



Empfehlung des Rates zu Transparenz
und Verfahrensgerechtigkeit bei der
Durchsetzung des Wettbewerbsrechts

Inoffizielle Übersetzung

OECD-Rechtsinstrumente

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der Mitgliedstaaten der OECD wider.

Dieses Dokument sowie die darin enthaltenen Daten und Karten berühren weder den völkerrechtlichen Status von Territorien noch die Souveränität über Territorien, den Verlauf internationaler Grenzen und Grenzlinien sowie den Namen von Territorien, Städten oder Gebieten.

Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.

Foto(s): © TarapongS / iStock

© OECD 2022

Dieses Dokument wird kostenlos zur Verfügung gestellt. Es darf kostenlos reproduziert und verteilt werden, ohne dass weitere Genehmigungen erforderlich sind, solange es nicht in irgendeiner Weise verändert wird. Es darf nicht verkauft werden.

Dies ist keine amtliche Übersetzung. Obwohl die größtmöglichen Anstrengungen unternommen wurden, um die Übereinstimmung mit den Originaltexten zu gewährleisten, sind der englische und der französische Text die einzigen amtlichen Fassungen, die auf der OECD-Website <https://legalinstruments.oecd.org> zur Verfügung stehen.

Hintergrundinformationen

Die Empfehlung zu Transparenz und Verfahrensgerechtigkeit bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts (im Folgenden „die Empfehlung“) wurde am 6. Oktober 2021 vom Rat der OECD auf Vorschlag des Wettbewerbsausschusses verabschiedet.

Sie dient der Festlegung gemeinsamer Standards für die transparente und gerechte Durchsetzung des Wettbewerbsrechts. Ziel der Empfehlung ist es, die unparteiische und angemessene Behandlung von Parteien zu fördern, gegen die ermittelt wird, und sie dabei zu unterstützen, ihre Verteidigungsrechte auszuüben. Ein weiteres Ziel der Empfehlung ist es, die Genauigkeit und Wirksamkeit von Durchsetzungsentscheidungen zu erhöhen.

Die Arbeit der OECD zur Förderung von Transparenz und Verfahrensgerechtigkeit bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts und die Notwendigkeit einer Empfehlung

Der Wettbewerbsausschuss beschäftigt sich bereits seit 2011 mit verschiedenen Facetten der Transparenz und Verfahrensgerechtigkeit bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts. Auch der Rat hat die Bedeutung der Transparenz- und Gerechtigkeitsstandards in verschiedenen OECD-Rechtsinstrumenten zur Durchsetzung des Wettbewerbsrechts (siehe „verbundene Rechtsinstrumente“) erkannt.

Aus den Untersuchungen der OECD ging hervor, dass trotz rechtlicher, kultureller und institutioneller Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern allgemein gültige Mindestgrundsätze für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts erforderlich sind. Die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts sollte gerecht, vorhersehbar und transparent vonstattengehen und wirksame Vorschriften, unparteiische und unabhängige Institutionen sowie solide Praktiken miteinander vereinen. Damit das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Rechtsdurchsetzung gewahrt bleibt, sollten die betroffenen Parteien und Interessenträger sowie die Bürger*innen es auch so wahrnehmen. Eine mangelhafte Durchsetzung kann die Ermittlungen verfälschen, die Rechte der Parteien beeinträchtigen, die Wirksamkeit der Durchsetzung senken und das Vertrauen der Öffentlichkeit erschüttern.

Seit 2019 setzt sich die OECD verstärkt mit diesem Thema auseinander. In einschlägigen Diskussionen über Transparenz und Verfahrensgerechtigkeit wurde der Ruf nach gemeinsamen Grundsätzen für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts laut. Wichtigstes Ergebnis daraus ist diese Empfehlung.

Entstehung der Empfehlung

Der Wettbewerbsausschuss wählte Transparenz und Verfahrensgerechtigkeit als eines der langfristigen Themen für sein Arbeitsprogramm und Budget im Zweijahreszeitraum 2019–2020 aus. So organisierte die Arbeitsgruppe 3 des Wettbewerbsausschusses, die sich mit Zusammenarbeit und Rechtsdurchsetzung beschäftigt, eine Reihe von Roundtable-Gesprächen zu dem Thema und begann mit der Ausarbeitung der Empfehlung.

