Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

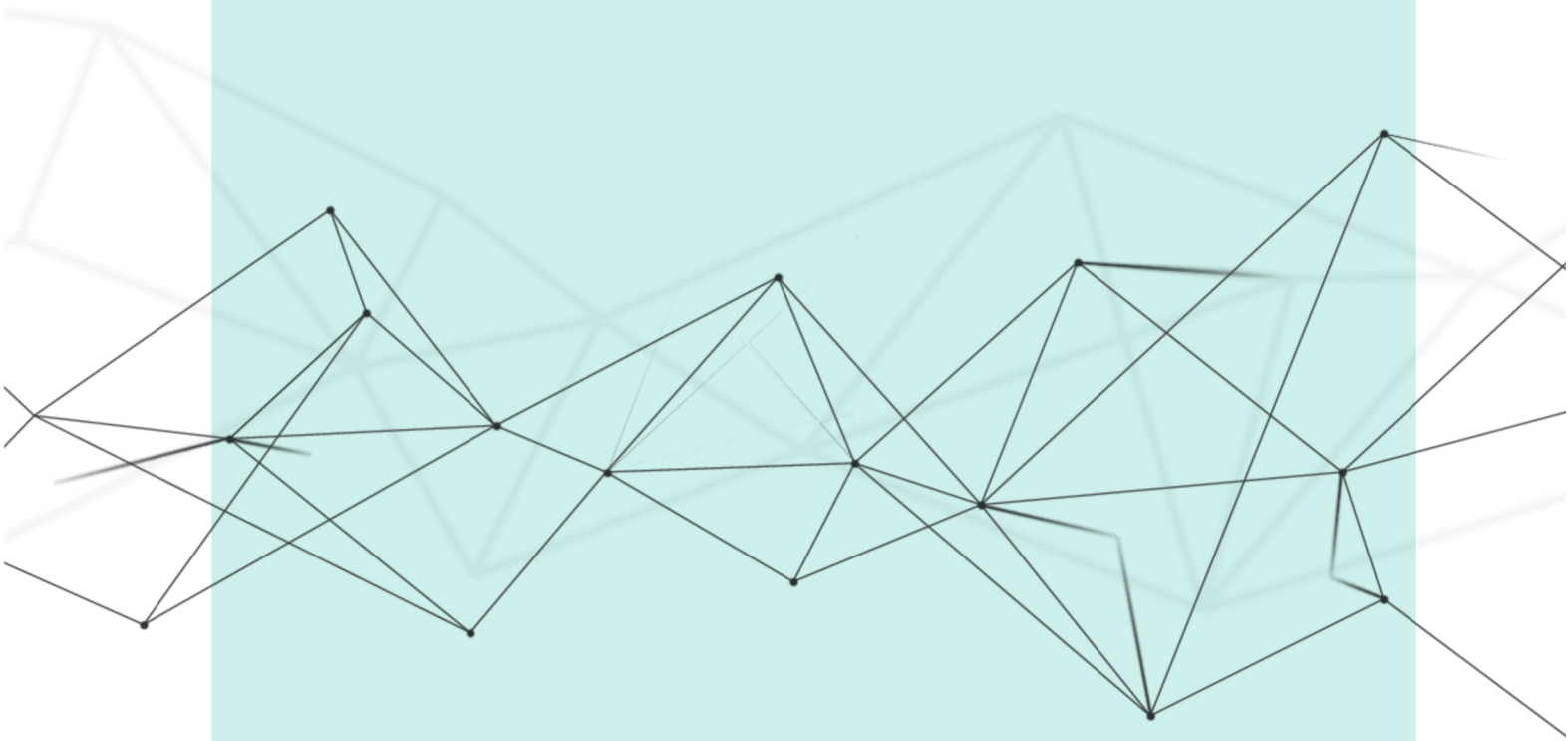
Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
**Staatssekretariat für Wirtschaft SECO**

Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 59

Studie | Juni 2025

# Beschwerdeverfahren in Kartellsachen am Bundesverwaltungsgericht

## Evaluation Verfahrensdauer und Sachverhaltsermittlung



Grundlagen für die Wirtschaftspolitik

**In der Publikationsreihe «Grundlagen für die Wirtschaftspolitik» veröffentlicht das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO Studien und Arbeitspapiere, welche wirtschaftspolitische Fragen im weiteren Sinne erörtern.**

**Herausgeber**
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Holzikofenweg 36, CH-3003 Bern
Tel. +41 58 469 60 22
wp-sekretariat@seco.admin.ch
www.seco.admin.ch

**Online**
www.seco.admin.ch/studien

**Autoren**
Dr. Michael Funk
Dr. Samuel Rutz
Beatrix Marosvölgyi
Elena Zarkovic
Swiss Economics SE AG
Ottikerstrasse 7, CH-8006 Zürich

**Projektbegleitung**
Dr. Florian Brunner, Bratschi AG
Prof. Dr. Isabelle Häner, Bratschi AG

**Zitierweise**
Michael Funk, Samuel Rutz, Beatrix Marosvölgyi, Elena Zarkovic (2025): «Beschwerdeverfahren in Kartellsachen am Bundesverwaltungsgericht: Evaluation Verfahrensdauer und Sachverhaltsermittlung». Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 59. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern, Schweiz.

**Anmerkungen**
Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.

Der vorliegende Text gibt die Auffassung der Autoren wieder. Diese muss nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers übereinstimmen.

# Beschwerdeverfahren in Kartellsachen am Bundesverwaltungsgericht

## Evaluation Verfahrensdauer und Sachverhaltsermittlung


**Zusammenfassung**

Die Expertenkommission «Reform Wettbewerbsbehörden» des Bundesrates hat Verbesserungspotenzial bei den Beschwerdeverfahren in Kartellsachen vor dem Bundesverwaltungsgericht (BVGer) festgestellt. Das vorliegende Gutachten untersucht diese Verfahren anhand der öffentlich verfügbaren Informationen, insbesondere auf Basis der publizierten Urteile des BVGer. Dazu wurden alle seit 2013 veröffentlichten Urteile des BVGer – die insgesamt 29 Sanktionsverfügungen der Wettbewerbskommission (WEKO) betrafen – mit künstlicher Intelligenz (KI) ausgewertet.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer der untersuchten Fälle betrug dabei 5 Jahre und 2 Monat, wobei das Beschwerdeverfahren vor dem BVGer in 23 von 29 Fällen länger dauerte als die Untersuchung der WEKO. Der ordentliche Schriftenwechsel wird dabei in der Regel zügig abgewickelt. Verzögerungen treten jedoch oft danach auf: Im Durchschnitt betrifft 70 Prozent der Verfahrensdauer die Phase zwischen Abschluss des Schriftenwechsels und Urteilsfällung. In dieser Phase finden keine erkennbaren Verfahrenshandlungen statt. Da die ausgewerteten Urteile keine Angaben zu den internen Abläufen des Gerichts beinhalten, sind hier letztlich jedoch keine genaueren Aussagen zu den Ursachen möglich.

Insgesamt ergaben die Auswertungen keine Anhaltspunkte dafür, dass eine hohe Zahl von Parteien oder mehrere parallel geführte Verfahren zum selben Sachverhalt die Dauer des Beschwerdeverfahrens verlängern. Verfahren zu Vertikalabreden nach Art. 5 Abs. 4 Kartellgesetz (KG) wurden im Durchschnitt etwas schneller abgeschlossen als Verfahren zu Horizontalabreden nach Art. 5 Abs. 3 KG oder Missbrauchssachverhalten nach Art. 7 KG. Auch lässt sich kein Trend zu kürzeren Verfahren feststellen; vielmehr ist seit 2019 eine deutliche Verlängerung der Verfahrensdauer zu beobachten.

Eigene Sachverhaltserhebungen durch das BVGer sind die Ausnahme. Meist überprüfte das BVGer nur den von der WEKO erstellten Sachverhalt, führte aber keine ergänzenden Beweiserhebungen durch. Nur in fünf Fällen nahm das BVGer eigene Sachverhaltsermittlungshandlungen vor, zwei davon in Form eines Fragenkatalogs an die Parteien. Hingegen fanden in sieben Fällen mündliche Verhandlungen statt. Weder die ergänzenden Beweiserhebungen noch die mündlichen Verhandlungen verlängerten die Laufzeiten des Verfahrens messbar; einzelne Urteilsbegründungen deuten allerdings darauf hin, dass instruktive Verhandlungen dazu beitrugen, wesentliche Sachverhaltselemente zu präzisieren.

Die Behandlung kartellrechtlicher Rechts- und Sachfragen ist naturgemäss komplex und führt daher tendenziell zu längeren Verfahrensdauern als in anderen Rechtsgebieten. Abgesehen hiervon konnten jedoch keine weiteren eindeutigen Gründe für die lange Dauer der Beschwerdeverfahren in Kartellsachen vor dem BVGer identifiziert werden. Ein möglicher Erklärungsfaktor liegt in der personellen Organisation des Gerichts: Während im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren Teams aus juristischen und ökonomischen Fachleuten den Entscheid der WEKO vorbereiten, ist am BVGer in der Regel eine einzelne Person mit dem Verfassen des Entscheidentwurfs betraut, was mehr Zeit in Anspruch nimmt.

**Résumé**

La commission d'experts « Réforme des autorités de la concurrence » instituée par le Conseil fédéral a relevé des marges d'amélioration dans la procédure de recours en matière de cartels devant le Tribunal administratif fédéral (TAF). Le présent rapport examine ces procédures à partir des informations disponibles publiquement, en particulier les arrêts du TAF. À cette fin, tous les jugements rendus depuis 2013 – soit 29 décisions de sanction de la Commission de la concurrence (COMCO) – ont été analysés à l'aide de l'intelligence artificielle.

La durée moyenne des affaires étudiées s'élève à cinq ans et deux mois. Dans 23 cas sur 29, la procédure devant le TAF a duré plus longtemps que l'enquête menée par la COMCO. Le double échange d'écritures est en règle générale traité rapidement ; les retards apparaissent surtout après cette phase : en moyenne, 70 % de la durée totale couvrent la période comprise entre la clôture des écritures et le prononcé de l'arrêt, sans qu'aucune activité procédurale visible ne soit accomplie. Les jugements ne contenant pas d'informations sur l'organisation interne du tribunal, il n'est pas possible de préciser les causes de ces délais.

Les analyses ne montrent pas que le nombre de parties ou l'existence de procédures parallèles relatives au même objet allongent la durée des recours. Les affaires portant sur des accords verticaux au sens de l'art. 5, al. 4, de la loi sur les cartels (LCart) sont, en moyenne, clôturées un peu plus rapidement que celles concernant des accords horizontaux (art. 5, al. 3, LCart) ou des comportements abusifs (art. 7 LCart). Aucun raccourcissement tendanciel n'est observable ; au contraire, la durée des procédures s'allonge nettement depuis 2019.

Les investigations propres du TAF demeurent exceptionnelles. Le tribunal se limite le plus souvent à contrôler les constatations de la COMCO sans ordonner de mesures d'instruction supplémentaires. Il n'a procédé à des investigations complémentaires que dans cinq affaires, dont deux par l'envoi d'un questionnaire détaillé aux parties. Des audiences ont eu lieu dans sept dossiers. Ni ces investigations ni les audiences n'ont eu d'effet mesurable sur la durée totale, bien que certaines motivations indiquent qu'elles ont permis de clarifier des éléments essentiels du dossier.

Le traitement des questions juridiques et factuelles en droit des cartels est par nature complexe, d'où des durées de procédure supérieures à celles d'autres domaines. Hormis cet élément, l'analyse n'a pas mis en évidence d'autres causes déterminantes expliquant la longueur des recours. Un facteur possible réside dans l'organisation du TAF : alors que, devant la COMCO, des équipes interdisciplinaires préparent la décision de première instance, la rédaction du projet d'arrêt au TAF est généralement confiée à une seule personne, ce qui prolonge nécessairement le processus.

**Riassunto**

La commissione di esperti «Riforma delle autorità della concorrenza» istituita dal Consiglio federale ha individuato margini di miglioramento nelle procedure di ricorso in materia di cartelli dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TAF). Il presente studio esamina tali procedure sulla base delle informazioni disponibili pubblicamente, in particolare delle decisioni del TAF. A tal fine, sono stati analizzati con l'ausilio dell'intelligenza artificiale tutti i giudizi pubblicati dal 2013, relativi in totale a 29 decisioni della Commissione della concorrenza (COMCO).

La durata media dei casi esaminati è risultata di cinque anni e due mesi. In 23 casi su 29 la procedura davanti al TAF è stata più lunga dell'inchiesta condotta dalla COMCO. Lo scambio ordinario di scritti viene di norma evaso speditamente. I ritardi si manifestano soprattutto dopo questa fase: in media, il 70 % della durata complessiva riguarda il periodo compreso fra la chiusura degli scritti e la pronuncia della sentenza, senza che in tale lasso di tempo si svolgano attività processuali visibili. Poiché le sentenze analizzate non contengono indicazioni sugli iter interni del tribunale, non è possibile chiarire con maggiore precisione le cause dei ritardi.

Le analisi non evidenziano che un numero elevato di parti o la presenza di procedimenti paralleli sul medesimo oggetto prolunghino la durata del ricorso. I procedimenti relativi ad accordi verticali ai sensi dell'art. 5 cpv. 4 della legge sui cartelli (LCart) si concludono, in media, leggermente più velocemente di quelli concernenti accordi orizzontali (art. 5 cpv. 3 LCart) o abusi di posizione dominante (art. 7 LCart). Non si riscontra un trend verso procedimenti più brevi; al contrario, dal 2019 si osserva un netto allungamento dei tempi.

Le attività istruttorie proprie del TAF costituiscono un'eccezione. Il tribunale si limita per lo più a verificare i fatti accertati dalla COMCO, senza disporre ulteriori mezzi di prova. Solo in cinque casi il TAF ha svolto indagini autonome, due delle quali attraverso un questionario rivolto alle parti. In sette procedimenti si sono tenute udienze. Né le indagini supplementari né le udienze hanno inciso in modo misurabile sulla durata totale; alcune motivazioni indicano tuttavia che le udienze istruttorie hanno contribuito a precisare elementi essenziali del fatto.

Il trattamento delle questioni giuridiche e fattuali in materia di cartelli è complesso e comporta quindi tempi procedurali tendenzialmente più lunghi rispetto ad altri ambiti del diritto. A parte tale fattore, l'analisi non ha individuato altre cause determinanti che spieghino la durata dei ricorsi in materia di cartelli dinanzi al TAF. Una possibile spiegazione risiede nell'organizzazione del tribunale: mentre, in sede COMCO, team interdisciplinari di giuristi ed economisti preparano la decisione di prima istanza, al TAF la redazione del progetto di sentenza è di norma affidata a una sola persona, con conseguente maggiore dispendio di tempo.

**Summary**

The Federal Council's expert commission on the "Reform of the Competition Authorities" has identified room for improvement in appeal proceedings in cartel matters before the Federal Administrative Court (FAC). The present expert report analyses these proceedings using publicly available information, in particular the published judgments of the FAC. All judgments issued since 2013—covering a total of 29 sanction decisions by the Competition Commission (COMCO)—were examined with the aid of artificial intelligence.

The average duration of the cases studied was five years and two month; in 23 of the 29 cases, the FAC appeal lasted longer than COMCO's investigation. The ordinary exchange of written submissions is generally processed swiftly. Delays typically arise afterwards: on average, 70 per cent of the total duration lies between the close of pleadings and the delivery of judgment. No procedural steps are discernible during this period. Because the judgments provide no information on the court's internal workflows, the precise reasons for the delays cannot be determined.

The analysis provides no evidence that a large number of parties or several parallel proceedings on the same matter prolong the appeal. Cases involving vertical agreements under Article 5(4) of the Cartel Act (CA) were concluded slightly more quickly, on average, than those concerning horizontal agreements under Article 5(3) CA or abuse of dominance under Article 7 CA. Nor is there any trend toward shorter proceedings; on the contrary, a marked increase in duration has been observed since 2019.

Independent fact-finding by the Federal Administrative Court remains the exception rather than the rule. In most cases, the Court relied on the facts established by the Competition Commission (COMCO) and did not conduct additional evidence gathering. Only in five cases did the Court undertake its own investigative measures — two of which consisted of written questionnaires addressed to the parties. Oral hearings were held in seven cases. Neither the supplementary investigations nor the oral hearings had a measurable effect on the overall duration of the proceedings; however, some rulings suggest that well-structured hearings contributed to clarifying key factual elements.

Due to the inherently complex nature of legal and factual issues in competition law, these proceedings tend to take longer than those in other legal areas. Beyond this, however, the analysis did not identify any clear additional reasons for the extended duration of appeal procedures in cartel matters before the Court. One potential contributing factor may lie in the Court's staffing structure: while first-instance administrative decisions by COMCO are typically prepared by interdisciplinary teams of legal and economic experts, the drafting of judgments at the Federal Administrative Court is usually assigned to a single individual — a process that naturally requires more time.

