

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF  
3003 Bern

Ausschliesslich per E-Mail:  
[wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

1. Oktober 2025

## **Stellungnahme zur Änderung des Kartellgesetzes (Reform Wettbewerbsbehörden)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. Juni 2025 haben Sie uns eingeladen, zur geplanten Institutionenreform der Wettbewerbsbehörden Stellung zu nehmen. Für die Gelegenheit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens unsere Sicht einbringen zu dürfen, danken wir Ihnen bestens.

economiesuisse hat hierfür eine breit abgestützte interne Konsultation durchgeführt. Berücksichtigt wurden Rückmeldungen unserer Mitglieder ebenso wie Erkenntnisse aus vertieften Fachdiskussionen mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis. Die Arbeiten der zuständigen Fachgremien, namentlich der Kommission für Wettbewerbsfragen und der Arbeitsgruppe Kartellrecht flossen ebenfalls in die Positionierung ein. Gestützt auf diese Grundlagen nehmen wir aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wie folgt Stellung:

### **Zusammenfassung:**

economiesuisse begrüsst, dass der Bundesrat Reformbedarf im Vollzug des Kartellgesetzes anerkennt, lehnt die Vorlage in ihrer aktuellen Form jedoch als wirkungsarm ab. Die vorgeschlagenen Anpassungen sind lediglich punktueller Natur. Sie beheben die strukturellen Defizite – unzureichende Trennung zwischen Untersuchung und Entscheid, lange Verfahrensdauern, fehlende Spezialisierung der Beschwerdeinstanz – nicht wirksam. Aus Sicht der Wirtschaft sind die zentralen Handlungsfelder:

- Klare institutionelle Trennung: Mindestens Ausbau der Wettbewerbskommission (WEKO) zu einer gerichtsähnlichen Instanz mit eigenen Fachressourcen (Kommissionsschreiber) und organisatorischer Distanz zum Sekretariat. Das Sekretariat ist von der Entscheidberatung auszuschliessen.
- Spezialisierte Rechtsmittelinstanz: Um Qualität und Effizienz zu sichern und das erforderliche spezialisierte Know-How zu halten und zu entwickeln, muss das Kartellrecht aus der fachlichen Zerstreuung im BVGer herausgelöst werden.

- Stärkung der Verfahrensrechte: Einführung eines unabhängigen Anhörungsbeauftragten («Hearing Officer») als neutrale Kontrollinstanz zur Sicherstellung verfahrensrechtlicher Garantien.
- Transparenz durch Sondervoten: Veröffentlichung abweichender Meinungen stärkt Legitimation und Rechtsfortbildung.

economiesuisse fordert einen mutigeren, strukturell kohärenteren Reformansatz, der die Institutionen nachhaltig modernisiert, Wettbewerbsschutz und Rechtsschutz stärkt, faire Verfahren gewährleistet und den Vollzug zugleich effektiver und effizienter macht – im Interesse von Unternehmen, Konsumentinnen und Konsumenten sowie der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Schweiz. Damit wird der Zweck des Kartellgesetzes – der Schutz des wirksamen Wettbewerbs – besser erfüllt.

## 1 Vorbemerkungen

Ein wirksamer Wettbewerb ist Grundpfeiler der marktwirtschaftlichen Ordnung und Voraussetzung für Wohlstand, Innovation und wirtschaftliche Effizienz in der Schweiz. Dass er eines funktionierenden kartellrechtlichen Ordnungsrahmens bedarf, ist unbestritten und in der Verfassung so auch vorgesehen. Um mögliche Beeinträchtigungen unter Marktteilnehmern zu verhindern oder zu korrigieren, braucht es ein Kartellrecht, das materiell wirksam und institutionell durchsetzungsstark ist.

Das materielle Kartellrecht wurde in den vergangenen Jahrzehnten deutlich verschärft. Mit der Revision von 2003 erhielten die Wettbewerbsbehörden die Befugnis, Unternehmen bei Gesetzesverstössen direkt zu sanktionieren – Eingriffe, die tief in die wirtschaftlichen Freiheitsrechte reichen und damit zu Recht als Strafrecht im Sinne von Bundesverfassung und EMRK gelten.

Demgegenüber blieb die institutionelle Struktur seit Inkrafttreten des Kartellgesetzes 1995 im Wesentlichen unverändert. Die Behördenarchitektur und die damit verbundenen Entscheidungsinstanzen tragen den gestiegenen rechtsstaatlichen Anforderungen nicht mehr ausreichend Rechnung: Die Trennung zwischen Untersuchungs- und Entscheidungsinstanz ist unzureichend, die Verfahren sind häufig langwierig und präjudizieren gleichzeitig ab einem sehr frühen Zeitpunkt einen Verfahrensausgang. Diese Defizite wurden schon vor der gescheiterten Revision 2012 erkannt, seither jedoch nicht behoben – im Gegenteil, sie haben sich auf Grund der seither ergangenen Praxisentwicklung sogar noch verschärft.

Vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass der Bundesrat den Reformbedarf anerkennt und die institutionellen Schwächen des Kartellverfahrens aufgreift. Positiv zu werten ist auch die Einsetzung einer unabhängigen Expertenkommission unter dem Vorsitz von alt Bundesrichter Prof. Hansjörg Seiler, die wesentliche Mängel sachlich fundiert herausarbeitet:

- übermässige Verfahrensdauern
- unzureichende Trennung zwischen Untersuchung und Entscheid
- Defizite im Rechtsschutz
- Fragen zur Unabhängigkeit der WEKO

Bedauerlicherweise zieht der Expertenbericht aus diesen Befunden nur verhaltene Schlussfolgerungen. Der Bundesrat folgt diesem vorsichtigen Reformpfad. Die Problemanalyse teilen wir weitgehend, die vorgeschlagenen Massnahmen sind aus Sicht der Wirtschaft jedoch nicht geeignet, die festgestellten Mängel wirksam zu beheben.

