

Funktionsanalyse Weko und Sekretariat

04.11.2008

**Vorgelegt von Dr. Rolf Specht
Specht Consulting GmbH**

Inhalt

1 Einleitung	4
1.1 Ausgangslage und Ziel	4
1.2 Auftraggeber und Auftrag	4
1.2.1 Anmerkung zur Struktur der Untersuchung	5
1.2.2 Beurteilungskriterien	5
1.3 Zur Form dieses Berichts	5
2 Management Summary	7
2.1 Beurteilung	7
2.1.1 Sofort umsetzbare Maßnahmen	7
2.1.2 Empfehlungen zur grundsätzlichen Weiterentwicklung der Organisation	9
3 Die Weko heute	12
3.1 Geschichte der Weko	12
3.1.1 Das erste Kartellgesetz von 1962	12
3.1.2 Die Revision von 1985	12
3.1.3 Die Entstehung des Kartellgesetzes von 1995	12
3.1.4 Die Revision von 2003	13
3.1.5 Die Weko seit Dezember 2007	13
3.1.6 Die Situation der Weko heute	13
3.2 Der Auftrag der Wettbewerbsbehörden	13
3.3 Der Auftrag der Kommission	14
3.4 Die Aufgaben des Sekretariats im Speziellen	14
3.5 Grundstruktur der Organisation	15
3.6 Auswirkungen der unklaren Trennung	15
4 Was wird an der Weko heute kritisiert?	16
4.1 Wer übt Kritik?	16
4.1.1 Kritik von außen	17
Kritik der Unternehmen	17
Kritik der Anwälte	17
Kritik der Verbände	18
Kritik der Öffentlichkeit	18
Kritik der Schnittstellenpartner (EVD, Büro des Preisüberwachers)	18
4.1.2 Kritik von innen	18
Kritik aus der Kommission	18
Präsidium	18
Weko-Mitglieder	19
Kritik aus dem Sekretariat	19
Direktion	19
Mitarbeiter des Sekretariats	19
4.1.3 Fazit zu Menge und Art der Kritik	20
4.2 Um welche Themen kreist die Kritik?	20
4.3 Wie funktioniert die Weko heute? Was tut die Weko eigentlich?	22
4.3.1 Input	22
4.3.2 Verarbeitung	22
4.3.3 Output	22
4.4 Grundlagen	22
Wie ist die Weko aufgebaut?	23
4.5 Wie arbeitet die Weko?	25
4.5.1 Prozesslandschaft	26
4.5.2 Hauptprozesse Sekretariat	27
Managementprozess Kommission	30
4.5.3 Übergeordnete Managementprozesse des Präsidiums	30
4.5.4 Managementprozess Sekretariat	31
4.5.5 Unterstützungsprozesse Sekretariat	31
4.6 Rollenverteilung Sektorbehörden und Weko	33
5 Die wichtigsten Verbesserungsfelder und entsprechende Empfehlungen	34
5.1 Die wichtigsten Verbesserungsfelder	34
5.1.1 Fundamental-institutionelle Ansatzpunkte (Tauglichkeit der heutigen Struktur)	34
5.1.2 Personelle und fachliche Zusammensetzung der heutigen Kommission	34
5.1.3 Leistungsfähigkeit der Weko	34
5.1.4 Führung der Weko	34
5.1.5 Prozessorientierung des Sekretariats	34
5.1.6 Unternehmenskultur im Sekretariat	35
5.1.7 Koordination Kommission/Sekretariat	35
5.2 Empfehlungen	35
5.2.1 Fundamental-institutionelle Ansatzpunkte	35

5.2.2 Personelle und fachliche Zusammensetzung der heutigen Kommission	36
5.2.3 Leistungsfähigkeit der Weko	37
5.2.4 Führung der Weko	38
5.2.5 Prozessorientierung des Sekretariats	39
5.2.6 Unternehmenskultur im Sekretariat	39
5.2.7 Koordination Kommission /Sekretariat	40
6 Schlusswort	40
7 Quellen	41
7.1 Mündliche Quellen	41
7.2 Schriftliche Quellen	42
8 Anhänge	43
8.1 Anhang A: Entscheidungsreihe für die zukünftige Aufstellung der Weko	43
8.2 Anhang B: Beispiel für eine Prozesslandschaft	44
8.3 Anhang C: Projektorientierte Fallführung	45
8.4 Anhang D: Beispiel für Ishikawas Entscheidungsbaum	46

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Ziel

Der vorliegende Einzelbericht zum Projekt „Funktionsanalyse (P16) ist Teil einer umfassenden Evaluation des Kartellgesetzes (KG) gemäß Art. 59a KG. Im Pflichtenheft sind die Fragen und Projekte festgehalten, die dem Evaluationsauftrag (Art. 59a KG) entsprechen. Die Evaluation des KG bezieht sich auf fünf Ebenen:

- Konzept (Ziele und Instrumente) des KG (**Konzept**): Qualität und Mängel des KG mit seinen modifizierten Bestimmungen und neuen Instrumenten, rechtliche Erlasse, die mit dem KG in Verbindung stehen.
- Anwendung des Kartellgesetzes (**Vollzug**): insbesondere Organisation, **Management** der Wettbewerbsbehörden, Verfahrensdauer.
- Von Behörden erbrachte Leistungen (**Output**): Qualität der Aktivitäten der Wettbewerbsbehörden wie Schlussberichte, Verfügungen, einvernehmliche Regelungen gemäß Art. 26 und 29 KG, Bekanntmachungen, Beratungen, Einigungen mit Unternehmen außerhalb von Verfahren, Gutachten, der Informationsaustausch mit nationalen und internationalen Behörden, Rechtsmittelverfahren und entsprechende Stellungnahmen, die Informationspolitik.
- Wirkungen bei Adressaten des Kartellgesetzes in der Wirtschaft (**Impact**): Wirkung bei Betroffenen infolge Eingriffen der Wettbewerbsbehörden (Entscheide nach Art. 5, 7 und 9 f. KG in nach Art. 26 und 27 KG bzw. in Prüfungen der Phasen I und II nach Art. 32 f. KG), Wirkung der neuen Instrumente (Sanktionsmöglichkeiten, Hausdurchsuchungen, Bonusregelung und Widerspruchsverfahren) und der modifizierten Bestimmungen bei Betroffenen und in den Märkten.
- Wirkung bei den weiteren Betroffenen (z. B. Konsumenten/innen) und volkswirtschaftliche Wirkung (**Outcome**): Wirkung der Bestimmungen und Instrumente des Kartellgesetzes, d. h. Förderung von Wettbewerb und Verhinderung von **Wettbewerbsbeschränkungen**, Erhöhung der statischen und dynamischen Effizienz (höhere Wohlfahrt) in der schweizerischen Volkswirtschaft, Wirtschaftswachstum.

Das Projekt „Funktionsanalyse“ ist den Ebenen „Konzept“ und „Vollzug“ zuzuordnen. Es dient primär der Beantwortung der folgenden Fragen (**Projektziel**).

- Sind die Wettbewerbskommission und das Sekretariat der Wettbewerbskommission in ihrer Arbeitsweise effizient?
- Welche Maßnahmen können kurzfristig im Rahmen des bestehenden Kartellgesetzes (mit Änderungen des Geschäftsreglements) zur Verbesserung der Effizienz ergriffen werden?
- Welche längerfristigen Maßnahmen mit Änderung des Kartellgesetzes sind sinnvoll?

Für die Beantwortung dieser Fragen ist die Arbeitsweise der Wettbewerbskommission (und die Zusammenarbeit mit dem Sekretariat der Wettbewerbskommission) zu untersuchen, ein Ersatz der bis 31.12.08 bestehenden Organisationsstruktur (Kammern) zu entwickeln, soweit notwendig ein Maßnahmen-Katalog über kurzfristige Optimierungsmöglichkeiten zu erarbeiten und Handlungsoptionen für die Organisation der Wettbewerbskommission (inkl. Strukturoptimierungs- Maßnahmen) im Rahmen von Gesetzesänderungen aufzuzeigen.