# Inhaltsverzeichnis

**Zusammenfassung** ..... **III**
**Résumé** ..... **IV**
**Sintesi** ..... **V**
**Executive Summary** ..... **VI**
**Inhaltsverzeichnis** ..... **VII**
**1 Einleitung** ..... **1**
**2 Vorgehen** ..... **3**
2.1 Auswahl des KI-Tools ..... 3
2.2 Vorbereitung der Auswertung ..... 4
2.3 Durchführung der Auswertung ..... 5
2.4 Publikation der Factsheets und Information der involvierten Parteien ..... 7
2.5 Kodierung für statistische Auswertung ..... 7
**3 Beschwerdeverfahren am BVGer** ..... **9**
**4 Anzahl und Dauer der Verfahren** ..... **12**
4.1 Art und Anzahl der Verfahren ..... 12
4.2 Verfahrensdauer ..... 12
4.3 Anzahl Seiten der Urteile ..... 18
4.4 Fazit ..... 19
**5 Mögliche Treiber der Verfahrensdauer** ..... **21**
5.1 Vorbemerkungen ..... 21
5.2 Anzahl Parteien und Jahre der Beschwerde ..... 21
5.3 Anträge und weitere Aktivitäten der Beschwerdeführenden ..... 24
5.4 Ermittlungshandlungen des BVGer ..... 26
5.5 Vergleich mit anderen Verfahren ..... 28
5.6 Fazit ..... 32
**A Anhang** ..... **34**
A.1 Prompts ..... 34
A.2 Variablen ..... 36

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Überblick über die ausgewerteten Fälle ..... 6
Tabelle 2: Übersicht über die Verfahrensdauer (in Jahren) ..... 14
Tabelle 3: Ermittlungshandlungen des BVGer ..... 32

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anzahl Verfahren nach Artikel KG ..... 12
Abbildung 2: Dauer des BVGer-Verfahrens im Verhältnis zur Gesamtverfahrensdauer ... 16
Abbildung 3: Anteil der Dauer des Schriftenwechsels am Gesamtverfahren ..... 18
Abbildung 4: Zusammenhang zwischen Seitenzahl und Verfahrensdauer ..... 19
Abbildung 5: Zusammenhang zwischen Anzahl Parteien und Verfahrensdauer ..... 22
Abbildung 6: Zusammenhang Verfahrensbeginn, Verfahrensdauer und Tatbestand ..... 23
Abbildung 7: Durchschnittliche Dauer der zu Jahresbeginn hängigen Verfahren ..... 24
Abbildung 8: Verfahrensdauer an der Abteilung II des BVGer ..... 30
Abbildung 9: Durchschnittliche Verfahrenslänge in verschiedenen Ländern ..... 31

# Abkürzungen

| | |
|---|---|
| Abs. | Absatz |
| Art. | Artikel |
| BGer | Bundesgericht |
| BV | Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) |
| BVGE | Amtlichen Entscheidsammlung des Bundesverwaltungsgerichts |
| BVGer | Bundesverwaltungsgericht |
| EMRK | Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101) |
| KI | Künstliche Intelligenz |
| KG | Kartellgesetz |
| LLM | Large Language Model |
| Rz. | Randziffer |
| SECO | Staatssekretariat für Wirtschaft |
| VGG | Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (SR 173.32) |
| VGR | Geschäftsreglement für das Bundesverwaltungsgericht vom 17. April 2008 (SR 173.320.1) |
| VwVG | Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021) |
| WEKO | Wettbewerbskommission |
| WBF | Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung |

# 1 Einleitung

Am 15. März 2024 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), eine Vernehmlassungsvorlage zur Reform der Wettbewerbsbehörden zu erarbeiten. Ein zentraler Bestandteil dieser Vorlage betrifft mögliche Reformen der Beschwerdeverfahren in Kartellsachen am Bundesverwaltungsgericht (BVGer).

Die vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission «Reform Wettbewerbsbehörden» stellte Verbesserungspotenzial bei diesen Beschwerdeverfahren fest.[1] Insbesondere monierte sie, dass das BVGer in Beschwerdeverfahren in Kartellsachen selten zusätzlichen Beweismassnahmen durchführte. Zudem kritisierte die Expertenkommission die lange Dauer des Beschwerdeverfahrens vor dem BVGer. Aus diesen beiden Kritikpunkten lassen sich zwei grundlegende Fragen ableiten, die im Rahmen dieses Gutachtens beantwortet werden sollen:

- Sollte das BVGer in Kartellrechtsverfahren stärker verpflichtet werden, ergänzende Beweismassnahmen durchzuführen?
- Deuten die vorliegenden Informationen darauf hin, dass die lange Verfahrensdauer tendenziell dem BVGer zuzuschreiben ist, und wären verfahrensbeschleunigende Massnahmen erforderlich?

Das Ziel des vorliegenden Gutachtens besteht darin, eine systematische Analyse der Beschwerdeverfahren in Kartellsachen vor dem BVGer seit 2013 durchzuführen.[2] Der Fokus liegt dabei auf folgenden Aspekten:

1. Dauer der einzelnen Verfahrensschritten und die Gründe für die Dauer.
2. Die Häufigkeit und Begründung von Rügen der Beschwerdeführenden hinsichtlich fehlerhafter oder unvollständiger Sachverhaltsfeststellungen durch die WEKO. Die Begründung für die Abweisung oder Stattgabe dieser Rügen.
3. Die Häufigkeit der konkreten Beweisanträge und wie das BVGer mit diesen Anträgen umgegangen ist.
4. Analyse der Entwicklung und Tendenzen in Bezug zu diesen Fragen seit 2013.
5. Vergleich mit anderen wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren vor dem BVGer, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu identifizieren

[1] Expertenkommission Reform Wettbewerbsbehörden, Schlussbericht vom 1. Dezember 2023, S. 8, 108 ff.

[2] In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass Swiss Economics in einigen hängigen Verfahren als ökonomische Expertin involviert ist und im Auftrag der Beschwerdeführerinnen ökonomische Gutachten erstellt hat.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

- In **Kapitel 2** erläutern wir unser methodisches Vorgehen bei der Auswertung der BVGer-Urteile.
- **Kapitel 3** gibt einen Überblick über die Beschwerdeverfahren am BVGer.
- In **Kapitel 4** wird die Auswahl der relevanten Urteile vorgenommen und begründet sowie eine erste Auswertung hinsichtlich der Verfahrensdauer durchgeführt.
- In **Kapitel 5** diskutieren wir mögliche Treiber der Verfahrensdauer.

# 2 Vorgehen

## 2.1 Auswahl des KI-Tools

Die Beschaffung der notwendigen Informationen war für das vorliegende Projekt von zentraler Bedeutung. Da weder eine Einsichtnahme in die Verfahrensakten möglich war noch umfassende Interviews mit Behörden und Parteien durchgeführt werden konnten, blieb als einzige Informationsquelle die Auswertung der veröffentlichten Urteile des BVGer. Aufgrund ihres Umfangs war aber auch hier eine systematische Auswertung nicht möglich.

Um die Analyse der Kartellverfahren vor dem BVGer effizient und mit einer hinreichenden Präzision durchführen zu können, wurde deshalb eine auf einem «Large Language Model» (LLM) basierende Künstliche Intelligenz (KI) eingesetzt. Ein LLM nutzt maschinelles Lernen, um Sprache zu verarbeiten, zu verstehen und zu generieren. Im Kern basiert die Auswertung auf linguistischen Wahrscheinlichkeitsmodellen, die statische Wort- und Satzfolgen im Rahmen eines umfangreichen «Trainings» erlernen, und diese anschliessend auf neue Textdokumente anwenden können. Zudem lernen die meisten Modelle im Rahmen einer fortlaufenden «Konversation» weiter.

Für das vorliegende Projekt wurde ein KI-Tool benötigt, das in der Lage ist, zugewiesene Quelltexte effizient auszuwerten. Die Wahl dieses Tools wurde durch die Länge und Komplexität der Urteile motiviert, da zu einzelnen WEKO-Fällen oft mehrere, umfangreiche Urteile vorliegen. Das KI-Tool musste folgende Anforderungen erfüllen:

- Hochladen und Analyse mehrerer umfangreicher PDF-Dokumente;
- Berücksichtigung aller hochgeladenen Dokumente bei der Beantwortung der Fragen;
- Analyse komplexer juristischer Texte auf Deutsch und Französisch;
- Referenzen in den generierten Antworten, um die Ergebnisse der Analyse zu überprüfen.

Die Wahl fiel auf **NotebookLM**, das auf den multimodalen KI-Modell Gemini von Google basiert. NotebookLM ist eine KI-basierte Online-Anwendung, die auf Dokumentenanalyse und -management spezialisiert ist.[3] An dieser Stelle sei angemerkt, dass sich die Entwicklung von LLM-Modellen allein während der Projektlaufzeit stark beschleunigt hat und seit Projektbeginn sowohl alle etablierten Anbieter als auch neue Anbieter neue, leistungsfähigere Modelle vorgestellt haben.

[3] Im Vergleich zu ChatGPT von OpenAI ist diese Anwendung besser geeignet für die Analyse von Sachinformationen, insbesondere von Forschungsergebnissen. Während ChatGPT auf konversationsbasierte KI setzt, ist NotebookLM auf die Interaktion mit Dokumenten spezialisiert. Die Stärke von NotebookM liegt daher in der Analyse und Zusammenfassung komplexer Dokumente.

## 2.2 Vorbereitung der Auswertung

Nach der Wahl des Tools wurden die wichtigsten Themenbereiche definiert, die durch unsere Auswertung abgedeckt werden sollten. Diese umfassten unter anderem:

- Teilnehmende Parteien
- Einzelne Verfahrensschritte und deren Dauer
- Weitere wichtige Daten und Ereignisse
- Eingaben, Rügen und der Umgang mit den Rügen, Beweismaterialien, Sachverhaltsermittlungen

Für die Durchführung der Analyse mussten zu diesen Themen sogenannte «Prompts» formuliert werden. Dabei handelt es sich um Eingaben, die ein LLM dazu bringen, eine Antwort zu generieren. Die Antworten eines LLM können aufgrund seiner inhärenten Architektur bei wiederholter Fragestellung variieren. Um jene Prompts zu identifizieren, die die gewünschte Struktur, Klarheit und Länge der Antworten lieferten, wurden verschiedene Formulierungen systematisch getestet. Hierbei wurden die Prompts in mehreren iterativen Tests verbessert. Es zeigte sich, dass es oft zweckführend war, Antworten mit NotebookLM zu generieren und anschliessend mit ChatGPT zu straffen und zu strukturieren.

Um die Qualität der Prompts und Antworten zu optimieren, spiegelten wir diese zudem mit externen juristischen Begleitpersonen von der Bratschi AG. Basierend auf deren Feedback wurden einzelne Prompts verfeinert oder erweitert, während andere gänzlich gestrichen wurden. Ziel war es, potenzielle inhaltlichen Lücken («Blind Spots») zu schliessen und alle relevanten Aspekte abzudecken.

Im Rahmen der durchgeführten Tests zeigte sich, dass NotebookLM effizienter arbeitet, wenn zu Beginn des Prompts Kontext zu den hochgeladenen Dokumenten gegeben wird. Daher begann jede Prompt-Abfolge mit folgenden Informationen in der Form eines eigenständigen Prompts:

> *«Bei den X Quellen handelt es sich um X Urteile in X Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht (BVGer) zum gleichen Sachverhalt. Die Vorinstanz ist die Schweizer Wettbewerbskommission (WEKO)».*

Schliesslich zeigte sich auch, dass die Reihenfolge der Prompts von entscheidender Bedeutung für die Qualität der Antworten war. Die Prompts und ihre Reihenfolge wurden daher in einer Master-Datei festgelegt. Diese wurde bei der Auswertung jedoch nicht immer strikt eingehalten. Eine bewährte Strategie war beispielsweise, bei falschen oder ungenauen Antworten zu einem früheren Prompt zurückzuspringen und von dort aus die Liste erneut durchzugehen, um vom bisher «gelernten» zu profitieren.

Die Tests zeigten auch, dass NotebookLM bei deutschen Texten deutlich besser abschnitt als bei französischen. Überraschend war dabei die Beobachtung, dass die Auswertung mit deutschen Prompts bei den französischen Texten besser funktionierte als mit französischen Prompts. Die Liste der bei der Analyse schliesslich verwendeten deutschen Prompts findet sich in Anhang A.1

## 2.3 Durchführung der Auswertung

### Auswahl der relevanten Fälle

Der ursprüngliche Auftrag sah eine Auswertung aller Beschwerdeentscheide des BVGer in Kartellsachen in den letzten zehn Jahren vor. Aufgrund der Bedeutung des Falles *Gaba/Gebro* wurde der Beginn des Auswertungszeitraums jedoch auf alle Verfahren seit dem Jahr 2013 festgelegt. Eine erste Identifikation der relevanten Fälle erfolgte anhand der Liste, die im Bericht der Expertenkommission zur Reform der Wettbewerbsbehörden veröffentlicht wurde.[4] Diese Liste wurde mit Hilfe der Entscheiddatenbank des BVGer überprüft und mit den neuesten Fällen ergänzt.

### Bereinigung der Liste

Insgesamt konnten für den betrachteten Zeitraum 34 Entscheide der WEKO identifiziert werden, die ans BVGer weitergezogen wurden. Das BVGer hat in diesen Fällen 84 Sachentscheide gefällt. Nicht weiter berücksichtigt wurden Entscheide zu vorsorglichen Massnahmen sowie zu Publikations- und anderen Verfahrensfragen.

Zudem wurde bei Fällen wie *Baubeschläge*, *Marché du livre en français* und *Hors Liste Medikamente,* die das Bundesgericht später an das BVGer zurückwies, nur das erste Beschwerdeverfahren vor dem BVGer analysiert. Die zweiten Verfahren (nach erfolgter Rückweisung) sind aufgrund der Vorkenntnisse des BVGer und der zusätzlichen Behandlung durch das Bundesgericht in der Regel nicht mit den ersten Fällen vergleichbar. Ebenfalls nicht vergleichbar – und deshalb aus der Auswertung ausgeschlossen – sind Beschwerdefälle in Zusammenschlussverfahren, bei denen die Fragen der Meldepflicht[5] und der Beschwerdelegitimation im Vordergrund standen.[6] Somit verbleiben 29 Fälle mit insgesamt 67 Verfahren (Urteilen). Tabelle 1 gibt einen Überblick über die ausgewerteten Fälle.

### Auswertung der Urteile

Für die Auswertung wurden sämtliche Urteile, die zum selben Sachverhalt erlassen wurden, in je ein «Notebook» von NotebookLM geladen. Anschliessend wurde die Auswertung mit Hilfe der Prompts-Liste durchgeführt (vgl. Abschnitt 2.2). Sofern die vordefinierten Prompts kein nutzbares Resultat produzierten, wurden die Prompts je nach Bedarf spezifiziert oder wiederholt. Die Ergebnisse wurden in einem Excel-Sheet gesammelt und dokumentiert.

---

[4] Expertenkommission Reform Wettbewerbsbehörden, Schlussbericht vom 1. Dezember 2023, Anhang 6.

[5] BVGer, Urteil B-1471/2016 vom 6. Oktober 2020 (Zusammenschlussvorhaben Tamedia/Adextra).

[6] BVGer, Urteil B-3871/2017 vom 3. Mai 2018 (Zusammenschlussvorhaben Ticketcorner/Starticket).