**economiesuisse lehnt die Vorlage in ihrer jetzigen Form daher ab und fordert ihre umfassende Überarbeitung.** Notwendig ist ein mutigerer, strukturell kohärenter Reformansatz, der die Defizite an der Wurzel packt und die Voraussetzungen für ein modernes, effektives, effizientes und rechtsstaatlich belastbares Wettbewerbsverfahren schafft. Nachfolgend nehmen wir zu den zentralen Problemfeldern, den vorgeschlagenen Massnahmen und den erforderlichen Ergänzungen Stellung.

## 2 Institutionelle Trennung zwischen Untersuchung und Entscheid

### 2.1 Strukturelle Defizite des heutigen Modells

Die heutige Struktur der Wettbewerbsbehörden beruht auf einer funktionalen Aufgabenteilung zwischen dem Sekretariat und der Wettbewerbskommission (WEKO). Anders als in einem konsequent zweistufigen Behördenmodell, in dem Untersuchung und Entscheid organisatorisch und personell strikt getrennt sind, weist das schweizerische System damit lediglich eine unvollständige Trennung auf. Zwar bestimmt das Kartellgesetz formell, dass das Sekretariat die Untersuchung führt und die WEKO entscheidet; in der Praxis wird diese Rollenteilung jedoch in zentralen Punkten strukturell durchbrochen. Das Bundesgericht erachtete diese Rollenverteilung in Publigroupe als EMRK- und verfassungswidrig (Erw. 4.3: «Das Sanktionsverfahren vor der WEKO erfüllt insofern die Anforderungen von **Art. 6 EMRK** und **Art. 30 BV** nicht»).

Bei Einführung des Modells im Jahr 1995 wurde auf eine vollständige organisatorische Trennung – etwa durch zwei institutionell unabhängige Einheiten – verzichtet. Angesichts der damals deutlich geringeren Eingriffsintensität des materiellen Kartellrechts war dies vertretbar. Seither hat sich die Rechtslage jedoch grundlegend verändert: Seit der Revision von 2003 verfügt die WEKO über die Kompetenz, Unternehmen bei Gesetzesverstössen direkt mit Sanktionen in Millionenhöhe zu belegen – Eingriffe, die unter Berücksichtigung der EMRK-Kriterien als Strafrecht gelten. Diese direkten Sanktionen sind als Instrument zum Schutz des Wettbewerbs zwar unverzichtbar, doch spätestens mit dieser erheblichen Ausweitung der Eingriffsbefugnisse erweist sich die im geltenden Modell vorgenommene Trennung zwischen Untersuchung und Entscheid als unzureichend, um den rechtsstaatlichen Anforderungen gerecht zu werden.

Heute bleibt die in der Theorie vorgesehene Distanz zwischen Untersuchungs- und Entscheidfunktion faktisch weitgehend illusorisch. Das Sekretariat ist nicht nur für die Ermittlungen und die Antragstellung zuständig, sondern es nimmt regelmässig an den internen Entscheidberatungen teil und wirkt an der redaktionellen Ausarbeitung der Verfügungen mit. Aufgrund seiner überlegenen Fallkenntnis sowie personeller und organisatorischer Verflechtungen übernimmt die WEKO die Anträge des Sekretariats meist weitgehend. Hinzu kommt, dass beim Sekretariat auch die höheren Fachkenntnisse liegen, sowohl in juristischer als auch ökonomischer Hinsicht.

Diese enge institutionelle und personelle Verzahnung führt zu einer systemischen Vorprägung der Entscheidinstanz. Der Expertenbericht bezeichnet dieses Phänomen als *bias de confirmation* (Bestätigungsfehler) – dies beschreibt die kognitive Tendenz, einmal gebildete Annahmen und Entscheidungen zu bestätigen oder gar zu verstärken, anstatt sie kritisch zu hinterfragen. Dies noch verstärkt, wenn sie von einer institutionell oder personell nahestehenden Stelle stammen.<sup>1</sup> International wird hierfür der Begriff *prosecutorial bias* verwendet: Je enger Untersuchung und Entscheid verflochten sind, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass die entscheidende Instanz die Sichtweise der untersuchenden übernimmt. Die Folge ist eine strukturelle Verzerrung zulasten der Unvoreingenommenheit, der inhaltlichen Prüfungstiefe und letztlich der Legitimation der Entscheide. Solange diese Abhängigkeiten bestehen, bleibt die im Gesetz vorgesehene Rollentrennung ohne praktische Wirkung und stellt damit einen klaren institutionellen Mangel dar. Sie führt dazu, dass das belastete Unternehmen, um erstmals ein Urteil zu erhalten, das den Anforderungen der BV und der EMRK genügt, die unter dem Bias gefällte Entscheidung anfechten und seine Unschuld beweisen muss – das resultiert in einer eklatanten, rechtsstaatlich nicht hinnehmbaren Umkehr der Beweislastverteilung in Verfahren mit Sanktionen in Millionenhöhe. Es besteht die Gefahr, dass aufgrund des mit diesen kostenaufwendigen Gerichtsverfahren verbundenen hohen Prozessrisikos Unternehmen faktisch von effektivem Rechtsschutz ausgeschlossen sind und zudem gesamtwirtschaftlich falsche Entscheidungen unangefochten bleiben und in Rechtskraft erwachsen. Das steht dem Zweck des Kartellgesetzes offensichtlich entgegen.

<sup>1</sup> Expertenkommission Reform Wettbewerbsbehörden, Schlussbericht 2023, S. 69.