Nach einem zweijährigen Konsultationsprozess wurde die Empfehlung schließlich verabschiedet. Als besonders hilfreich erwiesen sich dabei die Beiträge des International Competition Network (ICN), von Business at OECD (BIAC), der International Bar Association, des Wettbewerbsausschusses des Internationalen Strafgerichtshofs, der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen, der Weltbank und der Welthandelsorganisation. Das Netzwerk Ökonomische Regulierung, ein nachgeordnetes Gremium des OECD-Ausschusses für Regulierungspolitik, nahm zu der Empfehlung Stellung.

Geltungsbereich der Empfehlung

Die Empfehlung enthält Grundsätze, anhand deren die zustimmenden Mitgliedsländer und Nichtmitgliedsländer (gemeinsam „die zustimmenden Länder“) ihre Systeme für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts gestalten und bewerten sowie Politikreformen anstoßen können. Diese Grundsätze sind insbesondere Transparenz und Vorhersehbarkeit; Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Professionalität; Diskriminierungsfreiheit und Verhältnismäßigkeit; Zeitnähe; konstruktive Einbeziehung; Schutz vertraulicher Daten und gesetzlicher Privilegien; und gerichtliche Überprüfung.

Die Empfehlung stärkt auch andere internationale Standards für Wettbewerbsbehörden, indem sie sie zu höherrangigen Politikempfehlungen für Regierungen und Verwaltungen macht und staatliche Unterstützung für ihre Umsetzung einfordert. Die Empfehlung ist ein flexibles Instrument, das je nach den rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen der zustimmenden Länder angewandt werden soll.

Nächste Schritte

Der Wettbewerbsausschuss wird die Umsetzung der Empfehlung beobachten und dem Rat fünf Jahre nach ihrer Verabschiedung sowie danach mindestens alle zehn Jahre einen entsprechenden Bericht vorlegen. Auch die Erarbeitung eines Toolkits für die Umsetzung wird geprüft. Parallel dazu wird das Sekretariat durch die Organisation von Roundtable-Gesprächen, Workshops und Tagungen weiterhin relevante Analysen durchführen.

Weitere Informationen: www.oecd.org/daf/competition/transparency-and-procedural-fairness-in-competition-law-enforcement.htm

Kontakt: DAFCOMPContact@oecd.org

DER RAT,

GESTÜTZT AUF Artikel 5 b) des Übereinkommens über die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 14. Dezember 1960;

GESTÜTZT AUF die Empfehlung des Rates zur Fusionskontrolle [Recommendation of the Council on Merger Review, [OECD/LEGAL/0333](#)], die Empfehlung des Rates zur internationalen Zusammenarbeit bei wettbewerbsrechtlichen Ermittlungen und Verfahren [Recommendation of the Council on International Co-operation in Competition Investigations and Proceedings, [OECD/LEGAL/0408](#)] und die Empfehlung des Rates zur wirksamen Bekämpfung von Hard-Core-Kartellen [Recommendation of the Council concerning Effective Action against Hard Core Cartels, [OECD/LEGAL/0452](#)];

GESTÜTZT AUF die Arbeit internationaler Foren betreffend Transparenz und Verfahrensgerechtigkeit bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts, einschließlich der Arbeit des International Competition Network (ICN);

IN DER ERWÄGUNG, dass Transparenz und Verfahrensgerechtigkeit für die wirksame und unparteiische Durchsetzung des Wettbewerbsrechts eine hohe Bedeutung haben sowie dass sie unter gebührender Berücksichtigung der Wirksamkeit der Durchsetzung für die Rechtsstaatlichkeit unabdingbar sind;

ANGESICHTS der langjährigen Beschäftigung des Wettbewerbsausschusses mit Transparenz und Verfahrensgerechtigkeit bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts, die ergeben hat, dass es allgemein anwendbare Mindeststandards für Transparenz und Verfahrensgerechtigkeit gibt;

ANGESICHTS des Nutzens einer Verständigung über Standards für Transparenz und Verfahrensgerechtigkeit bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts für Mitgliedsländer und Nichtmitgliedsländer, die dieser Empfehlung zustimmen (im Folgenden „die zustimmenden Länder“), um die staatliche Unterstützung der Umsetzung dieser Standards zu fördern;

IN ANERKENNUNG, dass die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts – zu der wirksame Vorschriften, unparteiische und unabhängige Institutionen sowie solide Verfahrensweisen gehören sollten – gerecht, vorhersehbar und transparent sein sollte und von den Interessenträgern und der Öffentlichkeit auch so wahrgenommen werden sollte;

IN ANERKENNUNG, dass die Zusammenarbeit mit betroffenen Parteien und Dritten sowie deren Einbeziehung von wesentlicher Bedeutung für gerechte, effiziente und wirksame Ermittlungen sind;