Tabelle 1: Überblick über die ausgewerteten Fälle

| Fälle | Anzahl Urteile | Art. KG | Datum erste Beschwerde | Datum Urteil |
|---|---|---|---|---|
| **Abreden im Bereich Luftfracht** | 9 | 5.3 | 10.02.2014 | 16.11.2022 |
| **Articles de sport** | 1 | 5.4 | 31.10.2012 | 17.12.2015 |
| **Ascopa** | 1 | 5.1 | 06.01.2012 | 12.12.2022 |
| **Baubeschläge** | 3 | 5.3 | 06.12.2010 | 23.09.2014 |
| **Bauleistungen Graubünden** | 3 | 5.3 | 01.10.2019 | 09.08.2021 |
| **Bayerische Motoren Werke** | 1 | 5.4 | 22.06.2012 | 13.11.2015 |
| **Eishockey im Pay-TV** | 1 | 7 | 19.11.2020 | 31.10.2023 |
| **Gaba/Gebro (Elmex)** | 2 | 5.4 | 25.01.2010 | 19.12.2013 |
| **Flügel und Klaviere** | 1 | 5.3 | 08.02.2016 | 02.04.2020 |
| **Hoch- und Tiefbau im Engadin I** | 4 | 5.3 | 26.03.2018 | 28.11.2023 |
| **Hoch- und Tiefbau im Engadin II** | 1 | 5.3 | 03.10.2019 | 26.10.2023 |
| **Hoch- und Tiefbau im Engadin III** | 2 | 5.3 | 01.02.2018 | 18.04.2024 |
| **Hoch- und Tiefbau im Engadin IV** | 1 | 5.3 | 01.02.2018 | 14.08.2023 |
| **Hoch- und Tiefbau im Engadin VI** | 2 | 5.3 | 01.02.2018 | 07.12.2023 |
| **Hoch- und Tiefbau im Engadin VIII** | 2 | 5.3 | 01.02.2018 | 28.11.2023 |
| **Hors-Liste Medikamente** | 5 | 5.4 | 18.01.2010 | 03.12.2013 |
| **Leasing und Finanzierung von Fahrzeugen** | 1 | 5.3 | 10.09.2019 | 05.06.2023 |
| **Kommerzialisierung von elektronischen Medikamenteninformationen** | 1 | 7 | 04.05.2016 | 19.01.2022 |
| **Marché du livre en français** | 9 | 5.4 | 11.07.2013 | 30.10.2019 |
| **Nikon** | 1 | 5.4 | 30.01.2012 | 16.09.2016 |
| **Preispolitik Swisscom ADSL** | 1 | 7 | 07.12.2009 | 14.09.2015 |
| **Sport im Pay-TV** | 1 | 7 | 24.06.2016 | 10.05.2022 |
| **Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau** | 4 | 5.3 | 09.02.2012 | 25.06.2018 |
| **Supermédia** | 1 | 7 | 14.05.2018 | 16.02.2021 |
| **Swisscom WAN-Anbindung** | 1 | 7 | 24.12.2015 | 24.06.2021 |
| **Türprodukte** | 1 | 5.3 | 23.01.2015 | 14.11.2017 |
| **Vertrieb von Tickets im Hallenstadion** | 2 | 7 | 23.01.2012 | 24.11.2016 |
| **VPVW-Stammtische** | 3 | 5.3 | 04.12.2015 | 16.08.2022 |
| **Zugang zur Dienstleistung der dynamischen Währungsrechnung (DCC)** | 1 | 7 | 31.01.2011 | 18.12.2018 |

Quelle: Swiss Economics

In einem weiteren Schritt wurden die Ergebnisse summarisch manuell und teilweise mit Hilfe der Links zu den entsprechenden Textstellen im Originaldokument überprüft und ggf. korrigiert und/oder ergänzt. Darüber hinaus mussten die Antworten häufig auf die wesentlichen Informationen reduziert und in eine strukturierte Form gebracht werden. Hierfür wurde mit ChatGPT wiederum eine KI eingesetzt, die für diese Art der Textbearbeitung besonders geeignet ist. Um die teilweise unübersichtlichen Ergebnisse in eine auswertbare Form zu bringen, wurde mit Prompts wie zum Beispiel «*Kürze den folgenden Text in Form einer Liste*» gearbeitet.

**Erstellung der Factsheets**

Anschliessend wurden die Informationen strukturiert und kompakt in ein Factsheet übertragen, das für jeden Fall eine Übersicht über die gestellten Fragen (nicht Prompts) und Ergebnisse enthält. Dafür wurden die Fragen thematisch gruppiert und die einzelnen Themenbereiche durch intuitive Formatierungen voneinander abgegrenzt. Folgende Themenbereiche wurden definiert:

- Allgemeine Informationen zum Verfahren vor dem BVGer
- Informationen über das WEKO-Verfahren
- Informationen zu den Verfahrensschritten vor dem BVGer
- Informationen zu einzelnen Verfahrensschritten
- Verfahrensanträge und Rügen

## 2.4 Publikation der Factsheets und Information der involvierten Parteien

Nach der Erstellung der Factsheets wurden diese auf der Homepage von Swiss Economics aufgeschaltet[7] und die involvierten Behörden und Anwälte wurden informiert und eingeladen, allfällige Korrekturen an den Factsheets und zusätzliche Anmerkungen anzubringen. Dafür wurde wiederum auf der Homepage von Swiss Economics ein Formular zur Verfügung gestellt.

Weder die Behörden noch die Anwälte nutzten die Möglichkeit, ihr Wissen um die ausgewerteten Fälle einzubringen. Nur gerade zwei Anwälte antworteten und nahmen Korrekturen vor bzw. machten zusätzliche Anmerkungen. Zudem konnten mit einigen involvierten Anwälte während des Projektverlaufs informelle Gespräche geführt werden.

## 2.5 Kodierung für statistische Auswertung

Parallel zum vorangehenden Schritt wurde mit der Kodierung der Antworten begonnen. Die Antworten wurden in Variablen umgewandelt, wie bspw. Dauer der Verfahren, Dauer von einzelnen Verfahrensschritten, Anzahl der involvierten Parteien, Sanktionierung und allfällige Reduktionen, Antrag auf Rückweisung, Vorhandensein eines ökonomischen und

[7] https://www.swiss-economics.ch/projekt/items/EvaluationderKartellbeschwerdeverfahren.html (zuletzt geöffnet: 27.01.2025).

juristischen Gutachtens, Art des Entscheids, Anträge auf zusätzlichen Sachverhaltsermittlungen. Erst diese Aufbereitung und Umwandlung der qualitativen Antworten in quantitativen Daten ermöglichten eine systematische Auswertung der Fälle (vgl. Anhang A.2).

Zu beachten ist, dass für die Auswertung das jeweilige WEKO-Verfahren als eine Beobachtung behandelt wurde. Der Fall *Abreden im Bereich Luftfracht* wird etwa als eine Beobachtung mit neun verschiedenen Verfahren vor dem BVGer behandelt.

Da allerdings nicht alle Verfahren zum gleichen Sachverhalt parallel abliefen, mussten für die Datenerfassung die folgenden Regeln festgelegt werden.

- **Anfangsdatum:** Massgeblich war der Eingang der ersten Beschwerde, da sich das Gericht ab diesem Zeitpunkt mit dem Sachverhalt zu befassen begann. Der Eingang der unterschiedlichen Beschwerden zum gleichen Sachverhalt weicht jedoch wegen der Beschwerdefrist in der Regel nur um wenige Tage ab. Die gleiche Regel galt für die Erfassung der einzelnen Schriftenwechsel.
- **Letzter Schriftenwechsel:** Für den letzten Schriftenwechsel wurde das Eingangsdatum der letzten Rechtsschrift erfasst.
- **Datum des Urteils:** In der Regel werden alle Verfahren zum gleichen Sachverhalt am gleichen Tag entschieden. Sofern dies nicht der Fall war, wurde das Datum des letzten Urteils verwendet.
- **Rückweisungen:** Sofern das Bundesgericht einen Sachverhalt zur Neubeurteilung ans BVGer zurückwies, wurde nur das erste Verfahren erfasst.

# 3 Beschwerdeverfahren am BVGer

Die Verfügungen der WEKO können mittels Beschwerde beim BVGer angefochten werden. Für Beschwerden im Bereich Wettbewerb ist die Abteilung II des BVGer zuständig (Art. 23 Abs. 2 VGR). Das Beschwerdeverfahren richtet sich nach den Bestimmungen gemäss Art. 44 ff. VwVG und läuft – vereinfacht dargestellt – wie folgt ab.

### Schriftenwechsel

Das BVGer stellt die Beschwerde der WEKO, allfälligen Gegenparteien oder anderen Beteiligten zu und setzt ihnen Frist zur Vernehmlassung an (Art. 57 Abs. 1 VwVG). Anders als die Beschwerdefrist, die von Gesetzes wegen 30 Tage beträgt (Art. 50 Abs. 1 VwVG), legt das BVGer die Fristen im weiteren Schriftenwechsel selbst fest und kann diese (auch mehrmals) erstrecken. Nach Eingang der Vernehmlassungen bzw. Ablauf der Frist ist der erste Schriftenwechsel abgeschlossen. Das BVGer kann die Parteien auf jeder Stufe des Verfahrens – unmittelbar nach dem ersten Schriftenwechsel oder zu einem späteren Zeitpunkt – zu einem weiteren Schriftenwechsel einladen (Art. 57 Abs. 2 VwVG). Die Eingaben im zweiten Schriftenwechsel werden üblicherweise als Replik (Beschwerdeführerin) und Duplik (WEKO, Gegenparteien und weitere Beteiligte) bezeichnet. Das BVGer kann auch nach dem zweiten Schriftenwechsel noch weitere Schriftenwechsel anordnen. Die Durchführung eines bzw. mehrere weiterer Schriftenwechsel steht im pflichtgemässen Prozessleitungsermessen der Instruktionsrichterin am BVGer und ist in Kartellsachen üblich. Die Parteien haben zudem einen Anspruch darauf, sich zu den Eingaben der WEKO oder Gegenparteien zu äussern (sog. Replikrecht).

### Mündliche Verhandlungen

Die Instruktionsrichterin kann sodann jederzeit eine mündliche Verhandlung anberaumen (Art. 57 Abs. 2 VwVG). Sie können namentlich zur Klärung des Sachverhalts dienen. Mündliche Verhandlungen werden oft als «Instruktionsverhandlung»[8] oder «Hauptverhandlung»[9] bezeichnet; Art. 40 VGG bezeichnet sie als «Parteiverhandlung». Sie sind in verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren im Unterschied zum Zivilprozess insgesamt (d.h. auch ausserhalb des Kartellrechts) «eher selten»[10].

### Sistierung

Das BVGer kann ein Verfahren aus zureichenden Gründen sistieren, z.B. weil ein anderes Verfahren hängig ist, welches von präjudizieller Bedeutung ist.

---

8 Vgl. etwa BVGer, Urteil B-831/2011 vom 18. Dezember 2018, Sachverhalt K.q.

9 Vgl. etwa BGer, Urteil 2C_64/2023vom 26. November 2024, E. 12.4.1.

10 Vgl. ANDRÉ MOSER, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), Kommentar Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (zit. Komm. VwVG), 2. Aufl., Zürich 2019, Art. 57 Rz. 32.

**Kognition**

Das BVGer überprüft die angefochtene Verfügung der WEKO auf Rechtsverletzungen (Art. 49 lit. a VwVG), unrichtige oder unvollständige Feststellungen des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 lit. b VwVG) und die Angemessenheit hin (Art. 49 lit. c VwVG). Welche Fehler das BVGer prüft, bestimmt die Beschwerdeführerin mit ihren Rügen, die das BVGer Punkt für Punkt behandeln muss.[11]

**Sachverhaltsfeststellung**

Im Beschwerdeverfahren gilt grundsätzlich wie im Verfahren vor der WEKO der Untersuchungsgrundsatz, d.h. der rechtserhebliche Sachverhalt wird von Amtes wegen festgestellt (Art. 12 VwVG). Im Beschwerdeverfahren wird der Untersuchungsgrundsatz allerdings durch die Begründungspflicht der Beschwerdeführerin (Art. 52 Abs. 1 VwVG) und die Rügen der Beschwerdeführerin, mit welchen diese den Streitgegenstand festsetzt, relativiert. Das BVGer ermittelt demgemäss nicht den Sachverhalt von Grund auf. Es hat nur noch die Aufgabe, die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung der WEKO auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen.[12] Sofern keine gegenteiligen Rügen erhoben werden, geht es von der Richtigkeit des festgestellten Sachverhalts aus. Nur wenn sich im Rahmen der Instruktion oder der Entscheidvorbereitung Zweifel an der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellung ergeben, führt es nachträglich eigene Beweismassnahmen durch.[13] Als Beweismassnahmen kommen alle Instrumente zur Sachverhaltsfeststellung in Betracht: Das BVGer kann beispielsweise die Parteien, Auskunftspersonen und Zeugen befragen, ihnen Fragebögen zustellen, Urkunden einfordern oder Sachverständigengutachten einholen (Art. 12 VwVG).

**Personelles**

Die Richter und Richterinnen sowie die Gerichtsschreibenden am BVGer sind allesamt Juristen. Das Generalsekretariat des BVGer verfügt zudem über wissenschaftliche Mitarbeitende mit Fachwissen in Betriebs- und Volkswirtschaft, welche die Richterinnen und Richter unterstützen. Die Geschäfte werden einer Instruktionsrichterin zur Prozessinstruktion und Erledigung zugeteilt (Art. 24 VGG i.V.m. Art. 31 Abs. 1 VGR); sie leitet das Verfahren bis zum Entscheid (Art. 39 Abs. 1 VGG). Die Zuteilung erfolgt mittels einer Software (sog. «Bandlimat»; Art. 31 Abs. 2 VGR) und gemäss den Kriterien nach Art. 31 Abs. 3 VGR. Auch die weiteren Spruchkörpermitglieder werden im selben Verfahren und aufgrund derselben Kriterien wie die Instruktionsrichterin bestellt (Art. 32 Abs. 1 VGR).

---

[11] Das BVGer muss sich jedoch nicht mit allen noch so unbegründeten Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen (vgl. etwa BVGer, Urteil B-787/2014 vom 16. November 2022, E. 1.2).

[12] AUER/JOSURAN-BINDER, Komm. VwVG, Art. 12 Rz. 10.

[13] BVGer, Urteil A-1190/2021 vom 14. März 2023, E. 3.3.

**Beratung**

Die Beratung erfolgt am BVGer in der Regel auf dem Weg der Aktenzirkulation (Art. 41 Abs. 1 VGG); sie bezieht sich sowohl auf das Dispositiv als auch auf die Begründung (vgl. auch Art. 34 Abs. 1 VGG). Bei der Aktenzirkulation erfolgt die Beratung, indem zunächst der befasste Gerichtsschreiber unter der Verantwortung der zuständigen Instruktionsrichterin das Referat, d.h. einen urteilsmässig ausformulierten Entscheidentwurf, redigiert (Art. 26 Abs. 2 VGG).[14]

Zusammen mit dem Referat «werden die Akten dem Zweitrichter zugestellt. Dieser kann sich dem Entwurf entweder anschliessen oder einen abweichenden Vorschlag machen, in der Regel mit schriftlicher Begründung. Die Akten werden daraufhin dem Drittrichter übermittelt, welcher dieselben Optionen hat. Zu einer mündlichen (nicht-öffentlichen) Urteilsberatung kommt es, wenn Differenzen nach dreimaliger Zirkulation nicht bereinigt sind, wenn ein Mitglied des Spruchkörpers dies verlangt oder wenn sie vom Abteilungspräsidenten bzw. der Abteilungspräsidentin angeordnet wird»[15]. Die mündliche Beratung (die nicht mit der Parteiverhandlung gemäss Art. 40 VGG zu verwechseln ist) kann auch öffentlich sein (Art. 42 Abs. 3 VGG), was sich im Gerichtsalltag des BVGer aber nicht etabliert hat.[16]

Ebenfalls zulässig (und gegebenenfalls zweckmässig) ist es, dass die Instruktionsrichterin zweifelhafte, aber präjudizielle Fragen vorweg isoliert dem Spruchkörper unterbreitet oder einstweilen erst ein Arbeitspapier mit einem Lösungsvorschlag in die Zirkulation gibt, um zu vermeiden, dass grosse Teile eines ausformulierten Entscheidentwurfs hinfällig werden, wenn die übrigen Mitglieder des Spruchkörpers einen anderen Entscheid treffen möchten.[17]

Die Urteile enthalten keine Informationen über den Gang der Beratung (z.B. Anzahl Zirkulationen, personelle Wechsel bei den Gerichtsschreibenden während der Erarbeitung des Referats, Dauer der Überarbeitung des Urteilsentwurfs nach der Aktenzirkulation, etc.).

**Entscheid**

Das BVGer entscheidet gemäss Art. 61 Abs. 1 VwVG in der Sache selbst (sog. reformatorischer Entscheid) oder weist das Verfahren ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die WEKO zurück (sog. kassatorischer Entscheid). Rückweisungen können z.B. erfolgen, wenn die WEKO den Sachverhalt nach Ansicht des BVGer ungenügend abgeklärt hat. Bei

---

[14] Vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER/MARTIN KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl., Basel 2022, Rz. 3.159.

[15] GABRIEL GERTSCH, Richterliche Unabhängigkeit und Konsistenz am Bundesverwaltungsgericht: eine quantitative Studie, ZBl 2021, S. 34 ff., S. 41.

[16] Vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 3.160.

[17] Vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Text in Fn. 792.

den für diesen Bericht ausgewerteten Verfahren hat das BVGer von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht.

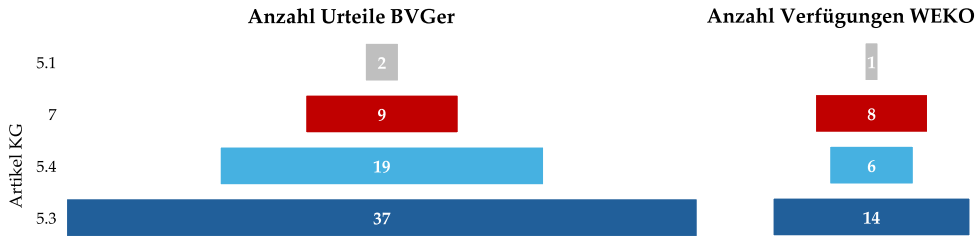
# 4 Anzahl und Dauer der Verfahren

## 4.1 Art und Anzahl der Verfahren

Wie in Abschnitt 2.3 dargelegt, wurden insgesamt 29 Fälle mit insgesamt 67 Verfahren ausgewertet. Abbildung 1 zeigt die Anzahl der Verfahren vor WEKO und BVGer aufgeteilt nach den einschlägigen Artikeln des Kartellgesetzes. Dabei wurden die Abreden nach nicht sanktionsbedrohten Abreden gemäss Art. 5 Abs. 1 KG sowie harten Abreden gemäss Art. 5. Abs. 3 KG (horizontale Abreden) und Art. 5 Abs. 4 KG (vertikale Abreden) aufgeteilt. Bei den Verfahren gemäss Art. 7 KG wurde keine weitere Unterteilung vorgenommen, da in den meisten Fällen mehrere Verhaltensweisen untersucht wurden.