1.2 Auftraggeber und Auftrag

Auftraggeber für den Einzelbericht Funktionsanalyse ist die Steuerungsgruppe Evaluation KG.

Gemäß Vertrag lautet der Auftrag wie folgt:

Der Beauftragte erbringt im Rahmen der Funktionsanalyse während der Vertragsdauer die folgenden Leistungen resp. beantwortet folgende Fragen:

1. Sind die Wettbewerbskommission und das Sekretariat der Wettbewerbskommission in ihrer Arbeitsweise effizient?

2. Welche Maßnahmen können kurzfristig im Rahmen des bestehenden Kartellgesetzes (mit Änderungen des Geschäftsreglements) zur Verbesserung der Effizienz ergriffen werden?
3. Welche längerfristigen Maßnahmen mit Änderung des Kartellgesetzes sind sinnvoll?

Daraus ergeben sich als Ergebnisse der Funktionsanalyse insbesondere:

1. Eine Untersuchung der heutigen (bis 31.12.07) Arbeitsweise der Wettbewerbskommission (und der Zusammenarbeit mit dem Sekretariat der Wettbewerbskommission).
2. Aufzeigen eines Ersatzes für die aufgegebene Organisationsstruktur (Kammern).
3. Erarbeiten eines Maßnahmenkatalogs (falls notwendig) in Hinblick auf kurzfristige Optimierungsmöglichkeiten.
4. Das Aufzeigen von Handlungsoptionen für die Organisation der Wettbewerbskommission (inkl. Struktur-Optimierungs-Maßnahmen) im Rahmen von Gesetzesänderungen.

1.2.1 Anmerkung zur Struktur der Untersuchung

Da die Weko (Kommission und Sekretariat) seit 1999 offiziell mit einer prozessorientierten Struktur arbeitet, habe ich der Überprüfung der Aufbauorganisation und der Ablauforganisation von Kommission und Sekretariat die klassische (in diesem Falle virtuelle) Prozesslandschaft zu Grunde gelegt.

Da die Effizienz und die Effektivität der Wettbewerbskommission maßgeblich abhängig ist von der Effizienz und Effektivität der ihr zuarbeitenden Behörde, war es nicht möglich, die Untersuchung auf die Kommission zu beschränken. Vielmehr ging es gerade darum, auch das Zusammenspiel von Kommission und Sekretariat entlang der Hauptprozesse zu beurteilen.

1.2.2 Beurteilungskriterien

- Zielführend: Ist die innere Organisation von Kommission und Sekretariat zielführend im Sinne des Grundauftrages?
- Effiziente und effektive Zusammenarbeit: Ist das Zusammenspiel von Sekretariat und Weko effizient und effektiv?
- Transparente Prozesse: Sind die zu Grunde liegenden Prozesse transparent und sachgemäß aufgesetzt? Findet die Prozessstruktur in der Alltagsarbeit entsprechend Niederschlag?
- Personalqualität: Ist das Personal von Weko und Sekretariat ihrer Aufgabe gewachsen?

1.3 Zur Form dieses Berichts

1. Einleitend ist festzuhalten, dass dieser Bericht weder eine wissenschaftliche Arbeit noch ein juristisches Dokument ist. Für eine wissenschaftliche Arbeit war der vorgegebene Zeitrahmen zu kurz, für ein juristisches Dokument wäre ich als Organisationsberater nicht die richtige Person.

2. Die „Pflügetiefe“, die ich sowohl für die materielle Untersuchung wie auch für den Bericht gewählt habe, folgt dem Anspruch des Auftrags und ist im mittleren Bereich angesiedelt. Es wäre durchaus auch eine tiefere Untersuchung möglich gewesen, allerdings nicht im vorgegebenen Zeit- und Kostenrahmen.

3. Die Untersuchung der Effizienz und Effektivität von Kommission und Sekretariat geht zwar systematisch vor, gleichzeitig aber auch eklektisch. Viele Dinge sind durch Gesetz und Geschäftsreglement gegeben und werden in der Praxis auch durchaus in einer Art und Weise umgesetzt, die keineswegs abfällt gegenüber anderen Organisationseinheiten in Bund und Kantonen (Kommissionen, Ämter), die ich persönlich näher kenne.

4. Als Organisations- und Entwicklungsberater habe ich mich hauptsächlich auf die Gebiete und Themen konzentriert, von denen ich auf Grund meiner Erfahrung annehmen konnte, dass dort Schwachstellen am ehesten zu suchen wären (Arbeitsprozesse, teamdynamische Aspekte, Führungsaspekte, Aspekte der Alltagsmethodik).

5. Des weiteren habe ich naheliegender Weise **diejenige Kritik** aufgenommen und ernst genommen, die in den **Interviews** (sowohl in denen, die ich selber geführt habe, wie auch in denen, die durch das ZEW/KOF im Rahmen seiner Studie und durch die Steuerungsgruppe Evaluation KG im Sommer 07 (Expertenbefragung)) formuliert wurde, und zusätzlich die Kritik, die auslösender Faktor für die zahlreichen **Papiere mit Verbesserungsvorschlägen** war. Im Sinne einer Untersuchungsökonomie spiegelt der Bericht eher das wider, was in dem (durch mich subsumierten) Fokus der Kritik lag; gleichzeitig kann davon ausgegangen werden, dass die vielen Dinge, die nicht extra oder nur am Rande erwähnt werden, durchaus zufriedenstellend funktionieren.

6. Sowohl im Bereich des Sekretariats wie auch in der Kommission selber geht es dann häufig nicht so sehr um die Aufbau- und Ablauforganisation **an sich im Sinne der Beurteilung einer absoluten Qualität** (jede wählbare Variante hat Vor- und hat Nachteile), sondern **um den Grad und die Qualität der Umsetzung der gewählten Aufbau- und Ablauf-Organisation im Alltag**: In wie weit wird das, was in der Theorie beschrieben wird, in der Praxis gelebt und wo kann die Praxis noch verbessert werden?

Zum Wortgebrauch: Weko und Kommission sind Synonyme. Mit „Wettbewerbsbehörden“ sind die Kommission und ihr Sekretariat gemeint.

2 Management Summary

2.1 Beurteilung

Frage Nummer 1 aus dem Auftrag: "Sind die Wettbewerbskommission und das Sekretariat der Wettbewerbskommission in ihrer Arbeitsweise effizient?"

Meine Antwort lautet: Teils/teils:

Wenn wir davon ausgehen, dass es in der Absicht des Souveräns lag, eine Behörde mit Biss und den dazu erforderlichen Apparat zu schaffen, dann kann als grundsätzliches Urteil gelten:

1. Es scheint durchaus möglich, auf der Basis des heutigen Gesetzes und des heute gültigen Geschäftsreglements in der heutigen Ausgestaltung der Organisation gute Arbeit zu leisten. Es gibt viele Beispiele, wo das ganz gut gelungen scheint. Der heutige (generisch gewachsene) Apparat weist in der Gesamtanlage durchaus einen professionellen Charakter auf und gerade in den letzten Jahren ist ein klarer Wille zur Verbesserung der erkannten Schwachstellen erkennbar.
2. Allerdings sind sowohl auf Seiten der Kommission wie auf Seiten des Sekretariats innerhalb des heutigen Systems und aus der Sicht der organisationstechnischen Professionalisierung beträchtliche **graduelle** Verbesserungen im Sinne einer konsequenteren Umsetzung der vorhandenen Anlagen realisierbar, insbesondere was die Führung und die Arbeitsprozesse (Handhabung der Triagen, Projektmanagement, Kontrollen) anbelangt.
3. Eine Umsetzung dieser Verbesserungen bringt mit Sicherheit einen beträchtlichen Gewinn für die laufende Legislaturperiode.
4. Auf's Ganze gesehen ist die heutige Aufstellung und Ausgestaltung der Wettbewerbsbehörden aber definitiv nicht geeignet, den Willen des Souveräns, ein schlagkräftiges Werkzeug zur Sicherung des freien Wettbewerbs zu schaffen, in Zukunft zufriedenstellend zu erfüllen.
5. Bei der Sichtung des mir zur Verfügung stehenden Materials aus den letzten 7 Jahren fällt auf, dass sowohl von externen Stellen wie auch von internen Stellen zahlreiche Papiere vorgestellt wurden, die klar fassbare Kritik und auch sehr viele konkrete Verbesserungsvorschläge enthielten. Es fällt aber auf, dass die meisten dieser konkreten Verbesserungsinitiativen nicht sehr viel Resonanz gefunden haben. Dies mag teilweise darin begründet sein, dass in den letzten Jahren durch die etwas langwierige Neubesetzung der Stelle „Direktor Sekretariat“ und die daraus resultierende Mehrbelastung des Präsidenten die zentralen Akteure ihren Fokus stark auf der Bewältigung des Tagesgeschäfts zu richten hatten.

