

**Rechtssache C-619/23**

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1  
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

**Eingangsdatum:**

6. Oktober 2023

**Vorlegendes Gericht:**

Administrativen sad Sofia-Oblast (Verwaltungsgericht für die  
Region Sofia, Bulgarien)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

21. September 2023

**Kläger:**

„Ronos“ OOD

MA

TI

**Beklagte:**

Komisia za zashtita na konkurenciata (KZK)

---

**Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle vor dem vorlegenden Gericht ist eine Entscheidung der Komisia za zashtita na konkurenciata (Kommission für den Schutz des Wettbewerbs, im Folgenden: KZK), mit der ein Verstoß gegen das Zakon za zashtita na konkurenciata (Gesetz über den Schutz des Wettbewerbs, im Folgenden: ZZK) wegen Verletzung der Mitwirkungspflicht bei einer nach Art. 50 dieses Gesetzes durchgeführten Nachprüfung festgestellt wurde.

**Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens**

Ersuchen um Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV über die Auslegung von Art. 3 und Art. 6 der Richtlinie (EU) 2019/1 im Licht von Art. 4 Abs. 2 EUV

## **Vorlagefragen**

1. Ist Art. 6 in Verbindung mit Art. 3 der Richtlinie (EU) 2019/1 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 im Licht von Art. 4 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union dahin auszulegen, dass er die Befugnisse einer nationalen Wettbewerbsbehörde beschränkt, bei Durchführung einer Nachprüfung auf private Korrespondenz, deren Unverletzlichkeit durch die mitgliedstaatliche Verfassung garantiert ist, zuzugreifen, wenn die in der Verfassung selbst vorgesehenen Gründe für eine Einschränkung des Rechts auf Freiheit und Vertraulichkeit der Korrespondenz nicht vorliegen?

2. Ist Art. 6 in Verbindung mit Art. 3 der Richtlinie (EU) 2019/1 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 im Licht von Art. 4 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union dahin auszulegen, dass bei Durchführung einer Nachprüfung durch die nationale Wettbewerbsbehörde eine Person, die aufgefordert wird, Zugang zu einem Informationsträger zu gewähren, berechtigt ist, den Zugang zu Inhalten, die zu ihrer privaten Korrespondenz gehören, in Anbetracht dessen zu verweigern, dass die Unverletzlichkeit der privaten Korrespondenz durch die mitgliedstaatliche Verfassung garantiert ist und die in der Verfassung selbst vorgesehenen Gründe für eine Einschränkung des Rechts auf Freiheit und Vertraulichkeit der Korrespondenz und sonstiger Kommunikation nicht vorliegen?

## **Rechtsvorschriften und Rechtsprechung der Europäischen Union**

Vertrag über die Europäische Union (EUV) – Art. 4 Abs. 2

Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Art. 7 und 52

Erläuterungen zur Charta der Grundrechte

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 – Erwägungsgründe 32 und 35, Art. 3 und 6

Urteil vom 11. Dezember 2003, Minoan Lines/Kommission, T-66/99, EU:T:2003:337, Rn. 49

Urteil vom 26. Oktober 2010, CNOP und CCG/Kommission, T-23/09, EU:T:2010:452, Rn. 40 bis 41 und 69

Urteil vom 14. November 2012, Prysmian und Prysmian Cavi e Sistemi Energia/Kommission, T-140/09, nicht veröffentlicht, EU:T:2012:597, Rn. 62

Urteil vom 20. Juni 2018, České dráhy/Kommission, T-325/16, EU:T:2018:368, Rn. 165 bis 170 und 173

Urteil vom 5. Oktober 2020, Les Mousquetaires und ITM Entreprises/Kommission, T-255/17, EU:T:2020:460, Rn. 32 bis 36, 39 bis 40 und 42

Urteil vom 9. März 2023, Les Mousquetaires und ITM Entreprises/Kommission, C-682/20 P, EU:C:2023:170, Rn. 44