## 2.2 Bewertung der Reformvorschläge der Vernehmlassungsvorlage

Der Bundesrat anerkennt die bestehenden Defizite und schlägt drei Massnahmen vor:

1. Verkleinerung und Fokussierung der WEKO
2. Wegfall der Mitwirkung der Kommission bei der Untersuchung
3. Regelung der Mitwirkung des Sekretariats bei der Entscheidberatung.

Diese Vorschläge sind im Hinblick auf das angestrebte Ziel – eine effektivere institutionelle Trennung – differenziert zu bewerten.

### 2.2.1 Verkleinerung und Fokussierung der WEKO

Der Bundesrat schlägt vor, die WEKO zu verkleinern und die Arbeitspensen der verbleibenden Mitglieder zu erhöhen, um eine stärkere Professionalisierung zu erreichen und zugleich den Milizcharakter zu erhalten. Aus Sicht der Wirtschaft greift dieser Ansatz zu kurz und verkennt den Kern des Problems. Die strukturelle Schwäche des heutigen Modells liegt nicht in einer zu grossen Kommission, sondern in deren inhaltlichen Abhängigkeit vom Sekretariat (Trennung von Untersuchung und Entscheidung). Eine Reduktion der Mitgliederzahl würde dieses Ungleichgewicht eher verstärken, die Möglichkeiten zur internen Kontrolle verringern und den Einfluss der untersuchenden Instanz auf die Entscheidungsfindung noch vergrössern. Damit würde ausgerechnet jene Abhängigkeit vertieft, die an anderer Stelle der Reform – etwa durch die Entflechtung von Untersuchung und Entscheidung – reduziert werden soll.

Hinzu kommt, dass die vorgesehene Erhöhung der Pensen die Zusammensetzung der Kommission faktisch verändern wird. In der Praxis können nur noch Personen mit sehr hoher zeitlicher Verfügbarkeit ein solches Mandat übernehmen. Dies würde gerade in einem kleinen Land wie der Schweiz die Auswahl möglicher Mitglieder stark verengen, was die Gefahr einer zusätzlichen Homogenisierung der Kommission birgt. Damit droht ein Verlust pluralistischer Perspektiven, die massgeblich zur Ausgewogenheit und Praxisnähe der WEKO-Entscheidungen beitragen sollten.

Dieser Reformvorschlag steht damit in einem klaren Widerspruch zu den übrigen Zielen der Vorlage. Die Abschaffung der Mitwirkung des WEKO-Präsidiums bei Untersuchungshandlungen soll die institutionelle Trennung zwischen Untersuchung und Entscheidung stärken (s. 2.2.2). Dieses Ziel wird jedoch konterkariert, wenn gleichzeitig die Kommission verkleinert und dadurch ihre Abhängigkeit vom Sekretariat vergrössert wird. Wer die Entscheidungsfunktion stärken will, muss ihre Unabhängigkeit und ihre Kapazitäten ausbauen – nicht die Anzahl Köpfe reduzieren. Eine fachlich breit abgestützte, interdisziplinär zusammengesetzte und personell ausreichend ausgestattete Kommission ist keine Schwäche, sondern eine zentrale Voraussetzung für tragfähige, nachvollziehbare und akzeptierte Kartellrechtsentscheidungen.

### 2.2.2 Wegfall der Mitwirkung der Kommission bei der Untersuchung

Die geplante Abschaffung der Mitwirkung der WEKO an der Untersuchung ist ein sachlich richtiger Schritt, um die funktionale Trennung zwischen Untersuchungs- und Entscheidungsfunktion zu stärken. Künftig soll das Sekretariat befugt sein, Untersuchungen eigenständig zu eröffnen (Art. 27 Abs. 1 KG), verfahrensleitende Verfügungen allein zu erlassen (Art. 23 KG) sowie Hausdurchsuchungen und Beschlagnahmungen ohne Mitwirkung des Präsidiums anzuordnen (Art. 42 Abs. 2 KG). Damit entfällt der bisherige Einbezug von Kommissionsmitgliedern in zentrale Verfahrenshandlungen des Untersuchungsstadiums. Diese Änderung reduziert das Risiko einer inhaltlichen Vorbefassung und damit auch die Gefahr kognitiver Verzerrungen, die entstehen, wenn neue Informationen im Lichte bereits gebildeter Hypothesen interpretiert werden.

Die vorgesehene Ausnahme bei vorsorglichen Massnahmen ist sachgerecht, da solche Eingriffe häufig irreversibel sind und deshalb in der Verantwortung der Entscheidungsinstanz verbleiben sollten. Gleichwohl darf die Wirkung der Reform nicht überschätzt werden. Sie stärkt zwar die institutionelle Eigenständigkeit des Sekretariats gegenüber der Kommission und verringert deren operative Einbindung in die Untersuchung. Unverändert soll jedoch die umgekehrte Abhängigkeit bleiben: Die WEKO ist weiterhin auf die fachliche Zuarbeit und inhaltliche Vorstrukturierung durch das Sekretariat angewiesen. Ohne eigene

juristische und ökonomische Ressourcen kann sie komplexe, insbesondere ökonomisch geprägte Verfahren nicht unabhängig aufarbeiten.

Damit bliebe die Rollentrennung asymmetrisch. Während die Entscheidungsinstanz weniger Einfluss auf das Untersuchungsverfahren nimmt, behält die untersuchende Instanz erheblichen Einfluss auf die Entscheidung. Dies löst das bestehende Problem nicht, im Gegenteil, es verschärft es. Wer eine wirklich wirk-same Entflechtung von Untersuchung und Entscheid erreichen will, muss nicht nur die Mitwirkung der Kommission an der Untersuchung abschaffen, sondern zugleich ihre Fähigkeit stärken, den Sachverhalt eigenständig zu prüfen, zu bewerten und zu entscheiden.