Begründung:

1. *Die Konstruktion Milizkommission kann den heutigen Anforderungen hinsichtlich Menge und Komplexität der Fälle respektive angesichts der Erwartungen des Souveräns nicht mehr gerecht werden.*
2. *Die Zusammenarbeit zwischen Milizkommission und Profi- Sekretariat leidet an mehrfachen Ungleichgewichten (Wissenstand, Entscheidungsmacht, Prozesskontrolle)*
3. *Das Anforderungsprofil des Präsidentenamtes ist generell schwer zu erfüllen.*

Zusammenfassung der Empfehlungen

2.1.1 Sofort umsetzbare Maßnahmen

Die Frage Nummer 2 des Auftrages zielt auf Handlungs- oder Entwicklungsempfehlungen:

"Welche Maßnahmen können kurzfristig im Rahmen des bestehenden Kartellgesetzes (mit Änderungen des Geschäftsreglements) zur Verbesserung der Effizienz ergriffen werden?"

Meine Antwort lautet:

In den Bereichen Führung der Kommission und Einführung von Projektmanagement-Strukturen in den Hauptprozessen der Weko (Sekretariat und Kommission) sind mit ver-

tretbarem Aufwand und mit gezielten Maßnahmen in einem Zeithorizont von einigen Monaten deutliche Verbesserungen für die Arbeit in der laufenden Legislaturperiode erzielbar, und zwar prioritär in den folgenden Bereichen.

A) Führung der Kommission:

1. Realisierung von **strukturellen und graduellen** Verbesserungen in der Führung der Plenarsitzung (Steuerung der Lieferqualität seitens Sekretariat, Moderation und Triggierung der Entscheidungsfindung, Standards für den Output)
2. **Unterstützung** des Kommissionspräsidenten hinsichtlich Führung, Moderation, Entscheidungsmethodik
3. Verbesserung der **Koordination** Direktion/Präsidium
4. Aufbau/Verbesserung der **Gesamtsteuerung** (Management Informationssystem, Geschäftskontrolle)
5. Unterstützung in der Ausgestaltung einer rollenden strategischen **Planung**

B) Einführung von Projektmanagement-Strukturen für die Hauptprozesse der Weko (vornehmlich auf Seite Sekretariat)

1. Aufbau, Einführung und Durchsetzung von aufgabengerechten **Projektmanagement-Standards**
2. Aufbau, Einführung und Durchsetzung von **Projekt- Kontrollwerkzeugen** (Meilensteine, Fristenkontrolle, Ressourcenallokation) – die heutigen Metapapiere zur Prozessorientierung (Verfahrenshandbuch, Workflow-Diagramme) fokussieren einseitig auf die juristischen Anforderungen und kaum auf einen phasenorientierten, mit Fristen arbeitenden, die Zusammenarbeit regelnden standardisierten Arbeitsprozess, der sich in einer Projektstruktur niederschlägt. (siehe Anhang : Projektorientierte Fallführung)
3. Aufbau, Einführung und Durchsetzung von **Entscheidungs-Methodik** in den Plenarsitzungen.

C) Klärung der inneren Struktur der Kommission

- Ein dauerhafter Wegfall der Kammerstruktur (heutiger Zustand seit Anfang 2008) ist durchaus denkbar, die Erfahrungen dieses Jahres scheinen durchaus positiv zu sein. Das Geschäftsreglement müsste allerdings revidiert werden.
- Ein kammerloses System würde die Rolle des Präsidiums als geschäftsvorbereitendes Gremium stark aufwerten, sollte in diesem Falle aber dringend durch einen zweiten Vizepräsidenten ergänzt werden, der zwingend Ökonom sein müsste. Wie das Präsidium diese aufgewertete Rolle optimal wahrnehmen kann, müsste in einem Organisationsentwicklungsprojekt noch erarbeitet werden.
- Eine Wiedereinführung des Kammersystems müsste zuerst einmal sicherstellen, dass die unabhängigen Vertreter in der Mehrheit wären.
- Das Kammersystem würde allerdings meines Erachtens nur dann Sinn machen, wenn dabei gleichzeitig a) die Plenarsitzung sich auf strategische Leitentscheide konzentrieren würde und b) alle nicht-strategischen Entscheide in die entsprechenden Kammern delegiert würden, was nach geltendem Gesetz möglich ist. Hier ist darauf hinzuweisen, dass die bisherigen Versuche in diese Richtung gescheitert sind.
- Für die heutige Zuweisung der Kammern zu den Diensten nach Märkten müssten Alternativen geprüft werden. Alternativen wäre die Zuordnung der Kammern nach Verfahren (z.B. Abreden, Marktbeherrschung und Zusammenschlüsse) oder ein einfaches Referenten- oder Ausschuss-System. Zu diesem Thema wurden im Präsidium gemeinsam mit der Geschäftsleitung des Sekretariats bereits Überlegungen angestellt. Meines Erachtens bleibt bei allen Alternativen das Grundproblem der zu hohen Arbeitslast für die Miliz-Kommissionsmitglieder bestehen.
- *Nähere Begründungen siehe Kapitel 6.*

Damit ist allerdings noch nichts gesagt über die Akzeptanz einzelner Maßnahmen. Auch ist damit noch nichts gesagt über die Anforderungen, welche die vorgeschlagenen Veränderungen den heutigen Mitgliedern von Kommission/Präsidium und Sekretariat

at/Geschäftsleitung abfordern würde. Sollten die Sofortmassnahmen aber tatsächlich greifen, dann wäre für die laufende Legislaturperiode Einiges gewonnen.

2.1.2 Empfehlungen zur grundsätzlichen Weiterentwicklung der Organisation

Die dritte und letzte Frage im Auftrag lautet: "Welche längerfristigen Maßnahmen mit Änderung des Kartellgesetzes sind sinnvoll?"

Hier empfiehlt sich das Arbeiten mit einer Entscheidungsreihe. Die Grundsatzfrage lautet meines Erachtens:

- Will man das Milizsystem beibehalten oder nicht?
- Wenn nein: Ist eine ungeteilte Profi-Organisation erwünscht oder nicht?
 - Wenn eine ungeteilte Profi-Organisation: dann empfiehlt sich wohl ein unabhängiges Kartellamt nach deutschem Vorbild
 - Wenn eine geteilte Profiorganisation: dann empfiehlt sich wohl eine 3-köpfige Profikommission mit angegliederter Untersuchungsbehörde nach niederländischem Vorbild
- Wenn am Milizsystem festgehalten werden soll, dann stellt sich die Frage: Mit Kammern oder ohne Kammern?
 - Wenn mit Kammern erwünscht ist, dann stellt sich die Frage:
 - Mit bisheriger Kammerstruktur (nach Märkten) oder
 - Mit einer Kammerstruktur nach alternativem Modell (nach Verfahren, nach einem Referentensystem o.a.)
 - Oder wie bisher (Status quo)
 - Wenn ohne Kammern gearbeitet werden soll, dann stellt sich die Frage:
 - Kommission verkleinern oder nicht?
 - Wenn die Kommission verkleinert wird (auf 5-7 Mitglieder), dann stellt sich die Frage:
 - Wie muss parallel dazu das Präsidium aufgewertet werden? (Struktur, Aufgaben, Ressourcen-Dotation)

Für diese Entscheidungsreihe siehe auch Anhang A: Entscheidungsreihe (Grafik)

Die meisten dieser Entscheide sind politischer Natur und stehen deshalb in einem kompetitiven Umfeld divergierender Partikularinteressen. Alle haben Vor- und Nachteile, für alle gibt es Beispiele in der europäischen oder globalen Vergleichslandschaft.