### **Angeführte nationale Vorschriften und angeführte nationale Rechtsprechung**

Konstitutsia na Republika Bulgaria (Verfassung der Republik Bulgarien, im Folgenden: Verfassung Bulgariens) – Art. 5, 34 und 57

Zakon za zashtita na konkurentsia (Gesetz über den Schutz des Wettbewerbs, im Folgenden: ZZK) – Art. 46, 47, 50, 51, 64, 100 und 102

Administrativnoprotsesualen kodeks (Verwaltungsprozessordnung) – Art. 144 ff.

Urteil des Konstitutionsen sad (Verfassungsgericht) Nr. 4 vom 18. April 2006 in der Rechtssache Nr. 11/2005

Urteil des Konstitutionsen sad (Verfassungsgericht) Nr. 2 vom 12. März 2015 in der Rechtssache Nr. 8/2014

Urteil des Konstitutionsen sad (Verfassungsgericht) Nr. 1 vom 10. Februar 1998 in der Rechtssache Nr. 17/1997

Urteil des Konstitutionsen sad (Verfassungsgericht) Nr. 10 vom 29. Mai 2018 in der Rechtssache Nr. 4/2017

Urteil des Varhoven administrativen sad (Oberstes Verwaltungsgericht) Nr. 7982 vom 22. Dezember 2000 in der Rechtssache Nr. 3351/2000

### **Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens**

- 1 Mit Entscheidung vom 23. Juni 2022, die aufgrund einer Meldung des Finanzministers erging, eröffnete die KZK ein Verfahren zur Feststellung eines möglichen Verstoßes durch mehrere Unternehmen gemäß Art. 15 ZZK wegen einer verbotenen Vereinbarung und/oder einer abgestimmten Verhaltensweise (Kartell), deren Ziel darin bestehe, den Wettbewerb durch Manipulation von Ausschreibungsverfahren zu verhindern, einzuschränken und zu verfälschen.
- 2 Im Rahmen dieses Verfahrens wurde mit Genehmigung des zuständigen Gerichts eine Nachprüfung (im Sinne von Art. 50 Abs. 1 ZZK) bei der „Ronos“ OOD zum Zweck der Ermittlung, Klärung und Feststellung der für den Verstoß nach Art. 15

des ZZK relevanten Tatsachen und Umstände durchgeführt. Die richterliche Genehmigung erstreckt sich auf alle Räumlichkeiten, Fahrzeuge und sonstigen Objekte, die vom geprüften Unternehmen genutzt werden.