### 2.2.3 Regelung der Mitwirkung des Sekretariats bei der Entscheidberatung

Mit dem neuen Art. 23 Abs. 1bis KG soll die Rolle des Sekretariats in der Entscheidberatung der WEKO formell begrenzt werden. Künftig darf das Sekretariat in Abwesenheit der Parteien kein Plädoyer mehr halten und nur noch auf ausdrückliche Fragen der Kommission antworten. Ziel dieser Regelung ist es, die Trennung zwischen Untersuchung und Entscheid sichtbarer zu machen und die Unabhängigkeit der Entscheidungsinstanz zu stärken.

Die Absicht ist zwar zu begrüßen – in der praktischen Wirkung bleibt diese Anpassung jedoch weitgehend symbolisch. Das Sekretariat bleibt weiterhin – in Abwesenheit der Parteivertreter (der umgekehrte Fall wäre wohl undenkbar) – an den Entscheidberatungen beteiligt, verfasst den Entwurf der Verfügung und bildet aufgrund seiner überlegenen Fallkenntnis den zentralen Bezugsrahmen der Kommission. Die strukturelle Asymmetrie zwischen untersuchender und entscheidender Instanz wird dadurch nicht beseitigt – zumal die Parteien in der entscheidenden Phase weiterhin nicht anwesend sind. Gerade bei komplexen Verfahren wächst die Gefahr, dass sich die Entscheidungsfindung auf die faktische Abnahme vorbereiteter Anträge reduziert.

Auch der Umstand, dass die Mitwirkung des Sekretariats derart detailliert gesetzlich geregelt werden muss, bestätigt das eigentliche Grundproblem: Die WEKO ist heute in hohem Masse auf die fachliche und redaktionelle Mitarbeit des Sekretariats angewiesen, weil ihr die Ressourcen fehlen, um komplexe Sachverhalte eigenständig zu prüfen und zu würdigen. Diese Abhängigkeit führt dazu, dass das Sekretariat faktisch nicht nur die Untersuchung, sondern auch die inhaltliche Entscheidvorbereitung und auch den Entscheid selbst (inhaltlich wie in der Begründung) prägt – und damit seine Sichtweise zum zentralen und weitgehend unumstößlichen Bezugsrahmen der Kommission wird.

Die nun vorgesehene Begrenzung zeigt, dass man sich der Gefahr einer inhaltlichen Vorprägung durchaus bewusst ist. An den Ursachen ändert sie jedoch nichts: Ohne eigene ökonomische und juristische Fachunterstützung wird die Kommission weiterhin kaum in der Lage sein, Anträge kritisch zu hinterfragen oder alternative Sichtweisen zu entwickeln. Das Risiko, dass Entscheide im Wesentlichen eine Bestätigung vorbereiteter Anträge darstellen, bleibt damit bestehen. Wer die Unabhängigkeit der Entscheidungsinstanz wirksam stärken will, muss an der Wurzel ansetzen und die strukturelle Abhängigkeit von der untersuchenden Instanz abbauen – nicht nur deren formale Mitwirkung eingrenzen. Eine gleichwertige Mitwirkung der belasteten Partei in dieser Phase der Entscheidung ist unabdingbar, um die bestehende Verzahnung und Verkrustung zwischen Kommission und Sekretariat aufzubrechen.

### 2.3 Erforderliche Reformen aus Sicht der Wirtschaft

Die wirksamste Trennung zwischen Untersuchung und Entscheid bietet ein Gerichtsmodell, bei dem die erstinstanzliche Entscheidung durch ein unabhängiges Gericht gefällt wird. So wären bereits erstinstanzlich die höheren rechtsstaatlichen Standards des Strafverfahrens auch für das Kartellverfahren gewährleistet. Dieses angesichts der Eingriffsintensität angemessene Modell sichert die Unabhängigkeit der Entscheidungsinstanz konsequent und erfüllt die rechtsstaatlichen Anforderungen vollständig. Der Bundesrat verfolgte diesen Ansatz in der Vorlage von 2012; er bleibt rechtsdogmatisch die überzeugendste Variante. Die Gründe für seine Ablehnung im Expertenbericht tragen nicht. In anderen hoch technischen Rechtsgebieten mit ausgeprägtem Interdisziplinaritätsbedarf wurde die Materie ebenfalls vom BVGer

verselbständigt – dieselben Kriterien liegen im Kartellrecht klar vor. Auch das Kostenargument überzeugt nicht: Einmalige Umstellungskosten stehen einem nachhaltigen Mehrwert durch Professionalisierung und Effizienzgewinne gegenüber. Zu denken ist etwa an die mit der bisherigen Struktur eingehergehenden Rechtsverfahren und den damit verbundenen Kosten auf staatlicher wie auch auf privater Ebene. Mit einer starken ersten Instanz ist zudem mit weniger Rechtsmitteln und kürzeren Verfahren zu rechnen – zum Vorteil der Parteien, zur Entlastung des Justizapparats und zum Wohl der Gesamtwirtschaft. Aus diesen Gründen erscheint das Gerichtsmodell nach wie vor als die langfristig richtige Perspektive.

Wenn ein solch grundlegender Umbau nicht angestrebt wird, muss die heutige entscheidende Instanz – die WEKO – personell und ressourcentechnisch mindestens so ausgestattet werden, dass sie in ihrer Funktionsweise möglichst nahe an eine erste gerichtliche Instanz heranrückt (gerichtsähnliches Modell). Das erfordert, dass die WEKO den Sachverhalt eigenständig prüfen, Anträge des Sekretariats kritisch hinterfragen und bei Bedarf eigene Beweise erheben kann. Nur so lassen sich in diesem Verfahrensabschnitt die Grundsätze eines fairen Verfahrens wahren – insbesondere Unparteilichkeit, Transparenz, prozessuale Waffengleichheit und eine Entscheidungsfindung, die frei von faktischer Vorprägung durch die Untersuchungsinstanz ist.