Empfehlung:

Die folgende Reihenfolge ist zu verstehen im Sinne abnehmender Wünschbarkeit. Alle hier skizzierten Lösungsansätze haben selbstredend auch ihre Nachteile. Aus den in der Untersuchung erwähnten Gründen favorisiere ich die Lösungsvarianten 1 und 2.

Variante 1

Ein integriertes Kartellamt (wie zum Beispiel deutsches Kartellamt)

Begründung:

- *Löst das Problem mit den Interessensvertretern in der Kommission.*
- *Entschärft das Problem mit der Unabhängigkeit. Ist der politische Wille, die Unabhängigkeit zu garantieren, gegeben, dann lässt diese sich in einer integralen Behörde vermutlich leichter durchsetzen.*
- *Löst das Schnittstellenproblem zwischen Kommission und Sekretariat.*
- *Löst die Forderung nach Professionalität der Behörde ein.*
- *Löst das Problem mit der Stellenattraktivität für die Mitarbeiter.*

- *Löst das Problem der Gewaltentrennung innerhalb der Organisation.*

Variante 2

Profikommission, bestehend aus drei vollamtlichen Mitgliedern. Sekretariat wie bisher (strukturell und prozedural optimiert) mit mehr Ressourcen für professionelle Marktbeobachtung (niederländisches Modell).

Begründung:

- *Löst das Problem mit den Interessensvertretern.*
- *Entschärft das Problem mit der Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörden.*
- *Löst die Forderung nach Professionalität der Kommission und des Sekretariats ein.*
- *Löst das Schnittstellenproblem zwischen Kommission und Sekretariat (im Vergleich zur heutigen Organisation) nur teilweise.*
- *Löst das Problem mit der Stellenattraktivität für die Mitarbeiter eher nicht.*

Variante 1 und 2 sind aus meiner Sicht nahezu gleichwertig.

Variante 3

Kommission: 1 Präsident mit 100%, zwei Vizepräsidenten mit je 50%, 4-6 unabhängige Kommissionsmitglieder mit 20%, Sekretariat (strukturell und prozedural optimiert) mit mehr Ressourcen für professionelle Marktbeobachtung.

Begründung:

- *Löst das Problem mit den Interessensvertretern.*
- *Löst das Problem mit der Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörden nur teilweise.*
- *Löst die Forderung nach mehr Professionalität der Kommission teilweise ein.*
- *Löst das Schnittstellenproblem zwischen Kommission und Sekretariat nicht.*
- *Löst das Problem mit der Stellenattraktivität nicht.*

Variante 4

In der Grundstruktur wie bisher, aber mit den notwendigen strukturellen und prozeduralen Optimierungen. Status quo

Begründung:

- *Löst das Problem mit den Interessensvertretern nicht. Wenn eine große Kommission, dann nur mit unabhängigen Mitgliedern.*
- *Löst das Problem mit der Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörden nicht.*
- *Löst die Forderung nach mehr Professionalität der Kommission zum größeren Teil nicht ein.*
- *Löst das Schnittstellenproblem nicht.*
- *Löst das Problem mit der Stellenattraktivität für Sekretariatsmitglieder nicht.*

Die Variante 4 würde außerdem Folgendes nach sich ziehen.

- *Wenn Kammern, dann unter folgenden Bedingungen: Die Kammerstrukturen müssten umgehend wieder eingeführt werden oder das Geschäftsreglement müsste revidiert werden. Und wenn Kammern, dann mit Delegation von Entscheidungsmacht, so dass die Plenarsitzung sich konzentrieren kann auf strategische Leitentscheide.*

- *Die Gesetzes-Vorschrift, dass dabei die Unabhängigen in jeder Kammer in der Mehrzahl sein müssen, muss gelöst werden.*
- *Ein dritter Vizepräsident muss (für die Funktion des Kammerpräsidenten) gewählt werden.*
- *Für die Kammerstruktur kämen als Alternativen zum Kriterium "Märkte" andere Kriterien in Frage, zum Beispiel das Kriterium "Verfahren", (Abreden, Marktbeherrschung, Zusammenschlüsse).*

3 Die Weko heute

3.1 Geschichte der Weko

Vorbemerkung

Der nachfolgende geschichtliche Überblick soll zeigen, dass die beobachteten Mängel im heutigen System nicht auf ein Versagen der heutigen Entscheidungsträger in Kommission und Sekretariat zurückzuführen sind, sondern hauptsächlich eine Folge der gewachsenen und ererbten Strukturen, die – wie der Gesetzgeber folgerichtig bei der letzten Revision bemerkt hat – in regelmäßigen Abständen überprüft und im Sinne einer kontinuierlichen Weiterentwicklung verbessert und nachgeführt werden müssen.

3.1.1 Das erste Kartellgesetz von 1962

1947 wurde dem Gesetzgeber der Auftrag erteilt, "wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit Vorschriften zu erlassen, gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen oder ähnlichen Organisationen." Dies geschah durch die Ergänzung der Wirtschaftsartikel der BV durch aBV 31 bis und III d.

Eine Expertenkommission zur Schaffung einer Kartellgesetzgebung wurde durch das EVD dann allerdings erst 1957 eingesetzt, nach einer (massiv verworfenen) Kartellverbotsinitiative von 1955 und dem 1957 umfassenden Bericht der Preisbildungskommission über die Wettbewerbsverhältnisse in der Schweizerischen Wirtschaft.

Das Kartellgesetz von 1962 sah für die Wettbewerbswilligen primär zivilrechtliche Mittel vor. Verwaltungsrechtliche Maßnahmen sollten nur in Betracht kommen, "wenn die Interessen der Allgemeinheit gewichtig genug sind, um ein öffentliches Einschreiten zu rechtfertigen" (Botschaft 1961, S. 599, zit. nach Dähler).

Die für den Vollzug der verwaltungsrechtlichen Bestimmungen geschaffene Kartellkommission war eine verwaltungsunabhängige Milizbehörde, die sich aus Vertretern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Konsumenten zusammensetzte und die Aufgabe hatte, die Wettbewerbssituation zu beobachten, Branchenerhebungen durchzuführen, die Behörden in Wettbewerbsfragen zu beraten und (mit Bewilligung des EVD) Sonderuntersuchungen durchzuführen. Selbständige Verfügungsgewalt besaß sie nicht. Das zur Unterstützung beigegebene Sekretariat beschäftigte 6 Mitarbeiter.

3.1.2 Die Revision von 1985

1971, als die Mängel des KG offensichtlich wurden, beauftragte der Bundesrat die Kartellkommission mit der Gesetzesrevision. Diese Revision dauerte 14 Jahre, sie brachte kaum Neues, sondern schrieb im Wesentlichen die gängige Praxis der Kartellkommission fest. Die einzige wesentliche Neuerung - die Verankerung des Prinzips des wirksamen Wettbewerbs - wurde erst im parlamentarischen Verfahren eingefügt.

Die Kartellkommission blieb als Milizbehörde mit einem hohen Anteil an Interessenvertretern unverändert bestehen (8 von 15 waren es 1986), eigene Mittel zur Durchsetzung ihrer Entscheide besaß die Kommission nach wie vor keine (insbesondere kein selbständiges Verfügungsrecht), das Sekretariat als Untersuchungsbehörde war weiterhin schwach dotiert - das Sekretariat verfügte bis 1994 über gerade mal 7 wissenschaftliche Mitarbeiter.