- 3 Bei der Nachprüfung wies die Prüfungsleiterin die anwesenden Personen ausdrücklich darauf hin, dass die Prüfer das Recht hätten, auf alle Informationsträger zuzugreifen und alles einzusehen, was sie als für den Gegenstand der Nachprüfung relevant erachteten. Dementsprechend wurde (um 10:15 Uhr) Zugang zu einem Laptop gewährt, der einem der dabei anwesenden Mitglieder der Geschäftsleitung (im Folgenden: Geschäftsleiterin) gehörte. Die Durchsicht des Laptops wurde von einem Beamten der KZK, einem Mitglied des Prüfungsteams (im Folgenden: Prüfungsbeamter), vorgenommen. Letzterer stellte fest, dass auf dem Laptop die Softwareanwendung „Viber“ für Desktop-Computer installiert war, die allgemein als Anruf- und Nachrichtenanwendung für private Korrespondenz verwendet wird und in Bulgarien weit verbreitet ist.
- 4 Die auf dem Laptop der Geschäftsleiterin installierte Anwendung „Viber“ ist mit ihrem eigenen und einzigen Handy verbunden. Der Prüfungsbeamte öffnete die fragliche Anwendung, sah sie sich an und fertigte nach Durchsicht der geführten Korrespondenz Screenshots bestimmter – aus seiner Sicht für die Nachprüfung relevanter – Chats samt deren Inhalt zu jenem Zeitpunkt (gegen 10:45 Uhr) an. Die Anwendung „Viber“ enthielt weitere Chats der Geschäftsleiterin, von denen keine Screenshots angefertigt wurden.
- 5 Zu Beginn der Nachprüfung wurden alle anwesenden Personen (einschließlich der Geschäftsleiterin) ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sie sich gemäß Art. 47 ZZK nicht auf gesetzlich geschützte Informationen berufen könnten, und daher wurde die Zustimmung der Geschäftsleiterin zur Durchsicht der Inhalte ihrer Korrespondenz in der Anwendung „Viber“ nicht eingeholt. Anschließend (gegen 15:00 Uhr) wurde festgestellt, dass der Inhalt der über die Anwendung „Viber“ geführten Korrespondenz, von der zuvor Screenshots angefertigt worden waren, fast vollständig gelöscht war.
- 6 Der genaue Zeitpunkt der Löschung der „Viber“-Korrespondenz konnte nicht ermittelt werden, aber nach der Erinnerung des Prüfungsbeamten sprach die Prüfungsleiterin, nachdem er diesen Umstand festgestellt hatte, eine Warnung aus, dass im Fall der Löschung von „Viber“-Nachrichten höchstwahrscheinlich eine Sanktion wegen Behinderung der Nachprüfung folgen würde.
- 7 In ihrer Entscheidung vom 6. Oktober 2022 stellte die KZK einen Verstoß gegen die Mitwirkungspflicht nach Art. 46 ZZK fest, wobei die Löschung des Inhalts der Chats (der Korrespondenz) in der Anwendung „Viber“, die mit der Telefonnummer der Geschäftsleiterin verknüpft war, als Behinderung des Zugangs zu elektronischen und digitalen Beweismitteln, die für das Verfahren wesentlich sind, eingestuft wurde. Dementsprechend wurde gegen die „Ronos“ OOD wegen des begangenen Verstoßes eine Geldbuße in Höhe von 50 000 BGN und gegen zwei natürliche Personen, die bei der Nachprüfung anwesend waren

(die Kläger MA und TI), wegen Mitwirkung an der Begehung dieses Verstoßes eine Geldbuße in Höhe von jeweils 500 BGN verhängt. Dem Ausgangsverfahren liegen drei Klagen gegen die fragliche Entscheidung der KZK zugrunde, die von „Ronos“ OOD, MA und TI beim vorlegenden Gericht eingereicht wurden.

