

Schriften zum Wirtschaftsrecht

Band 374

Beratungsschreiben, Comfort Letter und Vorsitzendenschreiben

Informelles Kartellbehördenhandeln: Phänomen,
Wirkung und Perspektive Dritter

Von

Till Seyer



Duncker & Humblot · Berlin

TILL SEYER

Beratungsschreiben, Comfort Letter
und Vorsitzendenschreiben

Schriften zum Wirtschaftsrecht

Band 374

Beratungsschreiben, Comfort Letter und Vorsitzendenschreiben

Informelles Kartellbehördenhandeln: Phänomen,
Wirkung und Perspektive Dritter

Von

Till Seyer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Fakultät für Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre
der Universität Mannheim hat diese Arbeit im Jahre 2025
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2026 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf
Druck: Prime Rate Kft., Budapest, Ungarn

ISSN 0582-026X
ISBN 978-3-428-19658-6 (Print)
ISBN 978-3-428-59658-4 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die Arbeit wurde im Mai 2025 von der Universität Mannheim als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im Juli 2024 fertiggestellt und im Mai 2025 aktualisiert.

Mein Dank gilt zuvorderst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Jens-Uwe Franck, LL.M. (Yale). Als Mitarbeiter seines Lehrstuhls bot er mir während der Anfertigung dieser Arbeit großzügige Freiräume und stand dem Forschungsvorhaben jederzeit offen und interessiert gegenüber. Seine vielfältigen Hinweise haben die Arbeit erheblich verbessert. Herrn Prof. Dr. Ralf Müller-Terpitz bin ich für die zügige Anfertigung des Zweitgutachtens dankbar.

Einen Grundstein für mein wissenschaftliches Interesse legte Prof. Dr. Jan Henrik Klement, der mich schon kurz nach Beginn meines Studiums in sein Lehrstuhlteam aufgenommen und früh mit großem Zutrauen unterstützt hat. Herrn PD Dr. Hannes Beyerbach danke ich für die bereichernde Zusammenarbeit während seiner Lehrstuhlvertretungen in Mannheim und sein immer offenes Ohr.

Für gegenseitige Motivation und wohltuende Ablenkung sorgten die Kolleginnen und Kollegen im Westflügel des Mannheimer Barockschlosses, insbesondere das Team am Lehrstuhl von Professor Franck. Daneben hat mich insbesondere Lukas auf vielfältige Weise mit klugen Gedanken bereichert. Der größte Dank gebührt schließlich Anke. Ihrer inspirierenden Begeisterung und liebevollen Unterstützung konnte ich mir jederzeit sicher sein.

Düsseldorf, im Juni 2025

Till Seyer

Inhaltsverzeichnis

Teil 1

Einführung	19
§ 1 Problemaufriss	19
§ 2 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	23
§ 3 Forschungsfragen und Gang der Untersuchung	27

Teil 2

Hintergrund: Kartellrecht und Rechtssicherheit	29
§ 4 Rechtsunsicherheit im System der Selbstveranlagung	29
A. Tatsächliche Bedeutung der Rechtssicherheit	30
B. Rechtsunsicherheit im Kartellrecht	31
I. Materiell-rechtliche Ursachen für Rechtsunsicherheit	31
II. Verfahrensrechtliche Reaktion auf Rechtsunsicherheit	32
1. Rückblick: Rechtssicherheit unter der VO 17/62	33
2. Rechtssicherheit unter der VO 1/2003	35
a) Art. 10 VO 1/2003	36
b) Art. 5 S. 3 VO 1/2003, § 32c Abs. 1 GWB	38
c) Zwischenfazit: Informelle Beratung füllt Lücke	40
C. Ergebnis	40

Teil 3

„Beratungsschreiben“ und „Comfort Letter“ der Kommission	42
§ 5 Tatsächlicher Befund	42
A. „Beratungsschreiben“	42
I. Bisher keine versandten „Beratungsschreiben“	42
II. Konstruktion in der Bekanntmachung	43
B. Darstellung der bekanntgewordenen „Comfort Letter“-Praxis	44
I. Besondere pandemiebedingte Beratungsbereitschaft	45

II.	Inhalt und Form der Comfort Letter	45
1.	Medicines for Europe	45
2.	Ecorys Europe	46
3.	Gemeinsamkeiten	47
C.	Weitere informelle, individuelle Äußerungen	47
I.	„Feedback“ zu GAIA-X	47
II.	Unbenanntes Schreiben im „AdBlue“-Verfahren	49
D.	Zwischenergebnis	50
§ 6	Rechtliche Grundlagen und Kategorisierung	51
A.	Grundlagen des allgemeinen Unionsverwaltungsrechts	51
B.	Rechtsgrundlage des informellen Handelns	52
C.	Kategorien informellen Handelns	54
I.	„Beratungsschreiben“	54
1.	Bekanntmachung als Grundlage der Kategorie	54
2.	Charakteristika des Beratungsschreibens	55
II.	„Comfort Letter“ bzw. Verwaltungsschreiben	56
1.	Befristeter Rahmen als Grundlage	56
2.	Sachgerechte Begriffsbildung	56
3.	Charakteristika und Abgrenzung zu Beratungsschreiben	57
4.	„Materielle“ und „prozessuale“ Comfort Letter	57
III.	Unbenannte Äußerungen sind Comfort Letter	58
1.	Fehlende Grundlage der unbenannten Äußerungen	59
2.	Plädoyer für einheitliche Bezeichnung: Comfort Letter	59
IV.	Verhältnis der Kategorien untereinander	60
1.	Beratungsschreiben und „Comfort Letter“	60
2.	Beratungsschreiben und unbenannte Äußerungen	61
a)	Regelungsumfang der Bekanntmachung	62
b)	Abschließender Charakter der Bekanntmachung	63
c)	Rechtlich relevante Abweichung	64
d)	(Keine) Rechtfertigung der Abweichung	64
3.	Zwischenergebnis zum Verhältnis der Kategorien	65
D.	Stellungnahmen im Agrarkartellrecht	65
E.	Zwischenergebnis	67
§ 7	Funktion der Beratungsinstrumente	67
A.	Erweiterung des Handlungsfeldes	67
I.	Überwindung der Voraussetzungen aus Art. 10 VO 1/2003	67
II.	Einflussnahme auf das Marktverhalten	68
III.	Größere Erlass- und Anpassungsflexibilität	69
B.	Schauplatz nicht-wettbewerblicher Erwägungen	70
C.	Klärung und Ressourcenersparnis	71