IN ANERKENNUNG, dass in den zustimmenden Ländern verschiedene rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen für die Umsetzung dieser Empfehlung herrschen;

auf Vorschlag des Wettbewerbsausschusses:

I. KOMMT ÜBEREIN, dass für die Zwecke dieser Empfehlung folgende Definitionen gelten:

- **Durchsetzung des Wettbewerbsrechts** bezieht sich auf alle Tätigkeiten im Zusammenhang mit Ermittlungen, der Strafverfolgung oder der Entscheidungsfindung von Behörden der zustimmenden Länder, die für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts zuständig sind.
- **Entscheidung** bezieht sich auf vollstreckbare Verwaltungsentscheidungen, gerichtliche Anordnungen oder Urteile.
- **Vertrauliche Daten** bezieht sich auf Geschäftsgeheimnisse und andere sensible Daten sowie alle anderen Informationen, die nach geltendem Recht vertraulich behandelt werden.

II. EMPFIEHLT allen zustimmenden Ländern, einen klaren Rechtsrahmen für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts zu schaffen, mit klar definierten und öffentlich zugänglichen Wettbewerbsgesetzen und -regelungen, mit Bestimmungen, Richtlinien oder Leitlinien betreffend die Identifizierung und Verarbeitung vertraulicher Daten sowie mit fairen und klaren Rechten und Pflichten von Parteien und Dritten. Zu diesem Zweck sollten die zustimmenden Länder

1. sicherstellen, dass die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts transparent und vorhersehbar ist, indem sie

- a) dafür sorgen, dass die Informationen zu den Rechtsrahmen und den Verfahren ihrer Wettbewerbsbehörden sowie zu den geltenden Verfahren und Fristen zur Einreichung von Anträgen auf gerichtliche Überprüfung von Entscheidungen öffentlich verfügbar sind,
- b) die Sachverhalte, die Rechtsgrundlage und die Sanktionen in Bezug auf Entscheidungen veröffentlichen, einschließlich Entscheidungen zur einvernehmlichen Beendigung von Verfahren, unter Wahrung der Vertraulichkeit von Informationen,
- c) die Transparenz der Prioritätensetzung der Wettbewerbsbehörden bei der Durchsetzung fördern und
- d) die Anwendung solcher Verfahren zur Wahrung von Transparenz und Verfahrensgerechtigkeit bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts unterstützen, die sich international bewährt haben.

2. sicherstellen, dass die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts unabhängig, unparteiisch und professionell erfolgt, indem sie

- a) gewährleisten, dass die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts durch rechenschaftspflichtige staatliche Einrichtungen erfolgt, die unabhängig sind, d. h. die weder unter politischer Einflussnahme noch unter politischem Druck stehen, und deren Auslegung, Anwendung und Durchsetzung des Wettbewerbsrechts auf der Grundlage einschlägiger rechtlicher und wirtschaftlicher Argumente erfolgt, die sich auf belastbare wettbewerbspolitische Grundsätze stützen,
- b) sicherstellen, dass Wettbewerbsbehörden und Gerichte alle ihnen vorgelegten relevanten Informationen und Beweismittel angemessen würdigen,
- c) über klare und transparente Vorschriften verfügen, um wesentliche Interessenkonflikte von Bediensteten von Wettbewerbsbehörden und Gerichten, die an der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts beteiligt sind, zu vermeiden, zu erkennen und dagegen vorzugehen,
- d) sicherstellen, dass Wettbewerbsbehörden über ausreichende personelle, finanzielle und für die Durchsetzung erforderliche Ressourcen sowie das nötige Fachwissen im Wettbewerbsrecht, in den Wirtschaftswissenschaften und in anderen relevanten Fachgebieten verfügen, um ihre Aufgaben wirkungsvoll erfüllen zu können,
- e) Bedienstete in Bezug auf Informationen, die sie im Rahmen ihrer amtlichen Tätigkeit erhalten, zur Verschwiegenheit verpflichten und
- f) die Wettbewerbsbehörden mit angemessenen Instrumenten für die Ermittlung und Zusammenarbeit ausstatten, um das Wettbewerbsrecht wirksam durchsetzen zu können.