3.1.3 Die Entstehung des Kartellgesetzes von 1995

In den 80er Jahren erkannten die wirtschaftspolitisch verantwortlichen Kreise, dass die traditionellen Standortvorteile im internationalen Wettbewerb an Wirkung verloren und die Tendenzen der Liberalisierung und Globalisierung zunahmen.

Die Mängel des KG 85 in materieller, verfahrensrechtlicher und institutioneller Hinsicht wurden erkannt (Botschaft des Bundesrats vom 24.02.93 über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens, Seite 484 ff.).

Die bereits 1992 durch den BR eingesetzte Studienkommission zur Revision des KG85 bekam unter anderem den Auftrag, die Institutionen und das Verfahren so auszugestalten, dass die materiellen Reformen möglichst effizient umgesetzt werden könnten.

Die Studienkommission prüfte im Verlaufe ihrer Vorarbeiten drei Organisationsvarianten: den Status quo mit Entscheidungskompetenz der Kommission und Verstärkung des Sekretariats, die Trennung von Untersuchungs- und Entscheidungskompetenz zwischen Sekretariat und Kommission und die Variante Bundesamt, in der die Untersuchungs- und Entscheidungskompetenzen (nach Vorbild des deutschen Kartellamtes) bei einer Behörde vereinigt gewesen wären.

Am Ende schlug die Studienkommission dem BR einen Wettbewerbsrat als Entscheidbehörde (zusammengesetzt aus mehrheitlich unabhängigen Sachverständigen) vor und als Untersuchungsbehörde ein Bundesamt. Auf Grund der negativen Reaktionen in der Vernehmlassung entschied sich der BR am Ende für eine "Wettbewerbskommission" von 11-15 Mitgliedern und ein Sekretariat als Untersuchungsbehörde - dies in Anlehnung an die bekannte und bewährte Organisationsstruktur der andern unabhängigen Bundesbehörde, der Eidgenössischen Bankenkommision.

3.1.4 Die Revision von 2003

An der Schlussabstimmung vom 20. Juni 2003 verabschiedete das Parlament die Revision des Kartellgesetzes. Am 12. März 2004 verabschiedete der Bundesrat das Inkrafttreten des revidierten Gesetzes auf den 1. April 2004. Die Änderungen sollten den Bestimmungen des Kartellgesetzes mehr Nachachtung verschaffen und der Tätigkeit der Wettbewerbskommission im Dienste des freien Wettbewerbs mehr "Biss" verleihen.

Unter dem revidierten Recht kann die Wettbewerbskommission seither bereits bei erstmaligen Verstößen gegen das Kartellgesetz Sanktionen verhängen. Mit der sogenannten Bonusregelung sollte den an einem Verstoß beteiligten Unternehmen ein Anreiz gegeben werden, bei der Aufdeckung und Beseitigung von unzulässigen Wettbewerbsbeschränkungen mit der Wettbewerbskommission zu kooperieren, um von einer Reduktion der gegen sie verhängten Sanktion zu profitieren.

Zusätzlich wurden ein Vermutungstatbestand betreffend vertikale Abreden sowie eine Reihe flankierender Anpassungen (beispielsweise die Möglichkeit von Hausdurchsuchungen) eingeführt.

Mit der Revision von 2003 wurde die Wettbewerbskommission definitiv zu einer gerichtsähnlichen Institution.

3.1.5 Die Weko seit Dezember 2007

Im Dezember 2007 reduzierte der BR die Mitgliederzahl auf 12 und auf nur einen Vizepräsidenten, daraufhin beschloss die Weko, die Kammerstruktur vorläufig zu sistieren. Seither tagt die Kommission ausschließlich im Plenum, was zur Folge hat, dass gewisse Vorarbeiten, die vorher in den Kammern geleistet wurden, seither vermehrt durch das Präsidium wahrgenommen werden müssen.

3.1.6 Die Situation der Weko heute

Laut den Aussagen vieler Weko-Mitglieder funktioniert die Kommission im heutigen kammerlosen Zustand eher besser als vorher. Eine Beibehaltung des kammerlosen Zustandes würde allerdings eine Änderung des Geschäftsreglements bedingen.

3.2 Der Auftrag der Wettbewerbsbehörden

Die Rechtfertigung des Wettbewerbsrechts wird gemäß Johann Zürcher (SJZ 2008, Nr. 1, Seite 1), Drei Jahre revidiertes Kartellrecht) so formuliert: "Freier (wirksamer) Wettbewerb ist wichtig, denn er trägt dazu bei, den Konsumenten günstige Preise und ein reichhaltiges Angebot zu sichern, soll die Wettbewerbsbehörde, gestützt auf das Kartellgesetz gegen wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken vorgehen und Unternehmenszusammenschlüsse prüfen, um festzustellen, ob sie den Wettbewerb behindern. Zu einer relevanten Behinderung können horizontale oder vertikale Abreden, Marktbeherrschung und Fusionen führen."

Die mit der erstinstanzlichen Durchsetzung des Kartellrechts betraute Wettbewerbskommission muss sich also auf die rein wettbewerbsrechtlichen Fragestellungen konzentrieren. Die Weko und ihr Sekretariat sind bei der Entscheidungsfindung alleine dem Gesetz verpflichtet und haben dessen Bestimmungen nach bestem Wissen und Gewissen so auszulegen, dass dem Zweck des Gesetzes (die Förderung des Wettbewerbs) am besten gedient ist.

Der Weko und ihrem Sekretariat obliegt also die Subsumtion, das heißt die Prüfung der Frage, "ob erwiesene Sachverhalte (das Leben) die Merkmale gesetzlicher Normen (das

Recht) erfüllen und damit die gesetzlich vorgesehenen Konsequenzen (die Rechtsfolgen, z.B. Sanktionen) auslösen." (Zürcher S.2)

3.3 Der Auftrag der Kommission

Die Hauptaufgaben der Weko ergeben sich aus dem Gesetz wie folgt:

- Beurteilung von unzulässigen Wettbewerbsbeschränkungen und Entscheidungsfällung (Art. 5 KG) inkl. Entscheid über Verwaltungssanktionen (KG 49a ff.)
- Beurteilung von missbräuchlichen Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen und Entscheidungsfällung (Art. 7 KG) inkl. Entscheid über Verwaltungssanktionen (KG 49a ff.)
- Genehmigung oder Nichtgenehmigung von Unternehmenszusammenschlüssen (Fusionen) (Art. 9 f. KG)

Die Beurteilungs- und Entscheidungsgrundlagen werden vom Sekretariat aufbereitet.

"Aus ökonomischer Sicht werden Unternehmen - als rationale Entscheidungsträger - so lange gegen Wettbewerbsregeln verstoßen wie diese Teil der gewinnmaximierenden Unternehmens- bzw. Geschäftsfeldstrategie sind. Infolgedessen gibt es - abgesehen von moralischen Erwägungen - keinen Grund für Unternehmen von wettbewerbsfeindlichen Aktivitäten abzusehen, solange das Kosten-Nutzen- Verhältnis nicht durch eine entsprechende (kostensteigernde) Intervention von staatlicher Seite glaubhaft und hinreichend beeinflusst wird. Vor diesem Hintergrund kann demnach nur die Androhung von (hinreichend wahrscheinlichen und empfindlichen) Sanktionen und/oder andren eingreifenden Interventionen (wie beispielsweise strukturelle oder verhaltensorientierte Auflagen) aus ökonomischer Sicht die gewünschten Veränderungen im Verhalten der Unternehmen erzielen." Diese Beurteilung durch das ZEW/KOF ("Studien zu den Wirkungen des Kartellgesetzes") scheint mir einleuchtend zu sein.

Kommentar:

Es wird in Zukunft also darauf ankommen, dass die Weko glaubhafte Signale aussendet, dass sie willens und fähig ist, entsprechende Vergehen entsprechend zu ahnden. Es wird in Zukunft gut begründete und wirksam vermarktete Leitentscheide brauchen, die einen entsprechenden Abschreckungseffekt auf Unternehmensseite schaffen und Wettbewerbsverstösse damit ex-ante verhindern.