### **Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage**

- 8 Um beurteilen zu können, ob die Löschung der Chat-Inhalte in der Anwendung „Viber“, die mit der Telefonnummer der Geschäftsleiterin verknüpft war, eine Form der Behinderung der Beamten der KZK bei der Ausübung ihrer Befugnisse nach Art. 50 Abs. 2 ZZK (nämlich auf elektronische und digitale Beweismittel, die für das Verfahren wesentlich sind, bei der Nachprüfung zuzugreifen, sie durchzusehen und zu beschlagnahmen) darstellt, muss das vorlegende Gericht zunächst prüfen, ob der Zugriff auf die und die Durchsicht der Korrespondenz der Geschäftsleiterin in der Anwendung „Viber“, die auf ihrem Laptop installiert und mit ihrem eigenen Handy verbunden war, eine rechtmäßige Ausübung der Befugnisse der Beamten der KZK bei der Durchführung der Nachprüfung darstellten.
- 9 Da die fragliche Anwendung mit der einzigen Telefonnummer der Geschäftsleiterin verknüpft war, enthielt sie auch ihre private Korrespondenz (Chats), was aus den vorgelegten Beweisen in der Rechtssache folgt.
- 10 Gemäß Art. 46 ZZK sind alle natürlichen und juristischen Personen zur Mitwirkung verpflichtet, wenn die KZK ihre Befugnisse nach diesem Gesetz ausübt. Nach Art. 47 Abs. 1 ZZK dürfen sich Personen, die nach diesem Gesetz um Mitwirkung ersucht werden, nicht auf ein Betriebs-, Geschäfts- oder ein sonstiges gesetzlich geschütztes Geheimnis berufen, und nach Art. 50 Abs. 2 Nr. 5 ZZK sind die durch Erlass des Vorsitzenden der KZK benannten Beamten bei Nachprüfungen befugt, Zugang zu allen Informationsträgern einschließlich Servern zu erhalten, auf die über Computersysteme oder andere Mittel zugegriffen werden kann und die sich in den der Nachprüfung unterliegenden betrieblichen Räumlichkeiten befinden.
- 11 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass zwischen den genannten Bestimmungen des ZZK und den Bestimmungen des Sekundärrechts der Union, insbesondere denen in den Art. 3 und 6 der Richtlinie 2019/1, kein Widerspruch besteht. Die Bestimmungen des ZZK stehen auch in Einklang mit der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs sowie mit Art. 7 der Charta und entsprechend mit Art. 8 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) in Verbindung mit Art. 52 Abs. 3 der Charta.
- 12 Die Verfassung Bulgariens gewährt ihren Bürgern jedoch stärkere Garantien für den Schutz der Unverletzlichkeit ihrer Korrespondenz als das Unionsrecht. So kann nach der Charta und der EMRK eines der drei Grundrechte (Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und der Korrespondenz) von den staatlichen Behörden eingeschränkt werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen und

zur Wahrung eines bestimmten öffentlichen Interesses erforderlich ist. Anders behandelt die Verfassung Bulgariens die Unverletzlichkeit der Korrespondenz: Der Verfassungsgesetzgeber hat unmittelbar in der Verfassung (Art. 34) vorgesehen, dass das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Korrespondenz nur mit richterlicher Genehmigung und für einen einzigen Zweck (Grund) – nämlich zur Aufdeckung oder Verhinderung schwerer Straftaten – eingeschränkt werden darf. In diesem Zusammenhang weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass die in Art. 15 ZZK (bzw. in Art. 101 AEUV) geregelten verbotenen Absprachen zwar die schwerste Form eines Wettbewerbsverstoßes darstellen, aber keine Straftaten im Sinne des Nakazatelen kodeks (Strafgesetzbuch) der Republik Bulgarien sind.

- 13 Das vorlegende Gericht ist sich dessen bewusst, dass die Ausübung der Grundrechte grundsätzlich eingeschränkt werden kann, sofern ein legitimes Ziel verfolgt wird, dieses Ziel durch die betreffende Einschränkung des Grundrechts erreicht werden kann und die Regelung das am wenigsten einschneidende Mittel zur Erreichung des legitimen Ziels darstellt (die klassischen Bestandteile des verfassungsrechtlichen Erfordernisses der Verhältnismäßigkeit bei der Bestimmung der Grenzen der Ausübung der Grundrechte). Das vorlegende Gericht ist sich auch der Bedeutung der Befugnisse und Aufgaben der nationalen Wettbewerbsbehörden und des wesentlichen Ziels, das mit dem Schutz des Wettbewerbs im Binnenmarkt verfolgt wird, bewusst. Es berücksichtigt die Mittel, die das Unionsrecht für die Abwägung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Interesse vorsieht und die der Sicherstellung der praktischen Wirksamkeit der Nachprüfungen als unerlässliches Instrument für die Ausübung der Aufgaben der Wettbewerbsbehörden dienen sollen.
- 14 Im vorliegenden Fall ergeben sich die Grenzen der nach der Verfassung Bulgariens zulässigen Abwägung zwischen dem privaten und dem öffentlich-rechtlichen Interesse allerdings aus den geltenden verfassungsrechtlichen Vorschriften, und da sich das im Ausgangsverfahren anwendbare Gesetz nicht in diesen Grenzen hält, ist es mit Art. 34 der Verfassung Bulgariens unvereinbar. Eine (wenn auch gesetzlich festgelegte) Regelung, die das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Korrespondenz aus anderen als den in der Verfassung Bulgariens genannten Gründen einschränkt, ist nicht nur unzulässig, sondern verfassungswidrig. Daher kann die Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit einer solchen gesetzlich vorgesehenen Beschränkung nicht beurteilt werden, und zwar unabhängig davon, welchem öffentlichen, staatlichen oder sonstigen hochrangigen Interesse sie dienen soll.
- 15 Aufgrund dieser Erwägungen ist das vorlegende Gericht der Ansicht, dass die für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Bestimmungen des ZZK (nämlich Art. 47 und Art. 50 Abs. 2 Nr. 5 ZZK) gegen Art. 34 Abs. 2 der Verfassung Bulgariens verstoßen und daher im vorliegenden Fall unangewendet bleiben müssen.
- 16 Allerdings stehen die Bestimmungen des Art. 47 und des Art. 50 Abs. 2 Nr. 5 ZZK, wie bereits ausgeführt, mit den Bestimmungen des Art. 6 in Verbindung mit Art. 3 der Richtlinie 2019/1 in Einklang, so dass das vorlegende Gericht, wenn es

