrument sind, auch wenn sie bei Weitem nicht für alle kartellrechtlichen Untersuchungen geeignet sind. Sie können sowohl bei der Untersuchung potenziell wettbewerbswidriger Vereinbarungen als auch einer möglichen missbräuchlichen Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung nützlich sein. Aus dem nachstehenden Diagramm geht hervor, dass von den 95 Entscheidungen der nationalen Wettbewerbsbehörden die meisten Entscheidungen auf der Grundlage der EU-Kartellvorschriften im Zusammenhang mit einer möglichen missbräuchlichen Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung standen (Artikel 102 AEUV).

¹⁶ Neun nationale Wettbewerbsbehörden haben die Frage beantwortet.

Diagramm 2: Rechtsgrundlage für die Entscheidungen der nationalen Wettbewerbsbehörden im ECN über einstweilige Maßnahmen



Zu den häufigsten Praktiken, für die einstweilige Maßnahmen verhängt wurden, gehören Lieferverweigerung (wenn sich ein marktbeherrschendes Unternehmen weigert, einem nachgelagerten Wettbewerber ein Produkt oder eine Dienstleistung zu liefern) und kollektiver Boykott (wenn eine Gruppe von Wettbewerbern vereinbart, einen tatsächlichen oder potenziellen Wettbewerber auszuschließen oder zu behindern). Die nationalen Wettbewerbsbehörden weisen darauf hin, dass sich für die Nutzung einstweiliger Maßnahmen häufig Fälle eignen, in denen eine einfachere Wettbewerbsbeeinträchtigung vorliegt. Obwohl einige nationale Wettbewerbsbehörden darauf hinweisen, dass Fälle im digitalen Sektor für den Einsatz einstweiliger Maßnahmen möglicherweise besonders geeignet sind, zeigen die Beispiele, dass einstweilige Maßnahmen in verschiedenen Sektoren – von Telekommunikation bis zu Grundstoffindustrien und vom Rundfunk bis hin zur Landwirtschaft – angeordnet wurden.

Die von den nationalen Wettbewerbsbehörden angeordneten einstweiligen Maßnahmen unterscheiden sich je nach den besonderen Umständen des Einzelfalls. Sie bestehen in der Regel in der Verpflichtung, eine Vereinbarung oder einige ihrer Klauseln auszusetzen, die Lieferung eines bestimmten Produkts oder einer bestimmten Dienstleistung (wieder) aufzunehmen oder die Bedingungen, unter denen der Zugang zu einer bestimmten Einrichtung oder Ressource gewährt wird, zu ändern.

Die nachstehenden Beispiele der drei nationalen Wettbewerbsbehörden, die dieses Instrument am häufigsten eingesetzt haben, veranschaulichen die Vielseitigkeit einstweiliger Maßnahmen.

Verpflichtung von Google zu Verhandlungen über Vergütungen mit Nachrichtenverlagen

2019 ordnete die französische Wettbewerbsbehörde einstweilige Maßnahmen an, um Google zu verpflichten, mit Nachrichtenverlagen über die Vergütung für die Darstellung ihrer urheberrechtlich geschützten Inhalte, wie Fotos oder kurze Auszüge aus ihren Artikeln, zu verhandeln.¹⁷ Damals stand eine neue gesetzliche Regelung kurz vor dem Inkrafttreten, die Nachrichtenverlagen das Recht einräumte, die Darstellung ihrer Inhalte durch digitale Plattformen zu erlauben oder zu verbieten. Google wollte die Darstellung solcher Inhalte auf seinen Websites, einschließlich Google Suche, einfach einstellen, es sei denn, die Nachrichtenverlage erteilten Google die Genehmigung zur kostenlosen Nutzung dieser Inhalte. Die französische Wettbewerbsbehörde handelte aufgrund einer Beschwerde von Nachrichtenverlagen, die der Ansicht waren, dass dieser Ansatz eine missbräuchliche Ausnutzung der beherrschenden Stellung von Google darstellen könnte, weil Google es abgelehnt habe, Verhandlungen über die angemessene Vergütung für die Nutzung solcher urheberrechtlich geschützten Inhalte aufzunehmen. Die französische Wettbewerbsbehörde ordnete daher einstweilige Maßnahmen an, um sicherzustellen, dass Google bis zu einer Entscheidung in der Sache in gutem Glauben mit den Nachrichtenverlagen verhandelte, und verhängte anschließend eine Geldbuße gegen Google wegen Nichteinhaltung der genannten Maßnahmen. Das Verfahren in der Sache wurde mit von Google vorgeschlagenen Verpflichtungszusagen, die von der französischen Wettbewerbsbehörde akzeptiert wurden, abgeschlossen.