Daneben ist die Weko noch für eine Reihe weiterer Geschäfte zuständig (Art. 18 Abs. 3 KG und Art. 4 GR):

- Der Erlass von Bekanntmachungen und die Antragstellung an den Bundesrat zum Erlass von Verordnungen (KG 6)
- Der Erlass von Empfehlungen an Behörden (KG 45 II)
- Stellungnahmen an Behörden zu Entwürfen von rechtssetzenden Erlassen (KG 46 II)
- Die Erstattung von Gutachten an Behörden (KG 47 I)
- Stellungnahmen in Verfahren nach KG 8, II (Verfahren vor dem Bundesrat zur ausnahmsweisen Zulassung aus überwiegenden öffentlichen Interessen)
- Den Entscheid über Strafsanktionen (KG 54 ff.)

3.4 Die Aufgaben des Sekretariats im Speziellen

Gemäß Art. 23 KG und dem Geschäftsreglement der Weko von 1996 hat das Sekretariat folgende Aufgaben:

"Das Sekretariat bereitet die Geschäfte der Kommission vor, stellt ihr Anträge und vollzieht ihre Entscheide. Es führt diese Aufgaben unter Vorbehalt der Kompetenzen der Kommission selbständig durch. Insbesondere:

- a) führt es die Vorabklärungen durch und informiert die zuständige Kammer über den Abschluss einer Vorabklärung;
- b) leitet es die Untersuchungshandlungen;

c) legt es die Dossiers der Kommission oder der Kammer mit einem begründeten Antrag zum Entscheid vor;

d) berät es Amtsstellen und Unternehmen, informiert in Fragen zu diesem Gesetz (Art. 23 Abs. 2 KG) und gibt Stellungnahmen nach Artikel 46 Absatz 1 KG ab.

2 Es kann wichtige Fragen schon vor oder unabhängig von einer Antragstellung mit der Kommission, der Kammer oder dem Präsidium diskutieren.

3 Es gibt der Kommission an, wenn der Antrag nach Absatz 1 Buchstabe c ein Präjudiz oder eine Praxisänderung beinhaltet."

3.5 Grundstruktur der Organisation

Daraus ergibt sich als Grundstruktur der Organisation (Kommission und Sekretariat als Einheit betrachtet) die bereits erwähnte Arbeitsteilung in Untersuchungsbehörde (Sekretariat) und Entscheidungsbehörde (Kommission).

Allerdings ist das Verhältnis zwischen Kommission und Sekretariat ein ambivalentes. Die Hauptberührungspunkte in der Arbeit betreffen gemäß Gesetz die Eröffnung einer Untersuchung (Art. 27 KG) und die Entscheidfällung (Art. 27. KG).

Für die dazwischen liegende Phase sieht das Gesetz weder eine Weisungsbefugnis der Kommission vor noch eine Berichterstattungspflicht des Sekretariats, das Sekretariat ist in seiner Arbeitbewältigung in der Praxis weitgehend autonom (theoretisch bestehen Eingriffsmöglichkeiten der Kommission, vgl. Geschäftsreglement Art. 17, Abs. 3 sowie Art. 53 Abs. 1 KG).

Trotzdem scheint dem Gesetz nicht der Gedanke einer vollständigen Gewaltentrennung zu Grunde zu liegen: So muss bei verfahrensleitenden Verfügungen ein Präsidiumsmitglied mitwirken (Art. 23 Abs 1 KG), so wählt die Kommission die Mitarbeiter des Sekretariats (ausgenommen die Direktion) (Art. 24 Abs 1 KG) und die Kommission kann das Sekretariat mit weiteren Untersuchungshandlungen beauftragen.

In der Folge statuiert das Geschäftsreglement der Weko in Art. 12 Abs. 2, das Sekretariat könne "wichtige Fragen schon vor oder unabhängig von einer Antragsstellung mit der Kommission oder dem Präsidium diskutieren."

Kommentar:

Diese Verfahrensbestimmungen spiegeln wieder, dass Kommission und Sekretariat heute in einer eigentlichen Symbiose zusammenwirken, was sich meines Erachtens in Hinsicht auf komplexere Fälle im Sinne einer hinreichenden Informationsverarbeitung durch die Kommissionsmitglieder auch aufdrängt.

3.6 Auswirkungen der unklaren Trennung

Die unscharfe Trennung hat allerdings auch einige systembedingte Nachteile. Vor allem in Kombination mit dem Kammersystem, in welchem die Kommissionsmitglieder grundsätzlich den drei Diensten und damit Wirtschaftsfeldern zugeordnet sind, steigt die Möglichkeit, sich gegenseitig während laufenden Untersuchungen zu beeinflussen, zwangsläufig an (siehe auch Kapitel 5).

4 Was wird an der Weko heute kritisiert?

Die Weko bekommt seit Jahren von allen Seiten Kritik. Der Grund dafür ist wohl in der Tatsache zu suchen, dass die Materie (im Unterschied zu vielen anderen Institutionen und Organisationen des Bundes) eine gewisse Fassbarkeit besitzt, was ein breites Interesse der Öffentlichkeit fördert. Diese Kritik hat mit der Gesetzesrevision und den seither möglichen Sanktionen noch zugenommen.

Erschwerend kommt bei dieser „Behördenschelte“ dazu, dass die Weko gefällte Entscheidung nicht diskutieren darf, denn diese müssen selbsterklärend sein und für behördliche Bezugnahmen sind allein die Rechtsmittelinstanzen zuständig.

Um es auf den Punkt zu bringen: Positives wird von den Interviewten erwähnt (wenn man danach fragt), ist aber leider nicht allzu häufig, was wohl darauf zurückzuführen ist, dass die Interviewten selber eher das halbleere Glas sehen und das klaglos Funktionierende an der Organisation als selbstverständlich hinnehmen. Auch der Wunsch nach einer idealtypischen Verwirklichung der Organisation mag dabei eine Rolle gespielt haben.

Das bedeutet aber keineswegs, dass sämtliche Kritik **begründet** ist. Aus konstruktivistischer Sicht muss man davon ausgehen, dass alle Kritik aus einer bestimmten, individuellen Perspektive geäußert wird, ausgehend von den individuellen Partikularinteressen, den persönlichen Werten, den persönlichen Zielen, den favorisierten erkenntnisleitenden Glaubenssätzen.

Kritik ist also im Einzelfall immer **selektiv, situativ und subjektiv**. Damit wird sie nicht unbrauchbar, aber sie relativiert sich. Es wird darum gehen, durch das Zusammentragen aller Kritik (der positiven wie der negativen) die Grundlagen für eine **intersubjektive Sicht** auf das Ganze zu schaffen.

Bei der vorliegenden Untersuchung kommt dazu, dass ich als Sammler der kritischen Punkte (nicht nur in den eigenen Interviews, sondern auch in den Interviews des ZEW/KOF und den Experten-Interviews der Evaluationsgruppe vom Sommer 07) den Eindruck gewonnen habe, einer eigentlichen "Kropfleerte" beizuwohnen: "Wenn ich schon gefragt werde, dann lege ich jetzt aber auch los!"

Meine persönliche Erklärung dazu ist folgende:

- *Einige sind kritisch, weil jede Form von Regulativ sie in ihrer persönlichen oder unternehmerischen Wahlfreiheit einschränkt.*
- *Einige sind kritisch, weil sie den starken Eindruck haben, die Organisation funktioniere nicht so, wie ihre Erfinder sich das vorgestellt haben, sie habe zu wenig Biss, zu wenig Output.*
- *Einige reagieren kritisch, weil sie seit Jahren immer wieder (dieselbe) Kritik vorbringen, aber nicht erkennen können, dass diese Kritik genügend aufgenommen wird und dass Verbesserungen wirklich greifen.*
- *Einige bringen Kritik vor, um bei der Gelegenheit mal andere (Menschen, Organisationsteile) tüchtig anzuschwärzen.*

Bestimmt hätten sich noch andere Kritikquellen auftun lassen (Medien, Politiker); es geht hier aber nicht um letzte Vollständigkeit, sondern um den allgemeinen Tenor der Kritik und um einen **Überblick** als Basis einer **intersubjektiven Betrachtung**.