Aus Sicht der Wirtschaft ist deshalb die im Expertenbericht vorgeschlagene – vom Bundesrat jedoch nicht weiterverfolgte – Einführung von Kommissionsschreibern zwingend. Diese unabhängigen juristischen und ökonomischen Fachkräfte würden die Kommission in Analyse, rechtlicher und ökonomischer Bewertung sowie bei der Entscheidabfassung unterstützen. Damit würde ihre Entscheidvorbereitung vom Sekretariat entkoppelt, das Risiko kognitiver Verzerrungen reduziert und die Unabhängigkeit der Entscheidfunktion gestärkt. Entscheidend ist: Die geforderten Anpassungen bedeuten kein reines «Mehr» an Ressourcen, sondern eine Verlagerung. Heute muss das Sekretariat die WEKO inhaltlich ausführlich instruieren und beraten, weil dieser die eigene Fachunterstützung fehlt. Mit eigenen Kommissionsschreibern könnte die WEKO diese Aufgaben selbst wahrnehmen. Der bisher nötige Aufwand für eine umfassende Instruierung würde entfallen und durch eine eigenständige Entscheidvorbereitung ersetzt.

Zusammen mit dieser personellen Stärkung wäre es zugleich sachlich geboten, eine klare organisatorische und auch geografisch-räumliche Trennung zwischen Kommission und Sekretariat vorzunehmen. Nur eine solche Trennung kann auch bestehende informelle Verflechtungen auf persönlicher Ebene wirksam durchbrechen und die Unabhängigkeit der Entscheidfunktion nachhaltig sichern. Damit würde der problematische, hybride Charakter des heutigen Behördenmodells überwunden und ein gerichtsähnliches Modell mit funktional eigenständigen Instanzen für Untersuchung und Entscheid etabliert. Eine räumliche Distanzierung der beiden Einheiten – vorzugsweise über die Kantonsgrenzen hinweg – stellt sicher, dass diese Trennung im Alltag greift und die institutionelle Eigenständigkeit der Kommission sichtbar und wirksam verankert wird.

Auch unter Effizienzgesichtspunkten ist dieser Schritt geboten: Effizienz entsteht nicht durch formale Beschleunigung, sondern durch inhaltlich tragfähige Entscheide, die auch ausserhalb der Instanz Bestand haben. Eine gut ausgestattete, institutionell unabhängige Entscheidungsinstanz verringert das Risiko langwieriger Beschwerdeverfahren und trägt zu einem konfliktärmeren Vollzug bei.

Andernfalls bleibt die in der Botschaft zum Kartellgesetz 1995 postulierte Rollentrennung zwischen Untersuchung und Entscheid ein rein formaler Anspruch, der in der Praxis nicht eingelöst wird.

Die WEKO muss so ausgestattet werden, dass sie in personeller, fachlicher und organisatorischer Hinsicht den Anforderungen einer erstinstanzlichen, gerichtsähnlichen Behörde entspricht – mit eigenen juristischen und ökonomischen Fachressourcen (Kommissionsschreibern) und einer klaren organisatorischen wie räumlichen Trennung vom Sekretariat.

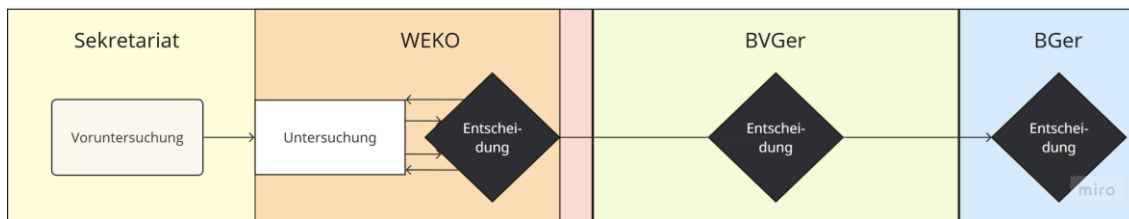


Abbildung 1: Kartellverfahren heute – mangelnde Trennung zwischen dem Sekretariat als untersuchender und der WEKO als entscheidender Instanz.

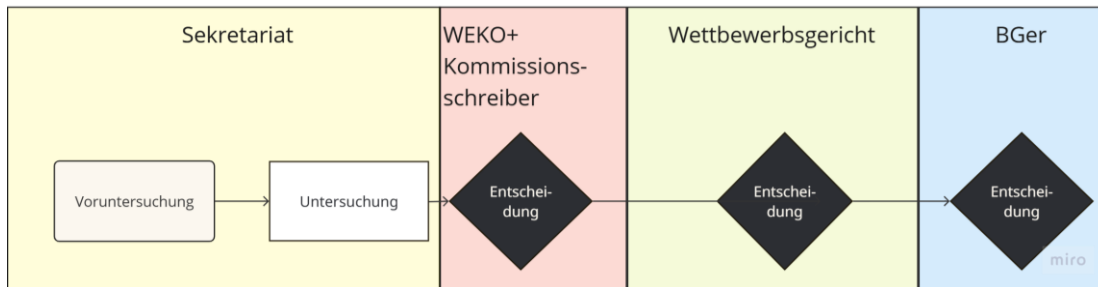


Abbildung 2: Kartellverfahren mit einer konsequenten Trennung zwischen Untersuchung (durch das Sekretariat) und Entscheidung (durch die WEKO). Beschwerdeinstanz wird das Wettbewerbsgericht. Siehe dazu nachfolgend Abschnitt 3.