Erlaubnis zur Übertragung von Fußballveranstaltungen durch Drittanbieter

2023 ordnete die italienische Wettbewerbsbehörde einstweilige Maßnahmen gegen zwei Sendeanstalten an, mit denen sie bestimmte Vertragsklauseln zwischen ihnen untersagte, mit denen sichergestellt werden sollte, dass nur sie und keine andere Sendeanstalt berechtigt sein würden, bestimmte Fußballwettkämpfe zu übertragen.¹⁸ Mit den einstweiligen Maßnahmen wollte die italienische Wettbewerbsbehörde sicherstellen, dass andere Sendeanstalten, die Sportereignisse übertragen, über das Recht verhandeln können, die betreffenden Fußballwettbewerbe ebenfalls zu übertragen. Die einstweiligen Maßnahmen ermöglichten es, Fußballspiele auf anderen Kanälen als denen der beiden Sendeanstalten anzusehen. Nach Prüfung des Sachverhalts verhängte die italienische Wettbewerbsbehörde Geldbußen gegen die beiden Sendeanstalten, die die Vereinbarung geschlossen hatten. Die Entscheidung der Behörde wurde im Rechtsbehelfsverfahren bestätigt.

Wahrung des Wettbewerbs auf dem Markt für Breitband-Internet

2023 ordnete die belgische Wettbewerbsbehörde im Rahmen einer Untersuchung einer potenziellen missbräuchlichen Ausnutzung einer beherrschenden Stellung einstweilige Maßnahmen gegen Proximus an.¹⁹ Proximus erwarb EDPnet, einen seiner unmittelbaren Wettbewerber auf dem Groß- und Endkundenmarkt für das Breitband-Festnetz. Die belgische

¹⁷ Décision 19-MC-01 du 31 janvier 2019.

¹⁸ I857 – ACCORDO TIM-DAZN SERIE A 2021/2024.

¹⁹ Décision n° ABC-2023-RPR-17 du 21 juin 2023 dans l’affaire n° CONC-RPR-23/0002.

Wettbewerbsbehörde vertrat die Auffassung, dass diese Übernahme negative Auswirkungen auf den Wettbewerb haben könnte. Daher erlegte sie Proximus einstweilige Maßnahmen auf, um sowohl die Kontinuität des Betriebs von EDPnet als auch die operative und wirtschaftliche Unabhängigkeit von EDPnet von Proximus für die Dauer der Untersuchung im Rahmen des Verfahrens in der Sache sicherzustellen. Proximus beschloss letztlich, EDPnet an den neuen Marktteilnehmer im belgischen Telekommunikationssektor weiterzuverkaufen, sodass die belgische Wettbewerbsbehörde ihre Untersuchung abschließen konnte.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Mittlerweile sind alle nationalen Wettbewerbsbehörden des ECN befugt, bei Zuwiderhandlungen gegen das EU-Kartellrecht einstweilige Maßnahmen anzuordnen.

Zwar verfügten die meisten nationalen Wettbewerbsbehörden bereits vor der Umsetzung der ECN+-Richtlinie über diese Befugnis, doch hat die Richtlinie zu einer stärkeren Harmonisierung geführt, indem sie es den nationalen Wettbewerbsbehörden ermöglicht, i) von Amts wegen einstweilige Maßnahmen anzuordnen, d. h. auf Initiative der nationalen Wettbewerbsbehörde ohne vorherigen Antrag eines Dritten, ii) solche einstweiligen Maßnahmen auf eine prima facie festgestellte Zuwiderhandlung zu stützen und iii) die einstweiligen Maßnahmen bis zum Erlass der Entscheidung in der Sache zu verlängern. Nach wie vor bestehen einige Unterschiede, sowohl in Bezug auf die anzuwendende materiell-rechtliche Prüfung als auch in Bezug auf die Verfahrensvorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Die tatsächliche Anwendung einstweiliger Maßnahmen ist unter den nationalen Wettbewerbsbehörden sehr uneinheitlich. Die meisten nationalen Wettbewerbsbehörden, die mehr als eine Entscheidung erlassen haben, verfügen über bestimmte verfahrenstechnische Besonderheiten, die es ihnen ermöglichen, schneller zu handeln als in Verfahren in der Sache, manchmal in Verbindung mit einer weniger strengen materiell-rechtlichen Prüfung. Offenbar führen also straffere Verfahren, möglicherweise in Kombination mit einer weniger strengen materiell-rechtlichen Prüfung für die Anordnung einstweiliger Maßnahmen, zu einer stärkeren Nutzung dieses Durchsetzungsinstruments.

Gleichzeitig gibt es auch nationale Wettbewerbsbehörden, die trotz weniger strenger Verfahren und materiell-rechtlicher Prüfung keine Entscheidungen über die Anordnung einstweiliger Maßnahmen erlassen haben. Somit handelt es sich bei der Anordnung einstweiliger Maßnahmen offenbar auch um eine strategische Entscheidung der nationalen Wettbewerbsbehörden.