In der folgenden Auslegeordnung soll unterschieden werden zwischen den Quellen der Kritik und den thematisch geordneten Kritikfeldern.

4.1 Wer übt Kritik?

Die Kritik lässt sich nach der Herkunft wie folgt strukturieren:

1. Kritik von außen

a) Aus Wirtschaftskreisen (seitens der vermuteten "Täter", in der Regel vertreten durch Anwälte, aber auch seitens der vermuteten "Opfer" infolge Benachteiligung oder Ausschluss von Märkten)

b) Aus den Kreisen der Gewerkschaften, der Arbeitnehmer und der Konsumenten (der "Opfer")

c) aus der Öffentlichkeit (Presse) und aus der Politik (kann sich mit allen anderen Formen mischen)

d) von den Schnittstellenpartner wie Preisüberwacher und andere regulatorische Einheiten, aber auch von anderen Bundesämtern (EVD), die Gutachten oder Untersuchungen in Auftrag geben, und von Gerichten

2. Kritik von innen

a) aus der Kommission; hier einerseits von einzelnen, aktiven oder früheren Kommissionsmitgliedern, andererseits aber auch aus dem Präsidium (Präsident, aktive oder frühere Vizepräsidenten)

b) aus dem Sekretariat; hier einerseits aus der Geschäftsleitung (Direktor, Vizedirektoren) und aus den Reihen der Sekretariats-Mitarbeiter.

4.1.1 Kritik von außen

Kritik der Unternehmen

Die Kritik aus der den Unternehmen ist je nach Herkunft unterschiedlich und auch widersprüchlich. Auf fundamental-institutioneller Ebene wird der Rechtsmittelweg kritisch betrachtet (Weko → Bundesverwaltungsgericht → Bundesgericht), was bei kleineren Fällen als unverhältnismäßig erscheint.

Die in der ZEW/KOF-Studie befragten Unternehmen machen teilweise sehr unterschiedliche Erfahrungen mit der Weko. Einige betonen ausdrücklich die überaus positiven Erfahrungen, andere unterstellen der Weko zwar eine **Grundlagenkompetenz** sowie die erforderliche Sorgfalt und das Engagement, vermissen aber das **Verständnis praktischer Zusammenhänge** und monieren die kritiklose Übernahme von Lehrbuchwissen. Neben dem mangelnden Fachwissen wird auch beklagt, dass das Aufgabenspektrum teilweise viel zu groß ist, Dies führt zu einer Verschleppung von Klagen und Untersuchungen.

Des Weiteren wird eine Ressourcenverschwendung vermutet und auch kritisch angemerkt, dass es in der Qualität der Arbeit deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Diensten gibt. Es wird auch kritisch bemerkt, dass die Weko oft als „Staatsanwalt“ wahrgenommen wird, der eine bereits vorgefasste Meinung vertritt und dazu tendiert, den Schutz kleiner Wettbewerber zu betreiben. Seitens der Unternehmen sind die weiterhin bestehenden Rechtsunsicherheiten im Vertikalbereich ein Thema.

Kritik der Anwälte

Laut dem Bericht des ZEW/KOF "Studien zu den Wirkungen des Kartellgesetzes" ist laut den befragten Anwälten die Bedeutung des Kartellrechts in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Das Sekretariat der Wettbewerbskommission wird in letzter Zeit als sehr viel aktiver im Bereich Öffentlichkeitsarbeit wahrgenommen.

Das Positive vorweg: Die Mehrzahl der Anwälte bezeichnet die Zusammenarbeit mit dem Sekretariat als gut und attestiert, dass das Sekretariat in den letzten Jahren an Professionalität gewonnen habe. In infrastrukturlastigen Sektoren wie Telekommunikation und Elektrizität habe die Weko einiges zur Marktöffnung beigetragen.

Die Anwälte bemängeln aus fundamental-institutioneller Sicht **das Fehlen eines modernen Kartell-Verfahrensrechts**. Aus ihrer Sicht wurde es versäumt, das Verfahrensrecht (das in den Grundzügen noch aus den 60er Jahren stamme), den Anforderungen eines modernen Kartellrechts anzupassen.

Ebenso sehen es die Anwälte in der Mehrheit als institutionelle Fehlleistung an, dass die Weko eine **Laienkommission** ist, da die Geschäfte zu umfangreich und zu komplex seien, um in dieser Einschränkung kompetent behandelt zu werden.

Aus Sicht der Anwälte hat die entsprechende Vertikalbekanntmachung nur teilweise Klarheit gebracht. Nach Ansicht der Anwälte überschätzt die Weko die Bedeutung der vertikalen Vereinbarungen massiv und sie werfen der Weko massive Fehlallokationen von Ressourcen vor (Dutzende von teilweise dilettantischen Marktbefragungen, die aber bislang nicht in einen einzigen entschiedenen Fall gemündet hätten).

Auf operativer Ebene orten die Anwälte ebenfalls einige gewichtige Probleme:

Sie bemängeln die aufgrund der jungen Altersstruktur und der relative häufigen Wechsel vorherrschende **geringe Erfahrung der Case Handler** und ärgern sich über die Lehr-

buch-Naivität mancher Fragebögen, die klar erkennen lassen, dass die Branchenkenntnisse gering seien.

Die Qualität der geleisteten Arbeit wird von den Anwälten kontrovers beurteilt. Sie nehmen qualitative und auch methodische **Unterschiede** zwischen den Diensten wahr: Einzelne Dienste werden so wahrgenommen, als ob sie eine interventionistische Grundhaltung einnehmen, andere nicht.

Hinsichtlich des **Verfahrensaufwandes** wird bemerkt, dass dieser seit der letzten Revision weiter gestiegen ist (aber immer noch deutlich geringer als in der EU). Hinsichtlich Ressourcen-Ausstattung der Weko gehen die Meinungen ebenfalls auseinander: Während einige der Anwälte der Meinung sind, das Sekretariat sei unterausgestattet (wenn auch nicht dramatisch), sehen andere das Problem eher in der Fehlallokation auf wenig relevante Fragestellungen, ausgelöst durch einseitigen politischen Druck.

Kritik der Verbände

Das Positive vorweg: Von Verbandseite wird in der Zusammenarbeit mit dem Sekretariat ein guter Wille und die ständige Gesprächsbereitschaft gelobt, die Vizedirektoren werden als **erfahren und kompetent** wahrgenommen

Andererseits verstehe die Weko in vielen Dingen zu wenig von der jeweiligen Branche, um kompetent entscheiden zu können, insbesondere die Kommunikation zwischen Juristen und Praktikern wird oft als problematisch charakterisiert.

Seitens der Verbände fokussiert sich die fachliche Kritik darauf, dass trotz der erlassenen Bekanntmachungen in den Bereichen KMUs und trotz der Kalkulationshilfen die **Rechtsunsicherheit** nach wie vor bedeutend sei und die Definition KMU strittig. Weiter bestehen aus Sicht der Verbände Unklarheiten bezüglich der Interpretation von Marktmissbrauch und Marktabgrenzung. Viele KMUs wüssten offenbar gar nicht, in welchem wettbewerbsrechtlich relevanten Markt sie aktiv sind. Hier wird eine Bekanntmachung zu Abgrenzung des relevanten Markts gewünscht.

Kritik der Öffentlichkeit

Die Kritik der Öffentlichkeit geschieht mehrheitlich aus Konsumenten-Perspektive. In Unkenntnis darüber, dass ökologische, soziale und kulturelle Zielsetzungen (wie etwa die Forderung nach gesunden, ökologisch und ethisch vertretbaren Lebensmitteln oder die Sicherung von Arbeitsplätzen bei Fusionen) nicht zum Zweck des Kartellrechts gehören und angesichts der Fassbarkeit der Materie haben viele Leute (auch Journalisten) eine Meinung zum Thema Wettbewerb, ohne dass sie tieferes Fachwissen besäßen. Wo Machtmissbrauch vermutet wird, werden rasch Abklärungen und Sanktionen verlangt, die dann, so die häufigste Kritik, nicht schnell genug oder gar nicht zu Stande kommen.