die vorgenannten Bestimmungen des ZZK wegen des Verstoßes gegen die Verfassung Bulgariens unangewendet ließe, auch die vorgenannten Bestimmungen des Unionsrechts unangewendet ließe, wodurch es gegen seine Pflicht verstoßen würde, die volle Wirksamkeit dieser Bestimmungen sicherzustellen.

- 17 Das nationale Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden hat, ist gehalten, für die volle Wirksamkeit dieser Bestimmungen Sorge zu tragen, muss aber, wenn es selbst nicht zu einer unionsrechtskonformen Auslegung gelangen kann, beim Gerichtshof ein Vorabentscheidungsersuchen über die Auslegung der betreffenden Unionsrechtsnorm einholen, und der Gerichtshof hat alle erforderlichen Auslegungshinweise zu geben. Daher ist nach Ansicht des vorlegenden Gerichts eine Auslegung der genannten Bestimmungen des Unionsrechts durch den Gerichtshof erforderlich, insbesondere unter Berücksichtigung der stärkeren Garantien, die die Verfassung Bulgariens für den Schutz des Grundrechts der Bürger auf Freiheit und Vertraulichkeit der Korrespondenz bietet.
- 18 Der Grund für diese stärkeren Garantien ist mit der bulgarischen **nationalen Identität** im Sinne von Art. 4 Abs. 2 EUV verbunden. In diesem Zusammenhang weist das vorlegende Gericht auf Folgendes hin:
- 19 Im Zeitraum zwischen 1944 bis 1990 war ein Hauptinstrument zur Ausübung der Staatsgewalt die Darzhavna sigurnost (Staatssicherheit, im Folgenden: DS), eine Einrichtung, die die Geheimdienste der Volksrepublik Bulgarien vereinte. Die DS verfügte über eine eigene Untereinheit, deren Aufgabe in der Überprüfung der Korrespondenz und dem Einsatz operativer Abhörtechniken bestand. Genaue und eindeutige Daten über den Umfang der von dieser Einheit durchgeführten Maßnahmen wurden nicht öffentlich gemacht, jedoch hat sich in der bulgarischen Gesellschaft die feste Überzeugung gebildet, dass diese Maßnahmen in großem Umfang und ohne jegliche Kontrolle gegenüber einem weiten Personenkreis eingesetzt wurden. Auch heute noch ist die bulgarische Gesellschaft besonders sensibel, was die Unverletzlichkeit der privaten Korrespondenz anbelangt.
- 20 Bei der Verabschiedung der geltenden Verfassung führten die Mitglieder der Veliko narodno sabranie (Große Nationalversammlung) daher eine ernsthafte öffentliche und politische Debatte über den Text zur Regelung der Unverletzlichkeit der Korrespondenz. Dabei wurden zwei Versionen diskutiert: (1) die Annahme eines Art. 8 EMRK vollständig entsprechenden Textes und (2) die Annahme eines stärkere Garantien für die Unverletzlichkeit der Korrespondenz der Bürger gewährenden Textes. Die zweite Version des Textes, wonach die Gründe für die Einschränkung des Rechts auf Unverletzlichkeit der Korrespondenz ausdrücklich in der Verfassung selbst verankert werden sollten, wurde mit überwältigender Mehrheit angenommen. Die Ablehnung des Ansinnens, die Beschränkungen dieses Grundrechts einfachgesetzlich zu regeln, wurde damit begründet, dass nur eine verfassungsrechtliche Regelung sicherstellen könne, dass der jahrzehntelangen verwerflichen Praxis der