3. sicherstellen, dass die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts diskriminierungsfrei, verhältnismäßig und bei ähnlichen Fällen einheitlich erfolgt, insbesondere indem sie

- a) das Wettbewerbsrecht auf angemessene, einheitliche und diskriminierungsfreie Weise durchsetzen, auch was die nationale Zugehörigkeit und Eigentumsstruktur der von Ermittlungen betroffenen Parteien betrifft,

- b) die Ermittlungen auf die Schwere und Art des jeweiligen Falls abstimmen und unnötige Kosten sowie eine unnötige Belastung der Parteien, Dritter oder der Wettbewerbsbehörden vermeiden,
- c) über stimmige Vorschriften und Leitlinien hinsichtlich Auskunftersuchen, Inspektionen, Befragungen und anderer Verfahrensschritte bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts verfügen und sicherstellen, dass diese Schritte nicht über den Rahmen der Ermittlung hinausgehen,
- d) zur Gewährleistung der Rechtmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit und Einheitlichkeit interne Sicherheitsmechanismen zur Einhaltung der Verfahrensschritte anwenden,
- e) an entscheidenden Punkten den Fortschritt der Ermittlungen prüfen und entscheiden, ob der Fall weiterverfolgt oder als erledigt betrachtet wird,
- f) objektive Entscheidungsprozesse sicherstellen, die auf der sorgfältigen Prüfung von Sachverhalten und Beweismitteln basieren, und im Hinblick auf Einschätzungen und Entscheidungen ein internes System von Kontrollen und Gegenkontrollen anwenden und
- g) sicherstellen, dass die Kommunikation zwischen dem Entscheidungsträger (z. B. der Wettbewerbsbehörde oder dem Gericht) und den Parteien und Dritten schriftlich erfolgt, oder, falls sie mündlich erfolgt, soweit möglich schriftlich aufgezeichnet und als Protokoll in das Dossier bzw. die Akte aufgenommen wird.

4. eine zügige Durchsetzung des Wettbewerbsrechts sicherstellen, indem sie

- a) Verfahren zur Durchsetzung des Wettbewerbsrechts unter Berücksichtigung der Art und Komplexität des jeweiligen Falls und unter effizientem Einsatz der Mittel der Wettbewerbsbehörde in einem angemessenen Zeitrahmen abschließen,
- b) hinsichtlich der Fristen oder Dauer von Verfahrensschritten gesetzliche Vorschriften oder Leitlinien der Wettbewerbsbehörde festlegen und befolgen oder gegebenenfalls interne Zielvorgaben festsetzen und dabei die Art und Komplexität des jeweiligen Falls berücksichtigen,
- c) sicherstellen, dass Wettbewerbsbehörden, Parteien und Dritten ein angemessenes Zeitfenster zur Verfügung steht, um ihre Maßnahmen und Erwidern vorzubereiten und
- d) zur Vermeidung von Verzögerungen die betroffenen Parteien zur Zusammenarbeit anhalten, da alle Entscheidungen und Maßnahmen von Parteien und Dritten den Zeitplan der Ermittlungen beeinflussen können.

5. die Parteien in Kenntnis setzen und ihnen unter Wahrung der Wirksamkeit der Ermittlungen Gelegenheiten bieten, sich sinnvoll in den wettbewerbsrechtlichen Durchsetzungsprozess einzubringen, indem sie

- a) sicherstellen, dass die Parteien so schnell wie möglich und rechtlich zulässig über die Einleitung von Ermittlungen, ihre Rechtsgrundlage und ihren Gegenstand schriftlich in Kenntnis gesetzt werden, soweit das die Wirksamkeit der Ermittlungen nicht untergräbt,
- b) den Parteien so früh wie unter den gegebenen Bedingungen möglich und im wettbewerbsrechtlichen Durchsetzungsprozess angemessen die Sach- und Rechtslage, die wettbewerbsrechtlichen Bedenken und den Stand der Ermittlungen erläutern,
- c) sicherstellen, dass weder öffentliche Mitteilungen der Wettbewerbsbehörde über die Einleitung von Ermittlungen noch öffentlich vorgebrachte Beschuldigungen gegen die betroffenen Parteien als Entscheidung in der jeweiligen Sache dargestellt werden,
- d) den Parteien eine angemessene Gelegenheit bieten, unter Einhaltung der geltenden Gesetze, Vorschriften oder Leitlinien ihre Ansichten zu materiell- und verfahrensrechtlichen Aspekten mit Unterstützung eines Rechtsbeistands vorzubringen. Dazu gehört auch, dass Anträge der Parteien auf Vertretung durch einen Rechtsbeistand ihrer Wahl nicht ohne rechtfertigenden Grund abgelehnt werden dürfen.