Erheben mehrere Parteien je eine Beschwerde gegen dieselbe Verfügung der WEKO, finden in der Regel parallel nebeneinander mehrere, formell getrennte Beschwerdeverfahren statt. Relevant ist dies insbesondere bei Abreden (Art. 5 KG), da bei diesen naturgemäss mehrere Unternehmen involviert sind. Aus diesem Grund ist die Anzahl der Urteile insbesondere bei Abreden deutlich grösser als bei den Untersuchungen der WEKO. Diese Verfahren werden vom BVGer üblicherweise vom gleichen Spruchkörper und der gleichen Gerichtsschreiberin behandelt. Sie werden deshalb für die nachfolgende Analyse jeweils als eine Beobachtung behandelt.

**Abbildung 1: Anzahl Verfahren nach Artikel KG**




Quelle: Swiss Economics

## 4.2 Verfahrensdauer

Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK legen fest, dass Gerichte und Behörden innert angemessener Frist entscheiden müssen. Ob die Dauer eines Verfahrens angemessen ist, bestimmt sich nicht absolut, sondern im Einzelfall unter Berücksichtigung der gesamten Umstände (z.B. Umfang und Bedeutung des Verfahrens, Verhalten der Privaten und der Behörden, Bedeutung für die Betroffenen, spezifische Entscheidungsabläufe etc.). Bei der Beurteilung der Verfahrensdauer wird geprüft, ob sich die Umstände, die zur Ver-

längerung des Verfahrens geführt haben, **objektiv** rechtfertigen lassen. Die Überlastung der Behörde bzw. des Gerichts rechtfertigt keine Rechtsverzögerung.[18]

Die Expertenkommission kritisiert die lange Verfahrensdauer der Beschwerdeverfahren in Wettbewerbssachen vor dem BVGer.[19] Auch das BGer äusserte sich bereits mehrfach zu den Verfahrensdauern, unter anderem in den folgenden Fällen:

- ***Abreden im Bereich Luftfracht**:* Das Beschwerdeverfahren dauerte über **acht Jahre** (Beschwerde: 12. Februar 2014; BVGer-Urteil: 16. November 2022). Das BGer wies darauf hin, dass der Schriftenwechsel am 2. Oktober 2014, d.h. rund acht Monate nach Beschwerdeerhebung, abgeschlossen war. Rund viereinhalb Jahre später erkundigte sich das BVGer am 14. Mai 2019, ob am Antrag auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung festgehalten wird. Nach der Verzichtserklärung vom 14. Juni 2019 dauerte es wiederum dreieinhalb Jahre bis zum Urteil. Das BGer führte aus, dass das BVGer nach Abschluss des Schriftenwechsels «*während über acht Jahren (2. Oktober 2014 bis 16. November 2022) keine erkennbaren (wesentlichen) Verfahrenshandlungen vornahm*». Eine solche Verfahrensdauer sei objektiv nicht zu rechtfertigen. Wegen überlanger Verfahrensdauer reduzierte das BGer den Sanktionsbetrag um 25 Prozent.[20]
- ***Sport im Pay-TV**:* Das BGer wies darauf hin, dass sich eine Verfahrensdauer von fast **sechs Jahren** (Beschwerde: 24. Juni 2016; BVGer-Urteil: 10. Mai 2022) «am obersten Limit» bewege.[21] Im oben erwähnten Fall *Abreden im Bereich Luftfracht* referenzierte das BGer diese Erwägung und ergänzte, gemäss der kartellrechtlichen Rechtsprechung bewege sich eine Beschwerdeverfahrensdauer von sechs Jahren «ausserhalb von ausserordentlichen Umständen» am obersten Limit.[22]
- ***Zugang zur Dienstleistung der dynamischen Währungsrechnung (Zugang DCC)**:* Das BVGer-Verfahren dauerte fast **acht Jahre** (Beschwerde: 31. Januar 2011; BVGer-Urteil: 18. Dezember 2018). Das BGer erachtete die Verfahrensdauer als «an der oberen Grenze», bezeichnete sie aber als gerechtfertigt, unter anderem weil die Beschwerdeführerinnen mit ihren Rügen und Ausführungen, die das BVGer behandeln musste, das Verfahren verlängerten.[23]
- ***Marché du livre en français**:* Das BGer betonte im Urteil vom 3. März 2022, dass zwischen Beschwerde (11. Juli 2013) und BVGer-Urteil (30. Oktober 2019) mehr als **sechs Jahre** vergingen. Das BGer erachtete die lange Verfahrensdauer als gerechtfertigt, weil der zu-

---

18 BGer, Urteil 2C_569/2019 vom 2. November 2022, E. 11.2.

19 Expertenkommission Reform Wettbewerbsbehörden, Schlussbericht vom 1. Dezember 2023, S. 73 f.

20 BGer, Urteil 2C_64/2023vom 26. November 2024, E. 12.4; vgl. auch BGer, Urteile 2C_65/2023, 2C_68/2023, 2C_75/2023, 2C_81/2023 (alle vom 19. Februar 2025).

21 BGer, Urteil 2C_561/2022vom 23. April 2024, E. 13.7.

22 BGer, Urteil 2C_64/2023vom 26. November 2024, E. 12.5.

23 BGer, Urteil 2C_596/2019 vom 2. November 2022, E. 11.4.3 und E. 11.5.

grundeliegende Sachverhalt komplex sei und weil die Beschwerdeführerin weder eine Rechtsverzögerungsbeschwerde erhob noch die lange Verfahrensdauer rügte.[24]

- ***Publigroupe:*** Das BGer bezeichnete im Urteil vom 29. Juni 2012 die rund **dreijährige** Verfahrensdauer vor dem BVGer als «relativ lange», aber nicht als übermässig, unter anderem weil es sich um einen Pilotfall mit einer Vielzahl neuer Fragen handelte.[25]

Die durchschnittliche Dauer der im Rahmen dieser Studie ausgewerteten Verfahren betrug **5 Jahre und 2 Monat**. Unter Berücksichtigung der Sistierungen betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer **4 Jahre und 9 Monate**. Sistierungen wurden in der Regel verfügt, um wichtige Leitentscheidungen des BGer abzuwarten. Diese Werte liegen leicht über dem von der Expertenkommission ausgewiesenen Wert von 4 Jahren und 8 Monaten.[26] Die leicht längere Durchschnittsdauer gegenüber dem Wert der Expertenkommission ist darauf zurückzuführen, dass die Expertenkommission einen längeren Untersuchungszeitraum wählte und daher mehr Fälle in der Stichprobe hatte.

Das längste untersuchte Verfahren (*Ascopa*) dauerte fast 11 Jahre, das kürzeste (*Bauleistungen Graubünden*) 22 Monate. Sechs untersuchte Verfahren dauerten – selbst wenn Sistierungen berücksichtigt werden – länger als sechs Jahre. Dieser Wert markiert gemäss dem BGer ausserhalb von ausserordentlichen Umständen das oberste Limit für die Dauer von kartellrechtlichen Beschwerdeverfahren.

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Verfahrensdauer der ausgewerteten Verfahren. Auffallend ist, dass sich insbesondere bei Vertikalabreden nach Art. 5 Abs. 4 KG die durchschnittliche Verfahrensdauer nach Abzug der Sistierungen deutlich verkürzt. Die Auswertung ergab allerdings auch, dass die Verfahren meist unmittelbar nach der Sistierung wieder aufgenommen wurden. Im Fall *Gaba/Gebro* beispielsweise wurde die Sistierung aufgehoben, damit die WEKO ihre Duplik einreichen konnte; nach erfolgter Duplik wurde das Verfahren wieder sistiert bis zum Vorliegen von Entscheiden des BGer.[27]

**Tabelle 2: Übersicht über die Verfahrensdauer (in Jahren)**

| | Ø | Max | Min | Ø Art. 5/3 | Ø Art. 5/4 | Art. 5/1[28] | Ø Art. 7 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **mit Sistierung**[29] | 5.2 | 10.9 | 1.9 | 5.2 | 4.2 | 10.9 | 5.2 |
| **ohne Sistierung** | 4.8 | 10.9 | 1.9 | 4.9 | 3.4 | 10.9 | 4.8 |

Quelle: Swiss Economics

[24] BGer, Urteil 2C_44/2020 vom 3. März 2022, E. 12.6.2.

[25] BGer, Urteil 2C_484/2010 vom 29. Juni 2012, E. 11.3.

[26] Expertenkommission Reform Wettbewerbsbehörden, Schlussbericht vom 1. Dezember 2023, S. 74. Allerdings ist nicht klar, wie die Expertenkommission mit Sistierungen umgegangen ist.

[27] BVGer, Urteil B-463/2010 vom 19. Dezember 2013, Sachverhalt M.

[28] Der Fall Ascopa ist der einzige, der 3993 Tage dauerte.

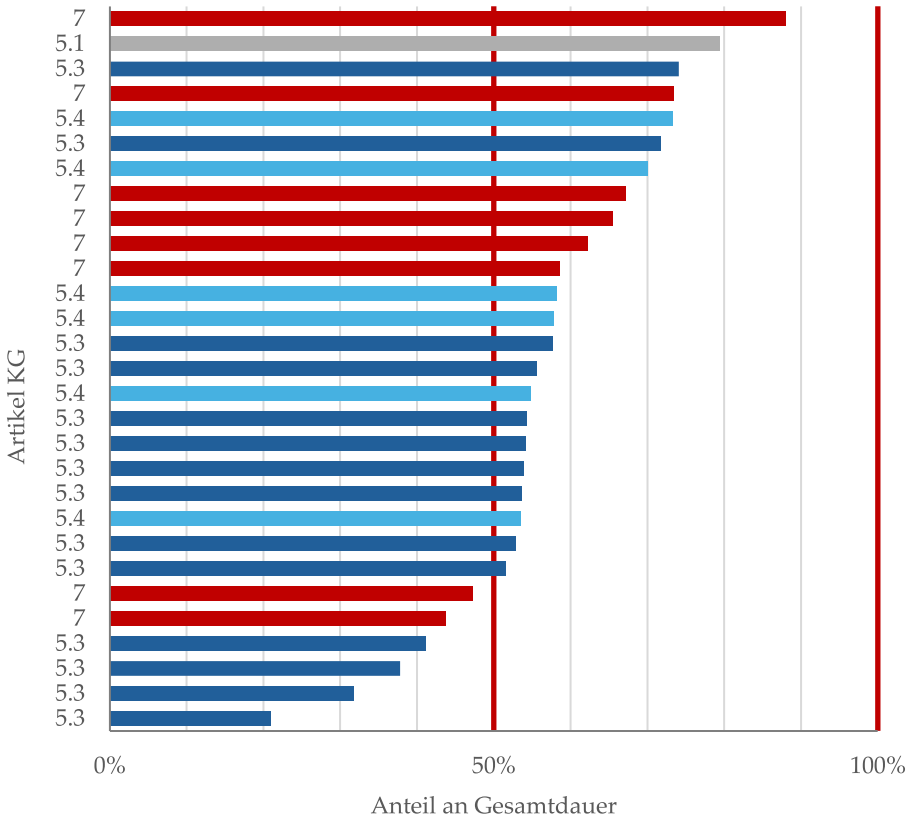
[29] Die Werte sind stark gerundet. In Tagen ergeben sich folgende Werte: Ø 1894, Max. 3993, Min. 678, Ø Art.5/3 1900, Ø Art. 5/4 1543, Art. 5/1 3993, Ø Art. 7 1885.

Häufig wird die Dauer der Beschwerdeverfahren in Kartellsachen mit der hohen Komplexität der sich stellenden Fragen begründet. Insbesondere die Bearbeitung der wirtschaftlichen Sachverhalte würde einen hohen Zeitaufwand erfordern. Eine wichtige Kennzahl ist daher der Anteil der BVGer-Verfahren am Gesamtverfahren (von Untersuchungseröffnung der WEKO bis und mit Urteil BVGer). Die durchschnittliche Verfahrensdauer der hier untersuchten WEKO-Verfahren betrug von der Eröffnung der Untersuchung bis zum Entscheid fast 47 Monate (d.h. **3 Jahre und 11 Monate**). Dies Wert liegt über dem von der Expertenkommission ausgewiesenen Wert von 3 Jahren 4 Monaten.[30] Auch dies ist darauf zurückzuführen, dass die Expertenkommission einen längeren Untersuchungszeitraum festlegte. Zudem berücksichtigt dieser Wert auch die Dauer von Verfahren, die schliesslich nicht an das BVG weitergezogen wurden.

In allen Verfahren hat die WEKO im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren die aufwändigen Ermittlungshandlungen durchgeführt und nicht das BVGer im Beschwerdeverfahren. Dennoch dauerte das Beschwerdeverfahren vor dem BVGer in 23 von 29 Fällen länger als das Verfahren vor der WEKO. Dies wird in Abbildung 2 deutlich, wobei ein Anteil von über 50 Prozent eine längere Verfahrensdauer beim BVGer bedeutet.

[30] Expertenkommission Reform Wettbewerbsbehörden, Schlussbericht vom 1. Dezember 2023, S. 74.

**Abbildung 2: Dauer des BVGer-Verfahrens im Verhältnis zur Gesamtverfahrensdauer**




Quelle: Swiss Economics

Das BGer betonte im Urteil zum Fall *Abreden im Bereich Luftfracht*, dass zwischen Abschluss des Schriftenwechsels und Urteilsfällung über acht Jahre ohne erkennbare wesentliche Instruktionshandlungen seitens BVGer verstrichen sind, was zu lange sei.[31] Dieser Zeitraum, in welchem das Urteil (inkl. Begründung) beraten und gefällt wurde, während Gericht und Parteien keine eigentlichen Verfahrenshandlungen mehr vornahmen, war beispielsweise im Fall *Abreden im Bereich Luftfracht* deutlich länger als der Schriftenwechsel, der bloss rund acht Monate dauerte. Im Folgenden wird daher der Zeitraum nach Abschluss des Schriftenwechsels näher untersucht. Erfasst wurde das Datum des letzten durch das BVGer angesetzten Schriftenwechsels, das in der Regel dem Eingang der Duplik der WEKO entspricht. In einigen Fällen wurde jedoch auch ein späterer Schriftwechsel oder eine spätere Verfahrenshandlung als Abschluss des Schriftenwechsels erfasst. Nicht zum vom BVGer angesetzten Schriftenwechsel (hier als «ordentlicher Schriftenwechsel» bezeichnet) gehören die unaufgeforderten Stellungnahmen der Parteien, auf die weiter unten eingegangen wird (vgl. Abschnitt 5.3).

Auf drei Fälle sei hier noch besonders hingewiesen:

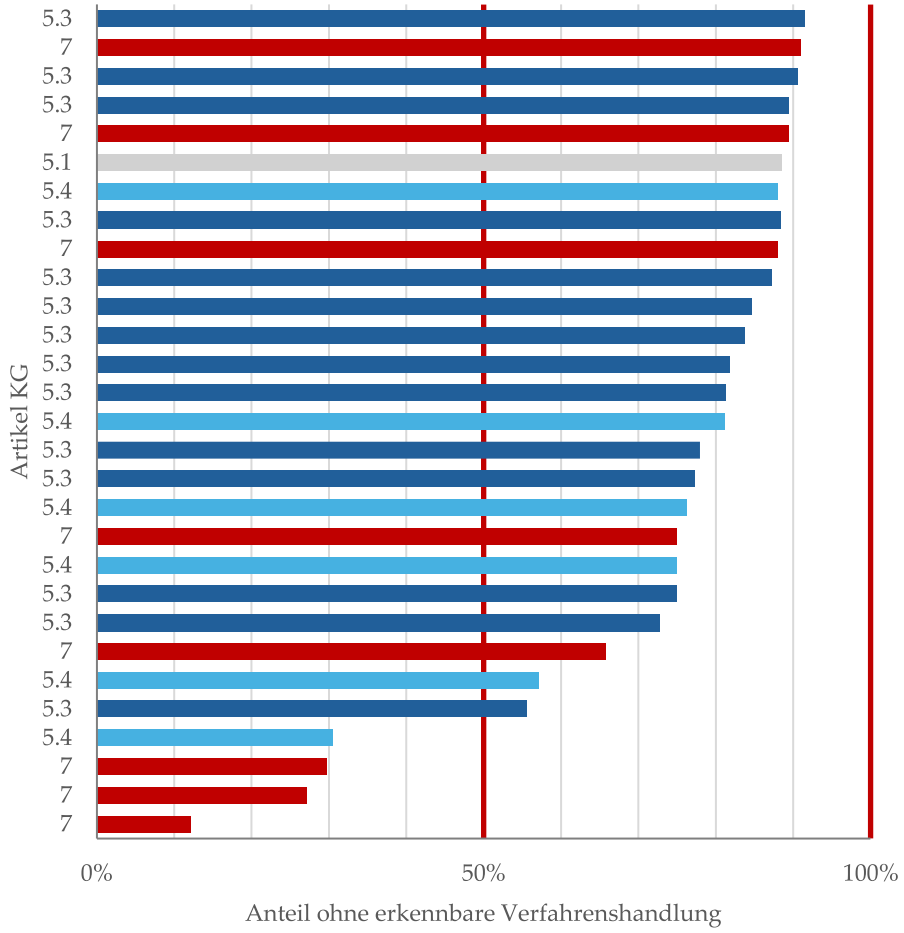
[31] BGer, Urteil 2C_64/2023 vom 26. November 2024, E. 12.4.