Überprüfung der Korrespondenz aller Bürger im Rahmen einer Vielzahl von Ausnahmeregelungen in Spezialgesetzen, die andere als die in der Verfassung genannten Ziele verfolgten, ein Ende gesetzt werde.

- 21 Darüber hinaus verweist das vorliegende Gericht auf die gefestigte und einheitliche Rechtsprechung des Konstitutionsorgans (Verfassungsgericht) der Republik Bulgarien, wonach Art. 34 der Verfassung Bulgariens stärkere Garantien für die Unverletzlichkeit der Korrespondenz als Art. 8 EMRK und Art. 7 der Charta gewährt, da er eine restriktivere Regelung hinsichtlich der möglichen Gründe und Verfahren für eine Einschränkung dieses Rechts vorsieht. Diese Divergenz zwischen der EMRK und der Charta einerseits und der Verfassung Bulgariens andererseits sollte aber nicht als Widerspruch im Bereich der Unverletzlichkeit der Korrespondenz interpretiert werden, sondern als Schaffung einer zum Schutz dieses Grundrechts günstigeren Regelung. Bekanntlich sind die Anforderungen, die die EMRK in Bezug auf die Proklamation von Rechten stellt, in der nationalen Verfassungsordnung und im einfachgesetzlichen Schutz der Grundrechte als Mindeststandard anzuerkennen. Zugleich muss die Offenlegung vertraulicher Korrespondenz, um verfassungskonform zu sein, aber vollständig den in Art. 34 Abs. 2 der Verfassung Bulgariens vorgesehenen Anforderungen an die Einschränkung dieses Rechts entsprechen.
- 22 Die Bestimmung des Verhältnisses zwischen dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten und dem Unionsrecht ist daher für das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen von entscheidender Bedeutung. Der vorliegende Fall erfordert eine Klärung des Verhältnisses zwischen den in der Verfassung Bulgariens verankerten Grundrechtsgarantien und den Bestimmungen des Unionsrechts, das vom nationalen Gericht anzuwenden ist. Das vorliegende Gericht muss zwar den Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Recht beachten, jedoch ohne die (im Vergleich zum Unionsrecht) stärkeren Garantien zu beeinträchtigen, die die Verfassung Bulgariens für den Schutz des Grundrechts der Bürger auf Freiheit und Vertraulichkeit der Korrespondenz vorsieht.
- 23 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts sind die Vorlagefragen daher zu bejahen, wenn berücksichtigt wird, dass das mitgliedstaatliche Verfassungsrecht ein subjektives Recht enthält, das zwar dem durch Art. 7 der Charta und Art. 8 EMRK gewährleisteten Recht entspricht, für das aber ein umfassenderer Schutz vorgesehen ist und dessen Bedeutung für die Bürger des Mitgliedstaats sein Wesen als Teil der nationalen Identität des betreffenden Staates bestimmt.