### 3 Beschleunigung und Stärkung des Beschwerdeverfahrens

Trotz der im Expertenbericht festgestellten gravierenden Mängel des Rechtsmittelverfahrens beschränkt sich die Vorlage des Bundesrates auf punktuelle Korrekturen. Zwar werden zentrale Probleme wie überlange Verfahrensdauern, eingeschränkte prozessuale Waffengleichheit und fehlende Spezialisierung erkannt, doch bleiben die strukturellen Ursachen unangetastet.

#### 3.1 Strukturelle Defizite des bestehenden Beschwerdeverfahrens

Kartellrechtliche Beschwerden vor dem Bundesverwaltungsgericht (BVGer) dauern im Durchschnitt über fünf Jahre – deutlich länger als sowohl das Verfahren vor der WEKO als auch vergleichbare Verfahren im In- und Ausland. In über 70 % der Fälle überschritt die Dauer beim BVGer jene der WEKO, obwohl die aufwändige Sachverhaltsermittlung bereits abgeschlossen war. Das Bundesgericht hat das BVGer deshalb wiederholt wegen überlanger Verfahren gerügt.<sup>2</sup>

Hinzu kommt, dass eigene Beweiserhebungen des BVGer selten sind und ökonomische Analysen nur begrenzt kritisch geprüft werden. Dies schwächt die gerichtliche Kognition insbesondere in Verfahren, die bereits durch das enge Zusammenspiel von Sekretariat und Kommission vorgeprägt sind. Verstärkt wird dieses Defizit durch die fehlende Spezialisierung: Die Richterinnen und Richter sind Generalisten und müssen neben dem Kartellrecht zahlreiche weitere Verwaltungsrechtsgebiete bearbeiten. Die Einarbeitung in komplexe ökonomische Fragestellungen bindet erhebliche Ressourcen und führt dazu, dass sich das Gericht in anspruchsvollen Verfahren in erheblichem Umfang auf die Vorarbeit der Wettbewerbsbehörde stützt.

Diese Kombination aus überlangen Verfahren, eingeschränkter eigener Sachverhaltsprüfung und fehlender Spezialisierung mindert die Effektivität des Rechtsschutzes und schwächt die Akzeptanz kartellrechtlicher Entscheide.

<sup>2</sup> Vgl. BGer Urteil [2C\\_75/2023](#) vom 19.02.2025, E. 12.5; BGer Urteil 2C\_64/2023 vom 23.04.2024, E. 13.7.

### 3.2 Unzureichende Reformansätze

Positiv ist, dass der Bundesrat mit der Einführung nebenamtlicher Fachrichterinnen und Fachrichter im Bereich Kartellrecht und Industrieökonomie die Notwendigkeit spezifischer Expertise anerkennt. Ebenso ist die Lockerung des Konzentrationsgrundsatzes zu begrüßen, die es erlaubt, Beschwerdebegründungen bei besonders umfangreichen oder komplexen Verfahren innerhalb einer angemessenen Nachfrist zu ergänzen. Beide Massnahmen können punktuell zu mehr inhaltlicher Tiefe und besserer Waffengleichheit beitragen.

Allerdings bleibt die Wirkung dieser Reformen stark begrenzt, solange das institutionelle Setting unverändert bleibt. Die fehlende Spezialisierung in der Gerichtsorganisation und die strukturelle Ressourcenunterversorgung werden nicht behoben. Die Erfahrung zeigt, dass das Kartellrecht als hoch technisierte Materie zwingend vertiefte juristische und ökonomische Kenntnisse erfordert, die im heutigen, breit aufgestellten Abteilungszuschnitt des BVGer nicht systematisch vorhanden sind. Ohne eine strukturelle Neuausrichtung ist zu befürchten, dass die bekannten Defizite – überlange Verfahren, unzureichende inhaltliche Kontrolle und starke Abstützung auf die Vorarbeit der WEKO – fortbestehen.

### 3.3 Wettbewerbsgericht als notwendige Strukturreform

Die zentrale Ursache der festgestellten Defizite liegt in der organisatorischen Einbettung des Kartellrechts am Bundesverwaltungsgericht (BVGer). Zuständig ist ausschliesslich die zweite Abteilung, die neben Wettbewerbsverfahren eine Vielzahl fachlich heterogener Materien bearbeitet – darunter Binnenmarkt- und Vergaberecht, Preisüberwachung, Landwirtschaft, Bildung, Finanzmarktrecht sowie weitere wirtschaftsverwaltungsrechtliche Bereiche. Dieses breite Mandat zwingt zur Aufteilung von Fachwissen und Ressourcen auf zahlreiche Rechtsgebiete und verhindert damit eine kontinuierliche, vertiefte Auseinandersetzung mit den ökonomisch und rechtlich besonders komplexen Kartellrechtsverfahren.

Dabei werden Kartellrechtsfälle tendenziell komplexer. Sie erfordern anspruchsvolle ökonomische Analysen, eine präzise rechtliche Einordnung, den Umgang mit erheblichen internationalen Bezügen sowie die Beachtung gravierender Sanktionsfolgen. Ihre sachgerechte Behandlung setzt daher eine institutionelle Spezialisierung voraus, die im aktuellen Rahmen des BVGer strukturell nicht gewährleistet ist. Ein Blick ins Ausland bestätigt dies: In vielen Rechtsordnungen ist das Kartellrecht entweder spezialisierten Fachgerichten (etwa in Grossbritannien oder Schweden) oder zumindest eigens eingerichteten Kammern und Abteilungen zugewiesen (z.B. Deutschland, Italien, Frankreich und Spanien). Der Bundesrat anerkennt diesen Bedarf indirekt mit der vorgeschlagenen Einführung von Fachrichtern. Solange diese jedoch in eine Abteilung mit derart breitem Aufgabenportfolio eingebunden sind, wird ihr Potenzial nicht ausgeschöpft.