- Im Fall ***Abreden im Bereich Luftfracht*** gab es in einigen Verfahren aufgrund der Forderung nach einer Parteiverhandlung noch eine späte Triplik. Da allerdings das BGer gerade bei diesem Fall die lange Verfahrensdauer ohne erkennbare Verfahrenshandlung bemängelt hat, wird der Eingang der Duplik als relevantes Datum für den letzten Schriftenwechsel erfasst.
- Im Fall ***Swisscom ADSL*** dauerte der ordentliche Schriftenwechsel aufgrund von zwei Sistierungen mit fast 5 Jahren überdurchschnittlich lang.
- Im Fall ***Sport im Pay-TV*** verzögerte sich der ordentliche Schriftenwechsel aufgrund der Klärung der Parteistellung von Sunrise um über 4 Jahre.

Die durchschnittliche Dauer zwischen dem letztem Schriftenwechsel und dem Urteil des BVGer betrug in den untersuchten Fällen **3 Jahre und 8 Monate**. Aufgrund der grossen Unterschiede zwischen der kürzesten (0.3 Jahre) und der längsten (9.7 Jahre) Dauer erscheint es sinnvoll, die Dauer ohne erkennbare Verfahrenshandlung mit der Gesamtdauer des Verfahrens zu vergleichen. In Abbildung 3 ist dieses Verhältnis für die einzelnen kartellrechtlichen Tatbestände dargestellt. Ein Anteil von mehr als 50 Prozent bedeutet, dass der ordentliche Schriftenwechsel weniger als die Hälfte des Beschwerdeverfahrens ausmachte.

Es fällt auf, dass der ordentliche Schriftenwechsel – in dessen Rahmen die Parteien ihren Standpunkt darlegen – nur in 4 Fällen länger dauerte als der Rest des Verfahrens. In allen anderen Fällen machte die Zeit nach Abschluss des Schriftenwechsels den Grossteil der Dauer des Beschwerdeverfahrens aus. Über diesen Zeitraum, in dem das Urteil beraten, gefällt und redigiert wird, enthalten die Urteile kaum Informationen bezüglich der Tätigkeit des BVGer. Insbesondere geht nicht hervor, ob ununterbrochen an den Verfahren bzw. Urteilen gearbeitet wird oder ob es Zeiträume gibt (und wie lange diese sind), in denen sich aufgrund von Pendenzen in anderen Fällen zwischenzeitlich niemand mit dem Verfahren beschäftigt.

**Abbildung 3: Anteil der Dauer des Schriftenwechsels am Gesamtverfahren**




Quelle: Swiss Economics

## 4.3 Anzahl Seiten der Urteile

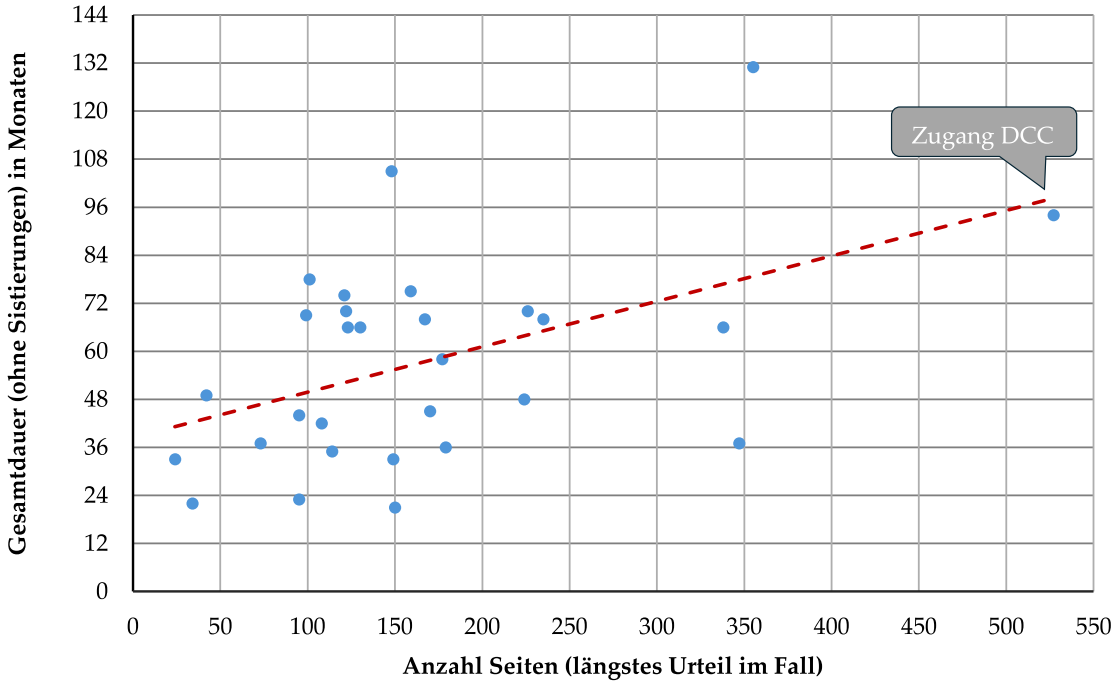
Neben der zeitlichen Dauer wird immer wieder auch die Länge der kartellrechtlichen Urteile, gemessen an der Anzahl der Seiten, thematisiert. Dies vor allem, weil die Seitenzahl als Hinweis auf die Komplexität des Falls gewertet werden kann. Für diese Auswertung wurde die Anzahl Seiten des längsten Urteils innerhalb eines Falls erfasst.

In den untersuchten Verfahren betrug die **durchschnittliche Seitenzahl 164**, wovon 147 Seiten mit den eigentlichen Erwägungen befasst waren. Mit 527 Seiten ist das Urteil im Fall *Zugang DCC* am längsten; das BGer kritisierte, dass dieses Urteil «eindeutig zu lang ausgefallen» sei und forderte das BVGer auf, «in Zukunft solch weitschweifige Urteile zu unterlassen und sich kürzer zu fassen»[32], erachtete aber die fast achtjährige Verfahrensdauer als gerechtfertigt (vgl. oben, Abschnitt 4.2). Das kürzeste Urteil ist mit 24 Seiten dasjenige im Fall *Türprodukte*.

[32] Beide Wortzitate in BGer, Urteil 2C_596/2019 vom 2. November 2022, E. 3.1.2.

In Abbildung 4 ist der Zusammenhang zwischen Anzahl Seiten und der Verfahrensdauer dargestellt. Erwartungsgemäss besteht ein relativ starker positiver Zusammenhang zwischen diesen beiden Grössen, wobei allerdings das Urteil im Fall *Zugang DCC* auch bei dieser Betrachtung als Ausreisser bezeichnet werden muss. Dieses Ergebnis kann dahingehend interpretiert werden, dass die Bearbeitung so lange dauert, weil die Beurteilung komplizierter wirtschaftlicher Sachverhalte und zahlreicher Rügen der Beschwerdeführer aufwändig ist und sich entsprechend auch in der Länge der Urteile reflektiert.

**Abbildung 4: Zusammenhang zwischen Seitenzahl und Verfahrensdauer**




Quelle: Swiss Economics

## 4.4 Fazit

Die Auswertung einfach quantifizierbarer Grössen liefert aufschlussreiche Erkenntnisse über die kartellrechtlichen Beschwerdeverfahren vor dem BVGer. Die durchschnittliche Verfahrensdauer lag beim BVGer mit 5 Jahren und 2 Monat über der durchschnittlichen Dauer der erstinstanzlichen WEKO-Verfahren, die 3 Jahre und 11 Monate betrug – dies, obwohl die wesentlichen Ermittlungshandlungen regelmässig im WEKO-Verfahren vorgenommen werden. Ein Vergleich zwischen den beiden Verfahren pro Fall ergab, dass in 23 von 29 Fällen das BVGer-Verfahren länger dauerte als das WEKO-Verfahren.

Bemerkenswert ist überdies, dass die durchschnittliche Verfahrensdauer von 5 Jahren und 2 Monat bereits nahe an der vom BGer als «oberstes Limit» erachteten Verfahrensdauer von 6 Jahren liegt (die aber nicht als absolute Grenze verstanden und angewendet wird). In 6 Fällen lag die Verfahrensdauer auch nach Abzug der Sistierungen noch über diesem

kritischen Wert. Eine Betrachtung nach Tatbeständen ergab, dass Verfahren betreffend Vertikalabreden nach Art. 5 Abs. 4 KG im Durchschnitt deutlich kürzer als andere Verfahren dauerten, insbesondere wenn Sistierungen mitberücksichtigt werden.

Das Bundesgericht hat kürzlich auf die lange Zeitspanne ohne erkennbare Verfahrenshandlung zwischen dem letzten Schriftenwechsel und der Urteilsverkündung hingewiesen. Die Analyse deutet darauf hin, dass das BVGer den ordentlichen Schriftenwechsel jeweils effizient durchführte. Dies bedeutet, dass es keine erkennbaren ungerechtfertigten Verzögerungen zwischen den einzelnen Verfahrensschritten gab und die gewährten Fristen nicht übermässig lang waren.

Allerdings dauerte in 25 von 29 Fällen der Zeitraum zwischen Abschluss des ordentlichen Schriftenwechsels und dem Urteil (zum Teil deutlich) länger als der ordentliche Schriftenwechsel. Im Durchschnitt macht dieser Zeitraum 70 Prozent der gesamten Verfahrensdauer aus. Da der Zeitraum in den Urteilen nicht dokumentiert wird, ist es auch nicht möglich, klare Aussagen über die Gründe für die langen Verfahrensdauern zu machen. Im folgenden Kapitel werden daher einzelne Aspekte analysiert, die helfen können, diesen «blinden Fleck» in den Verfahren näher zu beleuchten.

# 5 Mögliche Treiber der Verfahrensdauer

## 5.1 Vorbemerkungen

In diesem Abschnitt werden allfällige Gründe für die lange Verfahrensdauer ermittelt. Zu diesem Zweck wird insbesondere der Zeitraum zwischen dem letzten Schriftenwechsel und dem Urteil genauer beleuchtet. Dabei ist erstens darauf hinzuweisen, dass der Verfahrensabschnitt nach dem ordentlichen Schriftenwechsel für das BVGer aufwändiger ist, weil dann die mitunter sehr langen Urteile redigiert, zirkuliert und gefällt werden, was den Zeitaufwand für die Instruktionsmassnahmen oft übersteigen dürfte; somit überrascht es *prima vista* nicht, dass dieser Verfahrensabschnitt lange dauert.

Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass die vorgenommenen Analysen keine eindeutige Identifikation erlauben. Dies liegt zum einen an der geringen Anzahl der Beobachtungen, zum anderen besteht immer eine gewisse Endogenität der möglichen Ursachen. So sind beispielsweise zusätzliche Eingaben der Parteien oder Ermittlungen des Gerichts zeitaufwändig und gerade bei komplexen Fällen eher zu erwarten. Korrelieren die untersuchten Treiber der Verfahrensdauer mit der Komplexität eines Falls, kann der Zusammenhang zwischen Treiber und Verfahrensdauer nicht als kausaler Effekt verstanden werden, ohne dass ein angemessenes Mass für die Komplexität eines Falls in der Analyse mitberücksichtigt wird. Wenn jedoch bei langen Verfahren keine zusätzlichen Aktivitäten erkennbar sind, die bei einer hohen Komplexität eines Falls zu erwarten wären, ist dies ein robustes Ergebnis.

Nicht untersucht werden konnte die Frage, ob es in den betrachteten Verfahren im Spruchkörper personelle Veränderungen gab und ob sich diese auf die Verfahrensdauer auswirkten. Grundsätzlich wird der Spruchkörper zu Beginn des Verfahrens gebildet. Abgesehen von der Person der Instruktionsrichterin gibt das BVGer den Parteien die Besetzung erst im Endurteil bekannt.[33] Personelle Veränderungen im gebildeten Spruchkörper sind nur aus wichtigen sachlichen Gründen zulässig (Art. 32a Abs. 1 VGR). Wurde den Parteien der Spruchkörper ausnahmsweise vorgängig mitgeteilt, muss das BVGer auch Änderungen im Spruchkörper bekanntgeben. Davon abgesehen wird die Zusammensetzung des Spruchkörpers (und allfällige Veränderungen) nur auf Anfrage und nur den Parteien bekanntgegeben (Art. 32c VRG). Die Urteile enthalten dazu – vorbehältlich von Zwischenentscheiden über Ausstandsgesuche – keine Informationen.

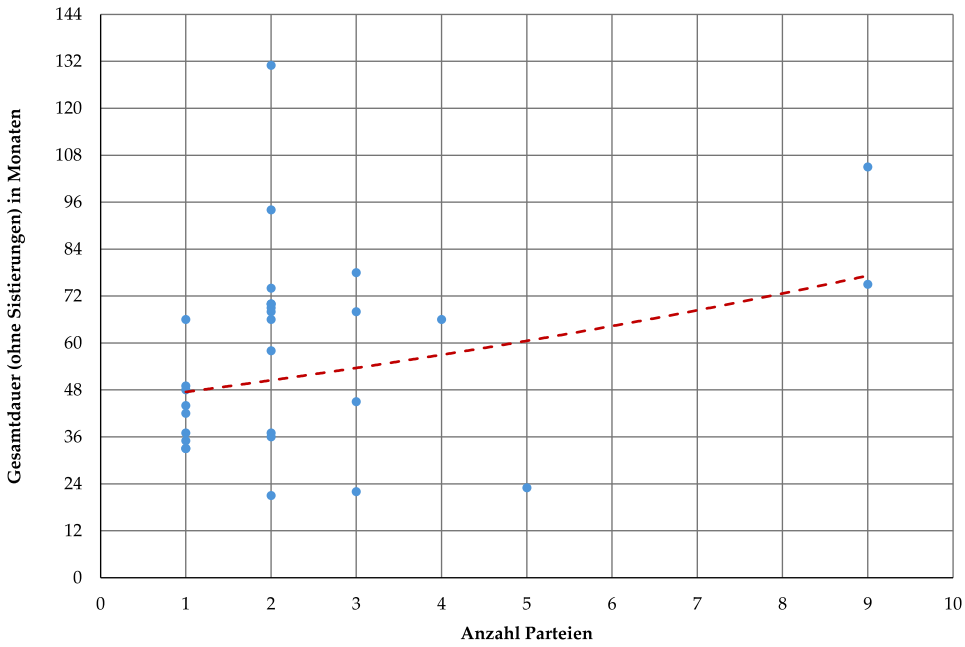
## 5.2 Anzahl Parteien und Jahre der Beschwerde

Die naheliegendste Erklärung für die Dauer der Verfahren vor dem BVGer dürfte sein, dass insbesondere bei Abreden nach Art. 5 Abs. 3 KG oft mehrere parallele Verfahren mit vielen unterschiedlichen Parteien geführt werden. Es liegt auf der Hand, dass dies die Verfahrensführung komplexer und insgesamt aufwändiger macht. Abbildung 5 zeigt allerdings nur

[33] MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 3.56.

einen sehr schwachen Zusammenhang zwischen der Verfahrensdauer (exklusiv Sistierungen) und der Anzahl Parteien. Dieser Zusammenhang wird praktisch eliminiert, wenn der Ausreisser *Abreden im Bereich Luftfracht* aus der Analyse entfernt wird.