e) den Parteien an entscheidenden Punkten relevante Gelegenheiten bieten, die Sachverhalte, den Fortschritt und die Verfahrensschritte der Ermittlungen sowie relevante rechtliche und wirtschaftliche Argumente im Austausch mit der Wettbewerbsbehörde zu besprechen,

f) den Parteien die Gelegenheit bieten, sich adäquat zu verteidigen, bevor eine endgültige Entscheidung ergeht. Dazu sollten folgende Maßnahmen gehören:

i. Die Parteien sollten über alle Beschuldigungen gegen sie in Kenntnis gesetzt werden und Zugang zu allen relevanten Beweismitteln erhalten, die von der Wettbewerbsbehörde oder vom Gericht erhoben oder diesen vorgelegt wurden, soweit der Schutz vertraulicher und schutzwürdiger Daten gewahrt bleibt.

ii. Die Parteien sollten eine relevante Gelegenheit erhalten, sich umfassend zu den Beschuldigungen zu äußern und Beweise vorzulegen, um ihre Argumente gegenüber wichtigen Entscheidungsträgern zu untermauern.

g) die anwendbaren Auskunftsverweigerungsrechte der Parteien wahren, und

h) die Ansichten von Dritten mit berechtigtem Interesse an der Sache berücksichtigen, bevor eine endgültige Entscheidung ergeht.

6. vertrauliche und schutzwürdige Daten schützen und dabei gleichzeitig die Verteidigungsrechte und andere Rechtsansprüche sowie das öffentliche Interesse an einer transparenten und wirksamen Durchsetzung des Wettbewerbsrechts berücksichtigen, insbesondere indem sie

a) sicherstellen, dass die Wettbewerbsbehörden ihnen vorliegende vertrauliche Daten angemessen vor einer unrechtmäßigen Offenlegung schützen und

b) die Erstellung, Aktualisierung oder Stärkung von Grundsätze für den Umgang mit der vertraulichen Kommunikation zwischen Anwäl*innen und Mandant*innen unter Wahrung geltender gesetzlicher Privilegien erwägen.

7. den Zugang zu einer unparteiischen Prüfung von Entscheidungen – auch von zwingenden verfahrenstechnischen Zwischenentscheidungen – durch ein rechtsprechendes Organ (d. h. ein Gericht oder eine Berufungsinstanz) **sicherstellen**, das unabhängig und getrennt von der Wettbewerbsbehörde agiert. Zu diesem Zweck sollten die zustimmenden Länder

a) die Untersuchung der Sachverhalte und Beweismittel sowie der Begründetheit von Entscheidungen in Bezug auf die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts durch Gerichte zulassen,

b) vorschreiben, dass alle Entscheidungen schriftlich zu verfassen sind, sich nur auf dokumentierte Sachverhalte stützen dürfen und soweit angemessen Einzelheiten zu den tatsächlichen Feststellungen, rechtlichen Schlussfolgerungen und damit verbundenen Sanktionen enthalten müssen und

c) darauf hinwirken, dass die Prüfung unter Berücksichtigung der Art und Komplexität der Sache innerhalb eines angemessenen Zeitfensters erfolgt.

8. ihren Rechtsrahmen, ihre öffentlichen Grundsätze sowie die Vorschriften, Verfahren und Leitlinien ihrer Wettbewerbsbehörden **regelmäßig überprüfen**, um deren Übereinstimmung mit dieser Empfehlung sicherzustellen, ihre Durchsetzungssysteme zu verbessern und auf gemeinsame empfehlenswerte Verfahrensweisen hinzuarbeiten.

III. ERSUCHT den Generalsekretär und die zustimmenden Länder, diese Empfehlung zu verbreiten.

IV. ERSUCHT die nicht zustimmenden Länder, diese Empfehlung gebührend zur Kenntnis zu nehmen und ihr zuzustimmen.

V. WEIST den Wettbewerbsausschuss **AN**,

- a) als Forum für den Informations- und Erfahrungsaustausch in Bezug auf die Umsetzung dieser Empfehlung zu dienen und gegenseitige Länderprüfungen auf freiwilliger Basis durchzuführen,
- b) die Erarbeitung eines Toolkits zur Unterstützung der zustimmenden Länder bei der Umsetzung dieser Empfehlung zu prüfen und
- c) dem Rat spätestens fünf Jahre nach Verabschiedung der Empfehlung und im Anschluss mindestens alle zehn Jahre Bericht über die Umsetzung, Verbreitung und anhaltende Relevanz dieser Empfehlung zu erstatten.