Zwar liegt die Schaffung einer eigenständigen Wettbewerbsabteilung grundsätzlich in der Organisationsautonomie des BVGer und könnte vom Gericht selbst umgesetzt werden. Dass dies trotz seit Jahren bekannter Defizite unterblieben ist, zeigt jedoch, dass die bestehende interne Prioritätensetzung im Bundesverwaltungsgericht das Kartellrecht dauerhaft strukturell benachteiligt. Würde der Gesetzgeber eine solche Abteilung verbindlich vorschreiben, würde dies in die Organisationshoheit des Gerichts eingreifen.

Vor diesem Hintergrund ist die gesetzgeberische Schaffung eines Wettbewerbsgerichts als Rechtsmittelinstanz der klarere und konsequentere Reformweg. Ein solches Gericht könnte administrativ beim BVGer angesiedelt, aber personell, organisatorisch und ressourcentechnisch vollständig eigenständig ausgestaltet werden. Damit wäre sichergestellt, dass die für Wettbewerbsverfahren erforderliche juristische und ökonomische Expertise dauerhaft, exklusiv und unabhängig von internen Ressourcenkonflikten bereitsteht. Zugleich würde dies ein deutliches Signal setzen, dass das Kartellrecht in seiner hohen Komplexität und Eingriffsintensität denselben Spezialisierungsgrad verdient wie andere technisch anspruchsvolle Rechtsgebiete, etwa das Patentrecht.

Darüber hinaus würde eine spezialisierte Instanz auch massgeblich zur Beschleunigung der Verfahren beitragen. Gerade auf Rechtsmittelstufe entstehen heute die grössten Verzögerungen, wie die Gutachten deutlich zeigen. Ein Wettbewerbsgericht mit klarer Spezialisierung könnte Verfahren effizienter führen,



Sachverhalte schneller erfassen und Entscheidungen innert angemessener Frist fällen. Damit würde nicht nur die Qualität, sondern auch die Effektivität des Rechtsschutzes im Kartellrecht nachhaltig verbessert.

Um die Verfahren zu beschleunigen, ist eine Professionalisierung im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht sicherzustellen. Dafür ist ein Bundeswettbewerbsgericht als Rechtsmittelinstanz zu schaffen.

#### **4 Schaffung eines Anhörungsbeauftragten (Hearing Officer)**

Neben einer spezialisierten und effizienteren Rechtsmittelinstanz sind auch im erstinstanzlichen Verfahren Vorkehrungen erforderlich, um Fairness und rechtsstaatliche Garantien wirksam zu sichern. Ein zentrales Element kann dabei die von der Expertenkommission (S. 99) vorgeschlagene Einführung eines unabhängigen Anhörungsbeauftragten sein.

Ein solcher «Hearing Officer» würde als neutrale Kontrollinstanz die Einhaltung verfahrensrechtlicher Garantien überwachen, frühzeitig eingreifen können und so das Vertrauen in die Verfahren der WEKO stärken. Er böte den Parteien eine unabhängige Anlaufstelle für verfahrensleitende Fragen, ohne selbst in die materielle Entscheidungsfindung einzugreifen.

##### **4.1 Zuständigkeit und Aufgabenbereich**

Der Anhörungsbeauftragte sollte eine überwachende Funktion übernehmen. Insbesondere sollte er:

- auf Antrag der Parteien verbindlich über verfahrensleitende Fragen entscheiden, bei denen keine vertiefte Fallkenntnis erforderlich ist – etwa Fristverlängerungen, Aktenbereinigung oder den Zugang zu Akten;
- an den internen Entscheidberatungen der WEKO teilnehmen, um die ordnungsgemässe Wahrung der Verfahrensrechte zu überwachen, ohne Teil des Spruchkörpers zu sein.
- sicherstellen, dass einvernehmliche Regelungen auf einer transparenten und freiwilligen Grundlage zustande kommen.

Damit könnten verfahrensrelevante Streitpunkte frühzeitig geklärt, fehleranfällige oder als parteiisch wahrgenommene Entscheidungen vermieden und die Rolle des Sekretariats in der internen Entscheidungsfindung transparenter gemacht werden.

##### **4.2 Institutionelle Anbindung**

Der Anhörungsbeauftragte muss institutionell unabhängig sowohl vom Sekretariat als auch von der WEKO sein. Er sollte weder Teil der untersuchenden Behörde noch der entscheidenden Instanz sein, sondern als eigenständige Stelle direkt vom Bundesrat gewählt und administrativ dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) zugeordnet werden.

Diese klare organisatorische Trennung verhindert tatsächliche wie auch wahrgenommene Interessenkonflikte. Sie stellt sicher, dass sensible Fragen – etwa zu Fristverlängerungen, Akteneinsicht oder zum Umgang mit Geschäftsgeheimnissen – nicht ausschliesslich durch die Untersuchungsinstanz entschieden werden und dass die interne Entscheidberatung einer neutralen Aufsicht unterliegt.

Der Anhörungsbeauftragte würde sich ausschliesslich auf Transparenz, Fairness und die Einhaltung der Verfahrensrechte konzentrieren. Aus Sicht der Wirtschaft handelt es sich um ein pragmatisches und rechtsstaatlich ausgewogenes Modell, das die bestehenden Strukturen nicht grundlegend verändert, sie jedoch gezielt ergänzt und so die Qualität und Akzeptanz des kartellrechtlichen Verfahrens deutlich verbessern kann.

Ein unabhängiger Anhörungsbeauftragter soll verbindlich über verfahrensleitende Fragen entscheiden und die Einhaltung der Verfahrensrechte in der WEKO überwachen. Damit wird Fairness gestärkt, Transparenz geschaffen und das Vertrauen in die Verfahren erhöht.