**Abbildung 5: Zusammenhang zwischen Anzahl Parteien und Verfahrensdauer**




Quelle: Swiss Economics

Eine weitere These lautet, dass «jüngere» Verfahren kürzer dauern. Erstens dürfte die Verfahrensdauer verkürzt werden, weil mit zunehmendem Zeitablauf immer mehr Rechtsfragen gerichtlich geklärt sind. Werden diese dennoch aufgeworfen, sind sie schnell behandelt. Zweitens entfällt seit dem Urteil des BGer im Fall *Gaba/Gebro* im Jahr 2016 die aufwändige Erheblichkeitsprüfung, womit auch die Marktabgrenzung ein geringeres Gewicht erhält. Seither gelten alle harten Abreden als erheblich und sind damit (sofern keine erheblichen Effizienzvorteile im Sinne von Art. 5 Abs. 2 KG vorliegen) unzulässig.[34] Schliesslich ist davon auszugehen, dass das wachsende kartellrechtliche Know-how des BVGer die Verfahren beschleunigt.[35]

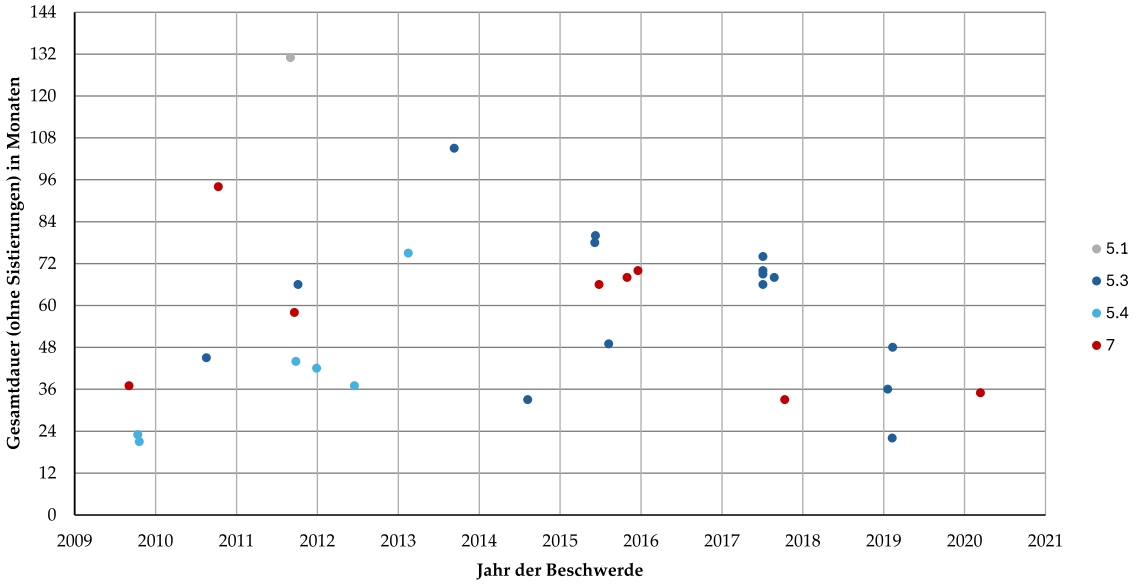
Man könnte daher erwarten, dass die Verfahren tendenziell kürzer werden, je später die Beschwerde eingereicht wird. Abbildung 6 stellt diesen Zusammenhang dar. Es zeigt sich ein leicht negativer Trend, der als Indiz für die Richtigkeit dieser These gewertet werden könnte. Allerdings ist das Bild nicht vollständig, da einige sehr langwierige Fälle – wie z.B. *Badezimmer* und *Bauleistungen See-Gaster* – noch vor dem BVGer hängig sind. Angesichts der Dauer dieser Verfahren, darf der Schluss, dass sich die Verfahrensdauer im Laufe der

[34] ANDREAS HEINEMANN, Das Gaba-Urteil des Bundesgerichts: Ein Meilenstein des Kartellrechts, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 2017, S. 101 ff.

[35] Expertenkommission Reform Wettbewerbsbehörden, Schlussbericht vom 1. Dezember 2023, S. 75.

Zeit insgesamt wesentlich verkürzt hat, somit nicht gezogen werden. Auch bei der Betrachtung der Fälle nach Tatbestand kann keine eindeutige Aussage getroffen werden. Wie oben dargelegt, ist der vermeintliche Negativtrend bei den Fällen nach Art. 5 Abs. 3 KG (dunkelblau) aufgrund der noch laufenden Verfahren nicht aussagekräftig. Einzig bei den Fällen nach Art. 7 KG (rot) gibt es Hinweise, dass diese mit zunehmendem Zeitablauf möglicherweise kürzer dauerten.

**Abbildung 6: Zusammenhang Verfahrensbeginn, Verfahrensdauer und Tatbestand**

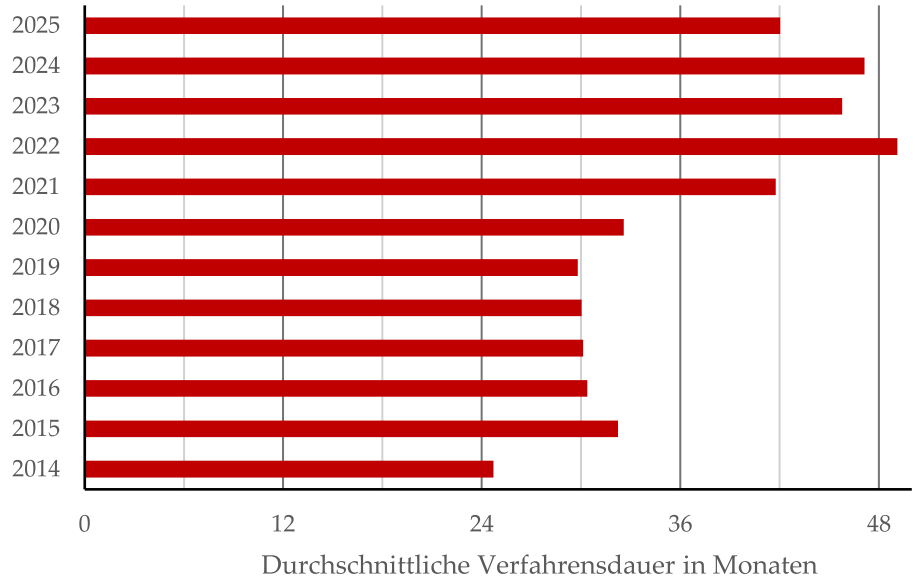



Quelle: Swiss Economics

Eine weitere Möglichkeit, den Zusammenhang zwischen Verfahrensdauer und «Aktualität» des Verfahrens zu analysieren, besteht darin, die durchschnittliche Dauer der zu Beginn eines Jahres anhängigen Verfahren darzustellen. Zu diesem Zweck wurden die Urteile im hier gewählten Betrachtungszeitraum um Beschwerdeverfahren ergänzt, die aktuell noch beim BVGer hängig sind. Da bei diesen Verfahren der Beschwerdezeitpunkt nicht bekannt ist, wurde die bisherige Verfahrensdauer ab dem Entscheid der WEKO berechnet und um die 30-tägige Beschwerdefrist gekürzt. Abbildung 7 zeigt die Ergebnisse dieser Auswertung.

Die Analyse zeigt, dass die Verfahrensdauer im Zeitverlauf nicht abnimmt. Im Gegenteil, insbesondere in den Jahren nach 2019 ist ein deutlicher Anstieg zu beobachten. Diese Entwicklung ist erstaunlich, da zu diesem Zeitpunkt die beiden zentralen Leitentscheide *Publigroupe* (im Jahr 2012 zu Art. 7 KG) und Fall *Gaba/Gebro* (im Jahr 2016 zu Art. 5 KG) längst in der Praxis angekommen und mehrfach bestätigt worden sind. Die These, die Dauer der Beschwerdeverfahren in Kartellsachen hätte im Zeitverlauf abgenommen, lässt sich empirisch daher nicht untermauern.

**Abbildung 7: Durchschnittliche Dauer der zu Jahresbeginn hängigen Verfahren**




Quelle: Swiss Economics

## 5.3 Anträge und weitere Aktivitäten der Beschwerdeführenden

In diesem Abschnitt wird der Einfluss von unterschiedlichen Anträgen und Aktivitäten der Parteien und insbesondere der Beschwerdeführenden untersucht. Die Analyse ergab, dass in den meisten Fällen gerügt wurde, die WEKO habe (i) das rechtliche Gehör verletzt (25 von 29) oder (ii) unzureichende bzw. fehlerhafte Sachverhaltsabklärungen getätigt (20 von 29). Es handelt sich um Rügen, die auch ausserhalb des Kartellrechts in Verwaltungsgerichtsbeschwerden häufig erhoben werden. Daneben gibt es in den untersuchten Fällen eine ganze Reihe spezifischer Rügen, die aber nicht systematisch erfasst werden konnten.

Zudem haben die Parteien unterschiedliche Anträge an das BVGer gestellt und Eingaben gemacht. Nachfolgend wird auf die wichtigsten dieser Aktivitäten der Beschwerdeführenden eingegangen.

### Anträge auf Fristerstreckung

Zunächst kann untersucht werden, ob die Beschwerdeführenden oder die WEKO das Verfahren durch Fristerstreckungsgesuche in die Länge gezogen haben. Wie bereits in Abschnitt 4.2 dargelegt, gibt es keine Hinweise dafür, machen doch die ordentlichen Schriftenwechsel in der Regel weniger als die Hälfte der Verfahrensdauer aus. Schon deshalb spielen die beantragten – und in der Regel gewährten Fristerstreckungen – von ein bis zwei Monaten im Verhältnis zur Gesamtverfahrensdauer bei den längeren Beschwerdeverfahren keine wesentliche Rolle. Daraus lässt sich schliessen, dass die von den Parteien beantragten Fristerstreckungen die Verfahren nicht erheblich verlängert haben.

**Unaufgeforderte Eingaben**

Ferner können die Parteien während oder nach dem ordentlichen Schriftenwechsel mit unaufgeforderten Eingaben auf die Dauer des Beschwerdeverfahren Einfluss haben (z.B. Vorbringen von Noven, Eingaben in Wahrnehmung des unbedingten Replikrechts etc.). Solche Eingaben erfolgen oft nach dem ordentlichen Schriftenwechsel und können somit die Dauer bis zur Urteilsverkündung verlängern. Unaufgeforderte Eingaben konnten in 13 der 29 Fällen identifiziert werden. Die durchschnittliche Dauer vom letzten Schriftenwechsel bis zum Urteil mit unaufgeforderter Eingabe betrug **4 Jahre**. Ohne solche Eingaben dauerte es durchschnittlich **3 Jahre und 6 Monate** bis zum Urteil. Dieser Unterschied ist allerdings nicht sehr gross und dürfte auch darauf zurückzuführen sein, dass das Instrument der unaufgeforderten Eingabe vor allem in den komplexeren Verfahren zur Anwendung kommt. Es besteht somit keine Evidenz, dass die unaufgeforderten Eingaben die Verfahren vor dem BVGer (signifikant) verlängern.

**Ökonomische und juristische Gutachten**

Auch können die Parteien die zeitliche Dauer des Verfahrens vor dem BVGer beeinflussen, indem sie juristische oder ökonomische (Partei-)Gutachten einreichen. Unsere Auswertung ergab, dass dem BVGer in 8 Fällen ökonomische und in 2 Fällen juristische Gutachten vorgelegt wurden. Aufgrund der geringen Anzahl der juristischen Gutachten ist eine gesonderte Auswertung nicht sinnvoll.

In den Fällen mit (einem oder mehreren) Gutachten betrug die Dauer vom letzten Schriftenwechsel bis zum Urteil durchschnittlich **3 Jahre und 8 Monate**. Ohne Gutachten dauerte es durchschnittlich ebenfalls rund **3 Jahre und 8 Monate** bis zum Urteil. Allerdings ist auch hier zu beachten, dass Gutachten – ebenso wie unaufgeforderte Eingaben – tendenziell wohl eher in komplexen Fällen eingereicht werden. Der (geringe) Unterschied in der Dauer bis zum Urteil kann also kaum auf die Einreichung eines Gutachtens zurückgeführt werden.

Dies bestätigt auch die Tatsache, dass das BVGer nur in zwei Fällen, in denen ein Gutachten eingereicht wurde, noch zusätzliche Ermittlungshandlungen vornahm. In beiden Fällen war das Gutachten jedoch nicht der Auslöser für die Durchführung dieser zusätzlichen Untersuchungshandlungen.[36] Der Einfluss der Gutachten auf die Verfahrensdauer vor dem BVGer muss daher *prima vista* als gering betrachtet werden. In keinem der ausgewerteten Urteile finden sich zudem Hinweise auf eine materielle Auseinandersetzung mit den eingereichten Gutachten (etwa indem Berechnungen oder Analysen in die Urteilsbegründung aufgenommen wurden), welche als Begründung für ein längere Verfahrensdauer herangezogen werden könnten.

Im Urteil *Zugang DCC* äusserte sich das BVGer dann auch umfassend zur Bedeutung von ökonomischen Gutachten, die von Parteien eingereicht werden. Diese seien als

[36] Es handelt sich um die Fälle *Bayerische Motoren Werke* und *Zugang zur Dienstleistung der dynamischen Währungsrechnung (DCC)*.

Parteigutachten dem einfachen Parteivorbringen gleichgestellt. Weil die wesentlichen Inhalte des Gutachtens im Rahmen der schriftlichen Eingabe verarbeitet seien, sei es nicht erforderlich, noch zusätzlich auf ökonomische Gutachten abzustellen.[37] In der Folge wird das vorgelegte Gutachten nur noch bei der Behandlung der Frage erwähnt, ob eine Wettbewerbsverzerrung im Einzelfall nachgewiesen werden muss. Diese Frage wird jedoch rein juristisch behandelt, ohne auf ökonomische Argumente einzugehen.[38]

**Antrag zur Einholung eines unabhängigen ökonomischen Gutachtens**

In 3 Fällen haben die Beschwerdeführenden die Einholung eines unabhängigen ökonomischen Gutachtens gefordert. Aus dem Urteil *Leasing und Finanzierung von Fahrzeugen* geht beispielswiese hervor, dass die Beschwerdeführenden beantragten, durch das BVGer ein (unabhängiges) ökonomisches Sachverständigengutachten zur sachlichen Marktabgrenzung einzuholen. Dieser Antrag wurde mit der Begründung abgelehnt, da die zu beweisenden Tatsachen entweder nicht entscheiderheblich oder aufgrund der Akten oder anderer Beweismittel bereits als bewiesen anzusehen seine.[39] Gemäss den ausgewerteten Urteilen wurde der Forderung nach einem unabhängigen ökonomischen Gutachten in keinem Fall entsprochen. Insgesamt sind somit unabhängige ökonomische und juristische Gutachten kein Faktor, der sich steigernd auf die Verfahrensdauer auswirkt.

**Zusätzliche Sachverhaltsabklärung**

Wie oben dargelegt, ist es in Beschwerdeverfahren vor dem BVGer (auch ausserhalb des Wettbewerbsrechts) üblich, mangelhafte Sachverhaltsabklärungen zu rügen. In den 20 Fällen haben die Beschwerdeführer entsprechend zusätzliche Sachverhaltsabklärungen durch das BVGer beantragt. Wie im folgenden Abschnitt gezeigt wird, wurde diesen Anträgen nur ausnahmsweise entsprochen (vgl. Abschnitt 5.4), weshalb auch sie nicht zur Erklärung der langen Verfahrensdauern herangezogen werden können.

**Antrag auf Rückweisung an die Vorinstanz**

In 9 Fällen haben die Beschwerdeführenden die Rückweisung an die Vorinstanz beantragt. Diesem Antrag wurde in keinem Fall entsprochen; sie können somit keinen Einfluss auf die beobachtete Verfahrensdauer haben.

## 5.4 Ermittlungshandlungen des BVGer

Die Expertenkommission hat in ihrem Bericht festgehalten, dass das BVGer nur in sehr eingeschränktem Masse eigene Ermittlungen vornehme. In Bezug auf das Ermessen (das von der Sachverhaltsüberprüfung zu unterscheiden ist) berufe sich das BVGer zudem jeweils darauf, dass der WEKO ein «technisches Ermessen» zukomme, in welches das BVGer

[37] BVGer, Urteil B-831/2011 vom 18. Dezember 2018, E. 223 ff.

[38] BVGer, Urteil B-831/2011 vom 18. Dezember 2018, E. 223 ff., E. 1056 ff.

[39] BVGer, Urteil B-4569/2019 vom 5. Juni 2023, E. 5.4.5.1 f.

gemäss der sog. «Ohne-Not-Praxis» nicht eingreife, obwohl es dies könnte (Art. 49 lit. c VwVG).[40] Das BVGer legt sich dabei eine gewisse fachliche Zurückhaltung auf, wodurch es aber auch – trotz voller Kognition – bis zu einem gewissen Grad darauf verzichtet, einen Fall umfassend zu überprüfen. Dies wird in der Literatur mit Blick auf die strafrechtlichen Garantien (Art. 6 EMRK) kritisiert.[41] Nachfolgend werden unterschiedliche Ermittlungshandlungen separat betrachtet und anschliessend zusammengefasst.

### Zeugenbefragung

Die Analyse der untersuchten Urteile ergab, dass in 9 von 29 Fällen zusätzliche Zeugeneinvernahmen beantragt wurden. Die Analyse lieferte jedoch keine Hinweise, dass das BVGer tatsächlich zusätzliche Zeugen befragt hätte. Den Anträgen auf Zeugeneinvernahme wurde daher höchstwahrscheinlich in keinem der untersuchten Fälle stattgegeben. Auch sie können somit keinen Einfluss auf die Verfahrensdauer haben.