D. „Sunshine Enforcement“	72
E. Behördliche Lerneffekte und bessere Regelsetzung	73
F. Speziell für Beratungsschreiben: Orientierungsfunktion	73
G. Ergebnis	75
§ 8 Rechtliche und faktische Wirkung	75
A. Konsequenzen für die Kommission	76
I. Gewähr von Vertrauensschutz	76
1. Maßstab	76
2. Anwendung auf Beratungsschreiben und Comfort Letter	78
a) Beratungsschreiben	78
aa) Hintergrund: Kommissionsauffassung	78
bb) Vertrauensschutz bzgl. des Verfahrensabschlusses	79
cc) Vertrauensschutz hinsichtlich der Verfahrenseinleitung	82
(1) Verfahrenseinleitung möglich	82
(2) Modifikation der Begründung	82
b) Materielle Comfort Letter	83
c) Prozessuale Comfort Letter	83
d) Zuständige Stelle und schutzwürdiges Vertrauen	84
aa) Beratungsschreiben	85
bb) Comfort Letter	85
cc) Zwischenergebnis zur zuständigen Stelle	87
e) Zwischenfazit	87
3. Fallgruppen	87
a) Änderung der Rechtslage	88
b) Rechtsprechungsentwicklung	88
c) Änderung der Sachlage	90
d) Unvollständige, unrichtige oder irreführende Angaben	90
e) Spätere Kenntnisnahme ex ante existenter Umstände	91
f) Abweichen im öffentlichen Interesse	92
g) Änderung der Rechtsauffassung der Kommission	93
aa) Kein endgültiger Bestandsschutz	94
bb) Erforderlichkeit von Übergangsfristen	95
cc) Zwischenergebnis	97
h) Abweichen wegen „allgemeiner Änderung der Politik“	97
i) Zwischenergebnis	99
4. Allgemeine Vorgaben für abweichende Entscheidungen	100
a) Erforderlichkeit eines actus contrarius	100
b) Teilweise Erforderlichkeit einer Übergangsfrist	100
c) Verfahren und Entscheidung bei Übergangsfrist	101
d) Entschädigung und Schadensersatz	101

e) Zwischenfazit	103
5. Ergebnis zu den Vertrauensschutzwirkungen	103
II. Annex: Bußgeldimmunität kraft Antrags?	104
III. Spezielles im Agrarkartellrecht	105
1. Stellungnahmen gegenüber Branchenverbänden	106
2. Stellungnahmen gegenüber Erzeugern	106
IV. Faktische Bindungswirkung	107
V. Ergebnis	107
B. Konsequenzen für die nationalen Kartellbehörden	108
I. Kein Zuständigkeitsentzug nach Art. 11 Abs. 6 VO 1/2003	108
II. Berücksichtigungspflicht in Abstellungsanordnungen?	109
1. Hintergrund	109
2. Beratungsschreiben	110
3. Comfort Letter	111
III. Verschuldensgesichtspunkt im Bußgeldverfahren	111
1. Vertrauensschutz?	112
2. Unvermeidbarer Verbotsirrtum	113
3. Zwischenfazit	114
IV. Faktische Wirkungen	114
C. Konsequenzen für nationale Gerichte	115
I. Berücksichtigungspflicht	116
1. Beratungsschreiben	116
2. Comfort Letter	119
II. Keine Pflicht zur Konsultation der Kommission	120
III. Vorlage an den EuGH bei Abweichen	120
1. Auslegungszweifel	121
2. Vorlage empfehlenswert	121
3. Vorlagepflicht letztinstanzlicher Gerichte	121
4. Jedenfalls: Befassungspflicht letztinstanzlicher Gerichte	122
IV. Verschuldensgesichtspunkt im Zivilprozess	123
V. Faktische Wirkungen	124
VI. Zwischenfazit zu den Konsequenzen für nationale Gerichte	125
D. Konsequenzen, die der Adressat zieht	125
E. Zwischenbilanz der Konsequenzen	126
§ 9 Perspektive der Drittbetroffenen	126
A. Relevanz der Einbeziehung von Drittinteressen ex ante	127
B. Vorab: Drittinteressen bei Beschluss nach Art. 10 VO 1/2003	128
C. Rechtsschutz gegen Beratungsschreiben und Comfort Letter	130
I. Nichtigkeitsklage nicht statthaft	130
II. Keine Übertragbarkeit ähnlicher Konstellationen	132