## 5 Sondervoten in der WEKO ermöglichen

Die WEKO entscheidet über Fragen von erheblicher wirtschaftlicher Tragweite – oftmals auf Grundlage komplexer rechtlicher und ökonomischer Abwägungen. Unterschiedliche Auffassungen innerhalb der Kommission sind dabei weder ungewöhnlich noch problematisch, sondern Ausdruck einer sorgfältigen, pluralistischen Entscheidungsfindung. Damit diese Vielfalt auch nach aussen sichtbar wird, sollte den Kommissionsmitgliedern künftig ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt werden, abweichende Meinungen in Form von Sondervoten zu veröffentlichen.

Unter einem Sondervotum versteht man die gesonderte Begründung eines Mitglieds einer Kollegialbehörde, das in der Sache oder in Teilen der Begründung von der Mehrheitsentscheidung abweicht. In der internationalen Praxis unterscheidet man vor allem zwischen der *dissenting opinion* (abweichende Meinung in der Sache) und der *concurring opinion* (Zustimmung im Ergebnis, aber mit abweichender Begründung). In beiden Fällen wird die Auffassung schriftlich festgehalten und zusammen mit dem Hauptentscheid veröffentlicht. Sondervoten machen interne Argumentationslinien sichtbar, dokumentieren alternative Begründungsansätze und tragen so zu einer differenzierten Rechtsentwicklung bei.

Für eine Fachbehörde wie die WEKO, deren Entscheide häufig präjudizierende Wirkung entfalten, gilt dies umso mehr: Transparenz über interne Meinungsvielfalt stärkt die Legitimation der Entscheidungen und erhöht das Vertrauen in die fachliche Unabhängigkeit der Kommission. Sondervoten fördern zudem die individuelle Verantwortung der Mitglieder, steigern die Begründungstiefe, liefern wertvolle Impulse für Wissenschaft, Praxis und Rechtsprechung und ermöglichen die frühzeitige Erkennung möglicher Praxisänderungen.

Die Einführung eines expliziten Sondervotenrechts wäre mit geringem gesetzgeberischem Aufwand umsetzbar. Sie würde weder die Kohärenz noch die Autorität der WEKO schwächen, sondern im Gegenteil deren deliberative Qualität erhöhen und ihre Rolle als zentrale Instanz der wettbewerbsrechtlichen Praxis untermauern. Die Wirtschaft spricht sich daher klar dafür aus, Sondervoten künftig als integralen Bestandteil von WEKO-Verfügungen zuzulassen.

Den Mitgliedern der WEKO soll ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet werden, abweichende Meinungen in Form von Sondervoten zu veröffentlichen. Damit würden Transparenz und individuelle Verantwortung gestärkt, die Qualität der Begründung erhöht und ein wertvoller Beitrag zur Rechtsfortbildung geleistet.

## 6 Schlussbemerkungen

Ein funktionierender Wettbewerb ist Grundpfeiler von Wohlstand, Innovation und langfristiger Standortattraktivität der Schweiz. Damit dieser Wettbewerb auch unter sich wandelnden wirtschaftlichen und technologischen Bedingungen wirksam geschützt werden kann, braucht es nicht nur ein scharfes materielles Kartellrecht, sondern auch einen starken, unabhängigen und effizienten institutionellen Rahmen.

Aus Sicht der Wirtschaft wäre ein Gerichtsmodell – mit einer klaren institutionellen Trennung zwischen Untersuchung und Entscheid – langfristig die konsequenteste und rechtsstaatlich sauberste Lösung, um die Unabhängigkeit der Entscheidungsinstanz zu sichern. Da ein solcher grundlegender Umbau politisch derzeit nicht realistisch erscheint, müssen auf Basis der bestehenden Behördenstruktur gezielt Anpassungen vorgenommen werden, die der WEKO eine erstinstanzlich gerichtsähnliche Funktion ermöglichen. Dazu gehören insbesondere eine eigenständige Ressourcenbasis, die Beseitigung struktureller Abhängigkeiten vom Sekretariat sowie die Sicherstellung einer ausreichenden Spezialisierung auf Rechtsmittelstufe. Ohne diese Reformen bleibt die in der Botschaft zum Kartellgesetz 1995 postulierte Trennung zwischen Untersuchung und Entscheid eine institutionelle Fassade ohne praktische Wirkung.

Die vorliegende Revision bietet die Chance, zentrale strukturelle Schwächen des heutigen Systems nachhaltig und zukunftsbeständig zu beheben – insbesondere die unzureichende Trennung zwischen Untersuchung und Entscheid, die langen Verfahrensdauern vor dem Bundesverwaltungsgericht und die fehlende Spezialisierung in der Rechtsmittelinstanz. Es ist entscheidend, diese Gelegenheit zu nutzen und Reformen umzusetzen, die rechtsstaatlich tragfähig, praktisch wirksam und langfristig belastbar sind.

Wir setzen uns deshalb für eine institutionelle Ausgestaltung ein, die den Wettbewerbsschutz stärkt, die rechtsstaatlich unabdingbare, auch personelle Unabhängigkeit der ersten Entscheidungsinstanz sichert, das Vertrauen in die Durchsetzungsinstanzen erhöht und die Verfahren effizienter sowie fairer macht. Ein solcher Rahmen ist nicht nur im Interesse der Unternehmen, sondern auch der Konsumentinnen und Konsumenten sowie des Wirtschaftsstandorts Schweiz insgesamt.

Für Rückfragen oder vertiefende Gespräche stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung und bringen unsere Expertise in den weiteren Prozess ein.

Freundliche Grüsse

economiesuisse

Erich Herzog  
Bereichsleiter Wettbewerb & Regulatorisches

Maximilian Schöller  
Projektmitarbeiter Wettbewerb & Regulatorisches