### Mündliche Verhandlungen

Die Auswertung ergab, dass die Beschwerdeführenden in 17 der 29 untersuchten Fälle eine mündliche Verhandlung beantragt haben. Für diese Auswertung wurden Anträge auf Instruktionsverhandlungen, öffentliche Verhandlungen oder mündliche Parteiverhandlungen erfasst. Mündliche Verhandlungen wurden in 7 Fällen durchgeführt. Hinsichtlich der relevanten Zeitspanne zwischen dem letzten Schriftwechsel und dem Urteil ergab die Analyse, dass diese in Fällen mit mündlicher Anhörung bzw. Verhandlung etwas kürzer war (**3 Jahre und 3 Monate**) als in Fällen ohne mündliche Anhörung (**3 Jahre und 10 Monate**). Allerdings ist auch dieser Unterschied relativ gering. Er legt aber die Vermutung nahe, dass mündliche Verhandlungen die Beschwerdeverfahren im besten Fall beschleunigen, sicherlich aber nicht systematisch verlängern.

### Zusätzliche Sachverhaltsabklärung

Die Forderung nach zusätzlichen Sachverhaltsabklärungen durch das BVGer ist üblich. Ihr wurde aber in der Vergangenheit nur ausnahmsweise entsprochen. Die Analyse hat in 5 Fällen Hinweise auf zusätzliche Sachverhaltsabklärungen durch das BVGer ergeben.

- ***Bayerische Motoren Werke***: Das BVGer ersuchte die WEKO um Einreichung der nach Veröffentlichung der angefochtenen Verfügung bei der WEKO eingegangenen E-Mails.[42]
- ***Engadin I:*** Mit Zwischenverfügung vom 9. Dezember 2021 stellte der Instruktionsrichter die vorinstanzliche Eingabe vom 7. Dezember 2021 den Beschwerdeführerinnen zur

---

[40] Expertenkommission Reform Wettbewerbsbehörden, Schlussbericht vom 1. Dezember 2023, S. 68.

[41] MARC THOMMEN/ANDRÉS PAYER, Kartellverfahren als Strafverfahren: Zur institutionellen Ausgestaltung des Verfahrens über Direktsanktionen vor den Schweizer Wettbewerbsbehörden im Lichte der Bundesverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention, Zürich 2024, S. 87 f.

[42] BVGer, Urteil B-3332/201 vom 13. November 2015, Sachverhalt H.

freigestellten Stellungnahme zu und forderte sie auf, die Vergleichsvereinbarung vom 3. März 2020 nachzureichen.[43]

- ***Preispolitik Swisscom ADSL:*** Im Anschluss an die Instruktionsverhandlung wurde den Parteien ein Fragekatalog zugestellt.[44] Das BVGer stellte in seinem Urteil fest, dass erst im Rahmen der Instruktionsverhandlung wesentliche Aspekte des Sachverhalts geklärt werden konnten. Der Fragenkatalog diente der Klärung noch offener Sachverhaltsfragen.[45]
- ***Vertrieb von Tickets im Hallenstadion:*** Mit Instruktionsverfügung vom 25. März 2014 forderte das BVGer die Beschwerdegegnerinnen auf, ihre gesellschaftsrechtlichen, vertraglichen und personellen Verflechtungen darzulegen und entsprechende Beweismittel einzureichen, die über die in der vorinstanzlichen Verfügung vom 14. November 2011 aufgeführten Verflechtungen hinausgehen.[46]
- ***Zugang DCC:*** Im Anschluss an die Instruktionsverhandlungen wurde den Parteien ein Fragenkatalog zugesandt, der verschiedene technische, wirtschaftliche und sonstige Aspekte des Falles behandelte.[47]

Auch für die Ermittlungshandlungen kann untersucht werden, ob diese eine signifikante Auswirkung auf den Zeitraum zwischen dem letzten Schriftenwechsel und dem Urteil hatten. Dies ist nicht der Fall. Mit und ohne zusätzliche Ermittlungshandlungen betrug die mittlere Dauer rund **3 Jahre und 9 Monate**. Es gibt daher keinen Hinweis darauf, dass zusätzliche Ermittlungshandlungen die Verfahren vor dem BVGer verlängern würden.

## 5.5 Vergleich mit anderen Verfahren

Es stellte sich die Frage, ob die Verfahrensdauern der Beschwerdeverfahren in Wettbewerbssachen am BVGer mit den Dauern von (i) anderen Verfahren am BVGer, (ii) wettbewerbsrechtlichen Verfahren im Ausland oder (iii) Verfahren aus anderen Rechtsbereichen verglichen werden können.

### Andere Verfahren am BVGer

Gemäss dem Geschäftsbericht 2024 des BVGer betrug die durchschnittliche Dauer der im Jahr 2023 erledigten Beschwerdeverfahren am BVGer **261 Tage**.[48] Daraus ohne Weiteres auf eine Überlänge der wettbewerbsrechtlichen Beschwerdeverfahren zu schliessen, würde

---

[43] BVGer, Urteil B-3096/2018 vom 28. November 2023, Sachverhalt C.r

[44] BVGer, Urteil B-7633/2009 vom 14. September 2015, Sachverhalt P.i.

[45] BVGer, Urteil B-7633/2009 vom 14. September 2015, N. 253.

[46] BVGer, Urteil B-3618/2013 vom 24. November 2016, Sachverhalt O.d.

[47] BVGer, Urteil B-831/2011 vom 18. Dezember 2018, Sachverhalt K.r.

[48] Geschäftsbericht 2024 der eidgenössischen Gerichte (abrufbar unter https://www.bvger.ch/bvger/documents/geschaeftsberichte/2024/bger-gb24__bvger_de_web. (letzter Zugriff: 21.03.2025), S. 77.

methodisch aber zu kurz greifen. Qualitativ betrachtet sind Beschwerden gegen Sanktionsverfügungen der WEKO insofern besonders, als sie in Bezug auf die Rechtsfragen und den Sachverhalt (insb. die ökonomischen Zusammenhänge) eine deutlich höhere Komplexität aufweisen als Beschwerden in gewissen anderen Materien. Dies gilt einerseits für Beschwerden, die ebenfalls einen Zusammenhang mit dem Wettbewerbsrecht haben, aber nur Rechtsfragen aufwerfen; stellt sich beispielsweise nur die Rechtsfrage, ob das KG anwendbar ist oder ob die Nicht-Eröffnung einer Untersuchung durch das Sekretariat der WEKO anfechtbar ist, lässt sich die Beschwerde rasch erledigen.[49] Andererseits gilt dies auch im Vergleich mit anderen Bereichen des Verwaltungsrechts, mit denen sich das BVGer ebenfalls befasst.

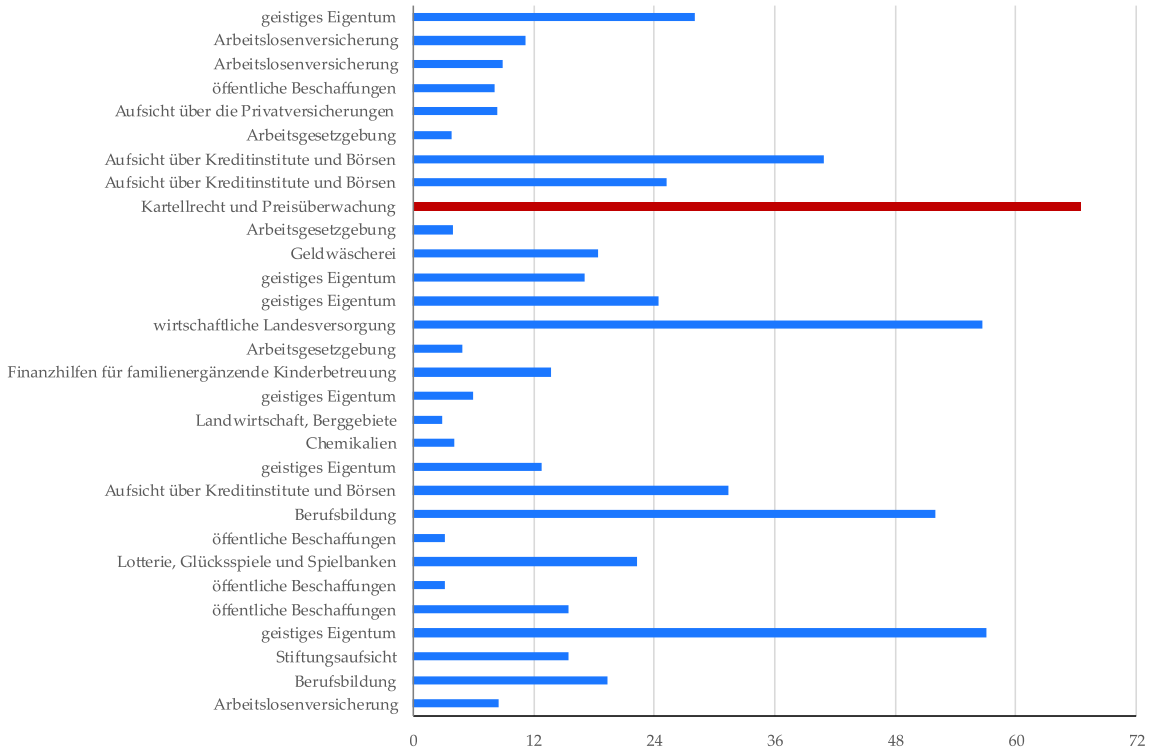
Eine Möglichkeit, zumindest eine gewisse Vergleichbarkeit der Fälle herzustellen, besteht darin, die Verfahren der Abteilung II heranzuziehen. Diese behandelt Fälle mit den Schwerpunkten Wirtschaft, Wettbewerb und Bildung. Um Bagatellfälle auszuschliessen, werden zudem nur Fälle berücksichtigt, die in der amtlichen Entscheidsammlung des BVGer (BVGE) veröffentlicht wurden. Den 29 im Bericht analysierten Kartellrechtsfällen wird daher die Verfahrensdauer der 29 zuletzt publizierten Entscheide der Abteilung II gegenübergestellt.

Abbildung 8 zeigt die Dauer der 29 jüngsten dieser BVGE-Fälle in Monaten. Im betrachteten Zeitraum (Juni 2021 bis Ende 2024) wurde nur ein Kartellrechtsfall veröffentlicht (Hoch- und Tiefbau im Engadin IV). Dieser wird ebenfalls dargestellt, fliesst aber nicht in die Auswertung ein. Die durchschnittliche Verfahrensdauer der ausgewerteten Fälle betrug 1 Jahr und 6 Monate.

Dass die Beschwerdeverfahren gegen Sanktionsverfügungen der WEKO länger dauern als Verfahren in anderen Bereichen, ist nicht überraschend. Gleichwohl ist zu konstatieren, dass die hier untersuchten Beschwerdeverfahren mit einer Durchschnittsdauer von 5 Jahren und 2 Monat (entspricht 1’894 Tagen) ca. **sieben Mal** länger dauerten als das durchschnittliche, im Jahr 2023 erledigte Beschwerdeverfahren am BVGer. Zudem dauern sie mehr als **drei Mal** so lang wie die 29 jüngsten Fälle der Abteilung II, die in der BVGE veröffentlicht wurden.

[49] Diese Fragen stellten sich – neben anderen Fragen ausserhalb des Wettbewerbsrechts – etwa bei der Beschwerde der Alpine Sky Jets AG in Bezug auf die Drittabfertigungen am Terminal Nord des Flughafens Bern-Belp, die das BVGer in etwas mehr als einem Jahr beurteilte (vgl. BVGer, Urteil A-696/2015 vom 17. März 2016, E. 8).

**Abbildung 8 : Verfahrensdauer an der Abteilung II des BVGer**




Quelle: Swiss Economics

### Wettbewerbsrechtliche Beschwerdeverfahren im Ausland

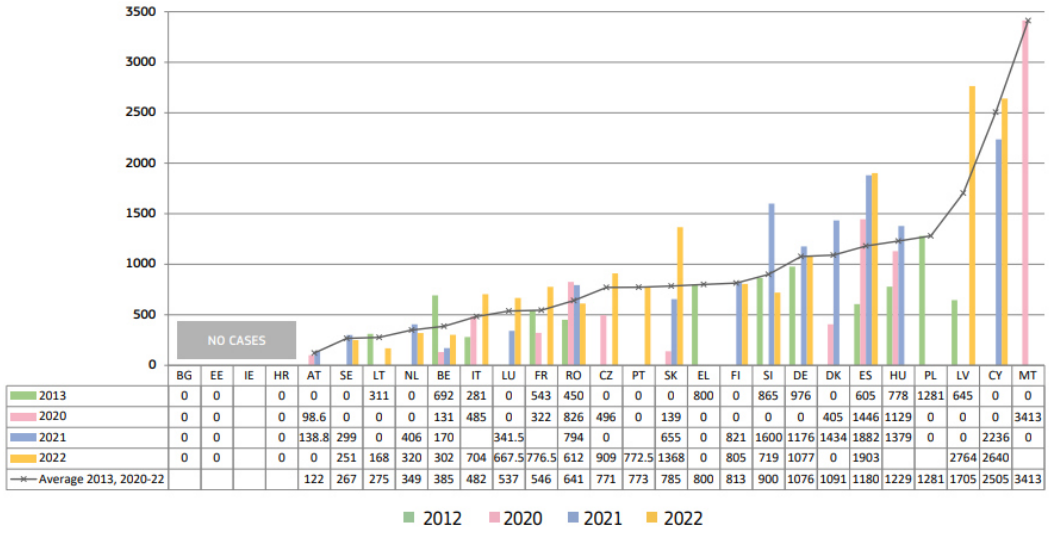
Gemäss dem EU-Justizbarometer 2024[50] betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer von wettbewerbsrechtlichen Beschwerdeverfahren vor den nationalen erstinstanzlichen Gerichten im Jahr 2022 in den meisten EU-Ländern nicht wesentlich mehr als **1'000 Tage**. In Deutschland betrug sie beispielsweise 1'077 Tage, d.h. ziemlich genau 3 Jahre. Länger als der in dieser Untersuchung für die Schweiz ausgewertete Durchschnittswert von 5 Jahren und 2 Monat (1'894 Tagen) dauerten die Beschwerdeverfahren im Jahr 2022 durchschnittlich in Spanien (1'903 Tage), Lettland (2'764 Tage) und Zypern (2'640 Tage). Die Expertenkommission führte mit Verweis auf das EU-Justizbarometer 2023 (Zahlen 2021) aus, die Verfahrensdauern vor dem BVGer seien «im internationalen Vergleich sehr hoch».[51] Diese Beurteilung trifft auch aktuell zu. Die obigen Werte ergeben sich aus Abbildung 9, welche Figure 16 des EU-Justizbarometer 2024 entspricht.

[50] Vgl. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_24_3164 (letzter Zugriff: 05.02.2025).

[51] Expertenkommission Reform Wettbewerbsbehörden, Schlussbericht vom 1. Dezember 2023, S. 74.

Abbildung 9: Durchschnittliche Verfahrenslänge in verschiedenen Ländern

**Figure 16** **Competition: average length of judicial review in 2013, 2019 – 2021** (*) (1st instance/in days)
(source: European Commission with the European Competition Network)




| | BG | EE | IE | HR | AT | SE | LT | NL | BE | IT | LU | FR | RO | CZ | PT | SK | EL | FI | SI | DE | DK | ES | HU | PL | LV | CY | MT |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2013 | 0 | 0 | | 0 | 0 | 0 | 311 | 0 | 692 | 281 | 0 | 543 | 450 | 0 | 0 | 0 | 800 | 0 | 865 | 976 | 0 | 605 | 778 | 1281 | 645 | 0 | 0 |
| 2020 | 0 | 0 | | 0 | 98.6 | 0 | 0 | 0 | 131 | 485 | 0 | 322 | 826 | 496 | 0 | 139 | 0 | 0 | 0 | 0 | 405 | 1446 | 1129 | 0 | 0 | 0 | 3413 |
| 2021 | 0 | 0 | | 0 | 138.8 | 299 | 0 | 406 | 170 | | 341.5 | | 794 | 0 | | 655 | 0 | 821 | 1600 | 1176 | 1434 | 1882 | 1379 | 0 | 0 | 2236 | 0 |
| 2022 | 0 | 0 | | 0 | 0 | 251 | 168 | 320 | 302 | 704 | 667.5 | 776.5 | 612 | 909 | 772.5 | 1368 | 0 | 805 | 719 | 1077 | 0 | 1903 | | | 2764 | 2640 | |
| Average 2013, 2020-22 | | | | | 122 | 267 | 275 | 349 | 385 | 482 | 537 | 546 | 641 | 771 | 773 | 785 | 800 | 813 | 900 | 1076 | 1091 | 1180 | 1229 | 1281 | 1705 | 2505 | 3413 |

*(*) **IE** and **AT**: the scenario is not applicable as the authorities do not have powers to take respective decisions. **AT**: data include cases decided by the Cartel Court involving an infringement of Articles 101 and 102 TFEU, but not based on appeals against the national competition authority. An estimation of length was used for **IT**. An empty column can indicate that the Member State reported no cases for the year in question. The number of cases is low (below five a year) in many Member States. This can make the annual data dependent on one exceptionally long or short case (e.g. **MT** were there was only one case).*

Quelle: EU-Justizbarometer 2024

### Verfahren in anderen Rechtsbereichen

Die Direktsanktionen gemäss Art. 49*a* KG haben gemäss der Rechtsprechung strafrechtlichen bzw. strafrechtsähnlichen Charakter, weshalb die strafrechtlichen Garantien der BV und der EMRK gelten.[52] Wenn, dann bietet sich somit ein Vergleich mit den Verfahrensdauern von Strafprozessen an. Die Expertenkommission wies auf die Verfahren am Bundesstrafgericht hin, in denen die Bundesanwaltschaft Anklage erhob. Im Jahr 2023 betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer **231 Tage**, wobei bis zur Urteilsfällung durchschnittlich 173 Tage vergingen und die Entscheidredaktion durchschnittlich 58 Tage in Anspruch nahm.[53] Die Dauer der kartellrechtlichen Beschwerdeverfahren ist um ein Vielfaches länger. Es gilt allerdings zu beachten, dass der Sachverhalt in Strafverfahren teilweise ebenfalls sehr umfangreich ist, aber die Komplexität der Verfahren nicht zwingend mit einem kartellrechtlichen Verfahren vergleichbar ist. Die Aussagekraft des Vergleichs ist damit beschränkt.

[52] Vgl. BGE 139 I 72, E. 2.2.2 S. 79 f.

[53] Geschäftsbericht 2023 der eidgenössischen Gerichte (abrufbar unter <https://www.eidgenoessischegerichte.ch/de/files/geschaeftsberichte/GB_2023_d.pdf>), S. 54. (letzter Zugriff: 05.02.2025).

## 5.6 Fazit

Die Analyse bestätigt die Feststellung der Expertenkommission, wonach das BVGer in Wettbewerbssachen nur in sehr eingeschränktem Umfang eigene Sachverhaltsabklärungen vornimmt. In der Regel überprüft es den von der WEKO erstellten Sachverhalt auf seine Richtigkeit hin, nimmt aber keine ergänzenden Beweiserhebungen vor. So wurden beispielsweise sämtliche Anträge der Verfahrensparteien auf Einvernahme von Zeugen abgewiesen. Dies ist keine BVGer- bzw. wettbewerbsrechtsspezifische Besonderheit, sondern entspricht der Art und Weise, wie Verwaltungsgerichte im Beschwerdeverfahren die Untersuchungsmaxime und den Zeugenbeweis (subsidiäres Beweismittel im öffentlichen Prozessrecht) handhaben.

In insgesamt fünf Fällen finden sich in den Urteilen Hinweise auf weitere Ermittlungshandlungen des BVGer. In zwei Fällen mussten die Parteien einen umfangreichen Fragenkatalog beantworten. In den übrigen Fällen wurden zusätzliche Unterlagen eingefordert. Mündliche Verhandlungen fanden nur in einer Minderheit der Fälle statt. Die Analyse zeigt auch, dass weniger als der Hälfte der Anträge auf mündliche Verhandlung stattgegeben wurde. Die Durchführung von Verhandlungen hatte allerdings keinen spürbaren Einfluss auf die Verfahrensdauer. Ein einfacher Vergleich der durchschnittlichen Verfahrensdauer zwischen letztem Schriftenwechsel und Urteil mit und ohne Ermittlungshandlungen des BVGer ergab keinen Hinweis auf längere Verfahren. Dies, obwohl gerade in komplexeren Verfahren mit Beweisaufnahmen zu rechnen ist. Tabelle 3 fasst die Ergebnisse bezüglich der Ermittlungshandlungen des BVGer zusammen.

**Tabelle 3: Ermittlungshandlungen des BVGer**

| Ermittlungshandlung | Ja | Nein |
|---|---|---|
| **Antrag auf Einholung eines unabhängigen Gutachtens** | 3 | 26 |
| → Einholung eines unabhängigen Gutachtens durch das BVGer | 0 | 29 |
| **Antrag auf Zeugeneinvernahme** | 9 | 20 |
| → Durchführung einer Zeugeneinvernahme durch das BVGer | 0 | 29 |
| **Antrag auf mündliche Verhandlung** | 17 | 12 |
| → Durchführung einer mündlichen Verhandlung durch das BVGer | 7 | 22 |
| **Antrag auf zusätzliche Sachverhaltsabklärungen** | 20 | 9 |
| → Durchführung zusätzlicher Sachverhaltsabklärungen durch das BVGer | 5 | 24 |

Quelle: Swiss Economics

Zusammenfassend erscheint es offenkundig, dass die Beantwortung von Rechtsfragen und die Würdigung von Sachverhalten in Kartellsachen eine hohe Komplexität aufweist, was zu längeren Verfahrensdauern als in anderen Rechtsgebieten führt. Abgesehen davon ergab die vorliegende Analyse allerdings keine eindeutige Erklärung für die lange Dauer der Beschwerdeverfahren in Kartellsachen. Weder die Handlungen der Parteien noch die Sachverhaltsermittlungen seitens des BVGer können die beobachtete Dauer der

Beschwerdeverfahren erklären. In der Mehrzahl der hier untersuchten Fälle macht die Verfahrensphase nach Ende des ordentlichen Schriftenwechsels den überwiegenden Teil der Verfahrensdauer aus; im Durchschnitt 70 Prozent der gesamten Verfahrensdauer. Für diese Phase (Urteilsberatung, -fällung und -begründung) enthalten die Urteile keine Informationen, die sich auswerten liessen. Beispielsweise ist es nicht möglich, im Einzelfall zu identifizieren, ob die Richterinnen und Richter einen Entscheidentwurf nur einmal oder mehrmals zirkulieren liessen, um ihr Urteil zu fällen.

Die Komplexität des Kartellrechts alleine vermag die Dauer der Beschwerdeverfahren jedoch nicht zu erklären, zumal das Beschwerdeverfahren vor dem BVGer in 23 der hier untersuchten 29 Verfahren länger dauerte als das Verfahren vor der WEKO, welche die aufwändigen Sachverhaltsermittlungen durchführte und ebenfalls mit der Komplexität kartellrechtlicher Verfahren umgehen musste. Ein Erklärungsansatz dafür könnte in der personellen Struktur des BVGer liegen: Während im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren Teams aus juristischen und ökonomischen Fachleuten den Entscheid der WEKO vorbereiten, ist am BVGer in der Regel eine einzelne Person mit dem Verfassen des Entscheidentwurfs betraut, was mehr Zeit in Anspruch nimmt.

# A Anhang

## A.1 Prompts

| Nr. | Kategorie | Prompt |
|---|---|---|
| **1** | Allg. Beschreibung | Bei den X Quellen handelt es sich um X Urteile in X Beschwerdeverfahren vor dem BVGer zum gleichen Sachverhalt. Die Vorinstanz ist die Schweizer Wettbewerbskommission. |
| **2** | Faktoren | Gab es Faktoren, die das Verfahren bei der WEKO und vor dem BVGer erheblich verlängert haben, wie bspw. Anzahl der Schriftenwechsel, Sistierung, Personalwechsel, Fristverlängerungen etc.? |
| **3** | Parteien | Wer hat in welchen Verfahren Beschwerde ergriffen? Gib mir bitte Informationen auch über das BVGer Verfahren in einer Liste. |
| **4** | Parteien | Nenne allen Parteien, die im gleichen Verfahren Beschwerde ergriffen haben. Bitte zähle mehrere Beschwerdeführerinnen, die demselben Konzern angehören, als eine Beschwerdeführerin. Bitte generiere eine Liste. |
| **5** | Parteien | Welche Parteien haben im Verfahren vor dem BVGer den Einbezug oder Beizug ins Verfahren, Beiladung oder Parteistellung verlangt? Bitte generiere eine Liste. |
| **6** | Timeline | Liste mir alle Verfahrensschritte inkl. Start- und Enddatum des Verfahrens vor der WEKO auf. |
| **7** | Timeline | Von wann bis wann dauerte die Untersuchung der WEKO? Bitte halte die Antwort so kurz wie möglich. |
| **8** | Timeline | Welche unterschiedlichen Verfahrensschritte wurden vor dem BVGer durchgeführt?<br>Bitte gib an, ob das Gericht prozessleitende Verfügungen (z.B. über das Einverlangen eines Kostenvorschusses, allfällige Sistierungen, Verfahrenstrennungen oder Vereinigungen) erlassen hat. Bitte gib an, ob es Zwischenentscheide über die aufschiebende Wirkung, Anträge auf Durchführung einer Parteiverhandlung, Beweisanträge (z.B. Aktenbeizug, Einvernahme Zeugen), Anträge auf Wahrung von Geschäftsgeheimnissen, Anträge auf Parteientschädigung (Einreichung Honorarnote) etc. gab. Gib auch jeweils das genaue Anfangs- und Enddatum an. |
| **9** | Timeline | Wurde das Verfahren sistiert? Falls ja, gib das genaue Anfangs- und Enddatum der Sistierung an. |
| **10** | Sanktion | Wie hoch waren die Sanktionen der einzelnen Beschwerdeführerinnen? Hat das BVGer diese Sanktionen bestätigt, aufgehoben, reduziert oder erhöht? |

| | | |
|---|---|---|
| **11** | Fristen | Welche Parteien haben im Verfahren vor dem BVGer bei welchen Verfahrensschritten eine Fristverlängerung / Fristerstreckung beantragt? |
| **12** | Fristen | Hat das BVGer irgendwann weitere Fristverlängerungen untersagt? |
| **13** | Eingaben | Wurde die Beschwerdeantwort / Vernehmlassung im Verfahren vor dem BVGer fristgerecht seitens der Vorinstanz eingereicht? Welche Frist musste die Vorinstanz einhalten oder verlängern? (Beachte vor allem die Verfahrensgeschichte zu der Beantwortung der Frage.) |
| **14** | Eingaben | Wurde eine Replik im Verfahren vor dem BVGer fristgerecht seitens der Beschwerdeführerin eingereicht? Welche Frist musste die Beschwerdeführerin einhalten oder verlängern? (Beachte vor allem die Verfahrensgeschichte zu der Beantwortung der Frage.) |
| **15** | Eingaben | Wurde eine Duplik im Verfahren vor dem BVGer fristgerecht seitens der Vorinstanz eingereicht? Welche Frist musste die Vorinstanz einhalten oder verlängern? (Beachte vor allem die Verfahrensgeschichte zu der Beantwortung der Frage.) |
| **16** | Eingaben | Gab es weitere Eingaben im Verfahren vor dem BVGer ausserhalb der angesetzten Schriftenwechsel, also z.B. Eingaben betreffend Ausstand, unaufgeforderte Eingaben in Wahrnehmung des unbedingten Replikrechts, Eingaben betreffen Honorarnoten, Stellungnahmen usw.? |
| **17** | Eingaben | Wurde ein oder mehrere ökonomische Gutachten eingereicht? |
| **18** | Eingaben | Wurde ein oder mehrere juristische Gutachten eingereicht? |
| **19** | Mündliche Verhandlung | Gab es in dem Verfahren vor dem BVGer eine mündliche Verhandlung? Wenn ja, wann? (Beachte, dass die Terminologie nicht einheitlich ist. Mündliche Verhandlungen können z.B. als "Instruktionsverhandlung", "Parteiverhandlung", "mündliche Verhandlung" oder auch "Hauptverhandlung" bezeichnet sein.) |
| **20** | Mündliche Verhandlung | Wann erfolgten die Vorladung und die darauffolgende mündliche Verhandlung? Gib mir die genauen Daten. |
| **21** | Rüge | Was wurde von der Beschwerdeführerin gerügt bzw. beantragt? |
| **22** | Rüge | Wie ist das BVGer mit diesen Anträgen bzw. Rügen umgegangen? |
| **23** | Ermittlungen | Wurden zusätzliche Sachverhaltsermittlungen von den Beschwerdeführerinnen beantragt? Wurde diesem Antrag stattgegeben oder nicht? |
| **24** | Ermittlungen | Wurde der Beizug von Akten aus anderen Verfahren beantragt? Wurde diesem Antrag stattgegeben oder nicht? |
| **25** | Ermittlungen | Hat das BVGer zusätzliche Ermittlungshandlungen vorgenommen? Gib mir eine Liste mit Daten der Ermittlungshandlungen. |
| **26** | Ermittlungen | Welche zusätzlichen Beweisanträge hat die Beschwerdeführerin gestellt? Gib mir eine Liste mit den Daten der Anträge. Wurde diesen Anträgen stattgegeben oder nicht? |
| **27** | Entscheid | Wurde eine Rückweisung an die Vorinstanz beantragt? Wurde diesem Antrag stattgegeben oder nicht? |

| | | |
|---|---|---|
| **28** | Entscheid | Wurde das Verfahren mittels Nichteintretensentscheid oder mittels Sachentscheid (Abweisung oder Gutheissung der Beschwerde) erledigt? |
| **29** | Entscheid | Bei Sachentscheid: Wurde die Beschwerde gutgeheissen oder abgewiesen? |

## A.2 Variablen

| Nr. | Variable | Beschreibung |
|---|---|---|
| **1** | Anzahl Verfahren | Anzahl der Verfahren im gleichen Fall; wird aus der Anzahl der Urteile hergeleitet. |
| **2** | Anzahl Parteien | Anzahl der Beschwerdeführerinnen, die am Verfahren beteiligt waren. |
| **3** | Art. KG | Artikel des Kartellgesetzes, um den es sich im entsprechenden Fall handelt. |
| **4** | Seitenanzahl längstes Urteil | Anzahl der Seiten des längsten Urteils im gleichen Fall. |
| **5** | Davon Erwägungen | Anzahl der Seiten mit Erwägungen im längsten Urteil eines Falls. |
| **6** | Anteil Erwägungen | Prozentualer Anteil der Erwägungen im Vergleich zur gesamten Seitenzahl. |
| **7** | Dauer Monate BVGer | Anzahl der Monate zwischen der Beschwerde vor dem BVGer und dem Urteil des BVGer. |
| **8** | Dauer Monate WEKO | Anzahl der Monate zwischen der Eröffnung vor der WEKO und der Verfügung der WEKO. |
| **9** | Dauer ohne Sistierung | Verfahrensdauer vor dem BVGer in Monaten, abzüglich der Dauer der Sistierungen. |
| **10** | Dauer BVGer gesamt | Anteil des BVGer-Verfahrens an der Gesamtdauer des Verfahrens (Gesamtdauer = BVGer-Verfahren + WEKO-Verfahren + Sistierungen). |
| **11** | Daten über Schriftenwechsel | Diese Variablengruppe umfasst das Einreichungsdatum der Vernehmlassung, Replik, Duplik, Triplik, Quadruplik sowie des letzten im Urteil dokumentierten Schriftenwechsels. |

| | | |
|---|---|---|
| **12** | Unaufgeforderte Stellungnahmen | Das Einreichungsdatum allfälliger unaufgeforderter Schriftenwechsel ist in dieser Variable abgebildet. Erfasst wird auch die Anzahl dieser Stellungnahmen. |
| **13** | Zeitraumvariablen zwischen Prozessschritten | Dauer in Monaten zwischen Prozessschritten |
| **14** | Zeitraum nach letztem Schriftenwechsel | Verhältnis zwischen der Dauer (in Monaten) zwischen dem letzten Schriftenwechsel und dem Urteil und der Gesamtdauer des Verfahrens vor dem BVGer. |
| **15** | Dauer Sistierung | Gesamtdauer der Sistierungen in Monaten pro Fall. |
| **16** | Sistierung während Schriftenwechsel | Anzahl der Monate einer Sistierung während der Phase des Schriftenwechsels. |
| **17** | Ermittlungen BVGer | Binäre Variable für zusätzliche Ermittlungshandlungen vom BVGer. |
| **18** | Diverse zusätzliche Sachverhaltsermittlungen | Diese Variablengruppe erfasst zusätzliche Sachverhaltsermittlungen und Eingaben, wie die Forderung von Zeugenaussagen, ökonomischen und juristischen Gutachten, Fragebögen, Anhörungen und Parteieinvernahmen, mündlichen Verhandlungen sowie die Beantragung und tatsächliche Durchführung zusätzlicher Sachverhaltsermittlungen. Zudem werden die Anzahl der zusätzlichen Beweisanträge und die Anzahl der gutgeheissenen Beweisanträge pro Fall erfasst. |
| **19** | Rückweisung | Binäre Variable für die Beantragung der Rückweisung an die Vorinstanz. |
| **20** | Personen | Diese Variablengruppe umfasst die Variablen zum Vorsitz (Richter/Richterin) und zur Gerichtsschreiberin. |
| **21** | Rüge | Diese Variablengruppe umfasst Variablen, die qualitativ die Rügen abbilden und quantitativ einige der häufigsten Rügen sowie deren Behandlung erfassen. Häufigste Rügen, die quantitativ kodiert wurden: Verletzung des rechtlichen Gehörs, unzureichende Sachverhaltsabklärung/Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes. |
| **22** | Sanktionen | Diese Variablengruppe umfasst einzelne Variablen zur Höhe der Sanktionen sowie zur Gutheissung einer Sanktionsreduktion. |