Kritik der Schnittstellenpartner (EVD, Büro des Preisüberwachers)

Seitens der Schnittstellenpartner fokussiert sich die Kritik einerseits auf Mängel in der grundsätzlichen Aufstellung der Behörde (Ungleichgewicht zwischen Milizkommission und Profi-Sekretariat), andererseits auf die Wirksamkeit der Behörde, was einerseits auf das Fehlen einer Strategie der Leitentscheide zurückgeführt wird, andererseits auf die Menge und die Qualität der Entscheide. Hinter beiden Befunden wird eine mangelnde Professionalität der Führung hinsichtlich Entscheidungsfokussierung vermutet.

4.1.2 Kritik von innen

Kritik aus der Kommission

Präsidium

Die kritischen Anmerkungen aus dem Präsidium sind nicht sehr zahlreich und laufen im Wesentlichen auf eine Stärkung des Präsidiums hinaus. Diese Tendenz lässt sich an der Sistierung der Kammerstruktur seit Anfang dieses Jahres ablesen, die meines Erachtens zwangsläufig zur informellen Ausbildung einer Präsidialkammer (Präsident und Vizepräsident) führt.

Seitens des Präsidenten ist durchaus eine selbstkritische Haltung wahrnehmbar. Auch er wünscht sich kürzere Verfahren und mehr leitende Entscheide; diese Wünsche wurden auch in mehreren Strategie-Workshops erörtert, wurden in ihrer Umsetzung wohl auch bis zum Direktorwechsel im Sekretariat erschwert.

Seitens des Vizepräsidenten wird bemerkt, dass er sich mehr Proaktivität wünscht, mehr Prozesskompetenz und mehr Ressourcen/Kapazität in der Kommission. Das Zusammenspiel der Kräfte (Sekretariat/Kommission) wird als verbesserungswürdig wahrgenommen (Information, Arbeitsprozesse).

Weko-Mitglieder

Bei den übrigen Weko-Mitgliedern unterscheidet sich die Kritik weniger danach, ob die Mitglieder "abhängig" oder "unabhängig" sind, sondern mehr nach dem Berufsstand: Die Ökonomen erheben andere Vorwürfe als die Juristen - und zwar jeweils gegenüber dem anderen Berufsstand. Aus Sicht der Ökonomen werden ökonomische Aspekte bei der Bearbeitung der Fälle zu wenig und/oder zu spät berücksichtigt. Aus der Sicht mancher Juristen handelt es sich bei der Weko um eine Gesetzesvollzugsbehörde, in denen die Ökonomen mehr oder weniger überflüssig sind.

In einem Papier des Präsidiums und der Direktion vom 10.06.08 wurden folgende kritischen Findings festgehalten, die sich in den meisten Fällen auf den erkannten **Professionalisierungsbedarf im Bereich Arbeitsprozesse und Sitzungsführung** beziehen: die Notwendigkeit, den **Informationsfluss** zwischen dem Plenum, dem Präsidenten und dem Sekretariat gut zu regeln; der relativ **frühe Einbezug** der Weko in schwierige und komplexe Verfahren, vor allem um die großen Weichenstellungen seitens des Sekretariates in großen Fällen bewerten zu können (immer unter Respektierung von dessen Instruktion-zuständigkeit); die Notwendigkeit einer **ausreichenden Weiterverfolgung** der Arbeit des Sekretariats und einer **guten Vorbereitung der Arbeit fürs Plenum**; die **Flexibilisierung des Systems** und schnelleres Verfahren in **Routinefällen**; die Diskussion und Abstimmung im Plenum auf Grundlage **konkreter Anträge**.

Es scheint der Wunsch einer Mehrheit von Mitgliedern zu bestehen, eine *permanente* Struktur zur Weiterverfolgung der Arbeit des Sekretariats und zur Arbeitsvorbereitung im Plenum zu schaffen.

In den Interviews mit einzelnen Kommissionsmitgliedern wurden zusätzlich folgende kritische Punkte erwähnt: dass die Unterlagen häufig erst recht kurzfristig eintreffen und es kaum je Summaries oder andere Navigationshilfen gibt, dass eine Milizperson die Summe der Information definitiv nicht mehr in zureichender Qualität zu bewältigen vermag, das Fehlen einer Strategie für das Herbeiführen von Leitentscheiden, dass der Kommissionspräsident die Plenarsitzungen zu stark prägt.

Kritik aus dem Sekretariat

Direktion

In der Direktion ist hinsichtlich Kritik zu unterscheiden zwischen dem Direktor einerseits und den Vizedirektoren andererseits.

Seitens des Direktors wird eine ganze Palette von Verbesserungspotentialen geortet: Die Zusammenarbeit zwischen der Direktion und dem Präsidium, das Optimierungspotential in den Kernprozessen und im Bereich Ressourcen-Einsatz, der Nachholbedarf in Sachen Corporate Governance, das Fehlen einer Strategie, der Bedarf an Leitentscheiden und die Notwendigkeit, nach dem langjährigen Machtvakuum des Vorgängers die Rolle des Direktors neu zu definieren.

Auf der Seite der Vizedirektoren ist weniger Kritik spürbar. Grundsätzlich herrscht die Meinung vor, dass die Evaluation zu früh kommt, man sollte die Weko erst noch ein paar Jahre arbeiten lassen und dann an der Qualität der erlassenen Entscheide beurteilen, an den Bekanntmachungen, an der Medienpräsenz, an der Anerkennung im Ausland. Im großen Ganzen funktioniert ihrer Meinung nach die Weko zufriedenstellend, das Kammer-system fanden sie befriedigend, wenngleich Einzelne der Meinung sind, es bräuchte ein professionelles Gegenüber in der Kommission. Bemängelt wird in systemischer Hinsicht auch, dass in der heutigen Aufstellung die Hauptarbeit und die Hauptverantwortung bei den Vizedirektoren lägen. Ebenso wird negativ vermerkt, dass eine eigentliche Strategie fehle und dass die Kammern in aller Regel zu einer Doppelbehandlung der Themen geführt hätten.

Mitarbeiter des Sekretariats

Die Mitarbeiter des Sekretariats sind von Berufes wegen von fast allen Kritikpunkten am meisten betroffen. Das Positive vorweg: In den Interviews ist eine hohe Identifikation nicht nur mit der als interessant eingestuften Arbeit wahrzunehmen, sondern auch mit den Wirkzielen des KG.

Weiterhin werden als positiv eingeschätzt: die Zusammenarbeit und Kollegialität unter den Gleichrangigen, die hohe Autonomie in der Organisation der eigenen Arbeit, die sehr große Handlungsfreiheit und der Einfluss auf die Gesellschaft durch die eigene Tätigkeit.

Trotz allem oder vielleicht gerade deshalb ist Unzufriedenheit darüber spürbar, dass seit Jahren immer wieder Verbesserungsvorschläge gemacht werden, unter dem Strich aber aus Sicht der Mitarbeiter nicht sehr viele Verbesserungen realisiert wurden.

Am 28. März 2006 wurde eine Gruppe von Referenten aus dem Sekretariat als "Arbeitsgruppe Effizienzsteigerung" eingesetzt mit dem Auftrag, die zeitraubenden Phasen in den Verfahren "Vorabklärung" und "Untersuchung" aufzuzeigen und Vorschläge für Maßnahmen zur Effizienzsteigerung vorzulegen.

Diese Arbeit wurde am 16. Juni 06 abgeschlossen. Anschließend blieb das Papier liegen bis Ende 06. Auf Wunsch der Direktion wurde das Papier dann am 16.01.07 von der Arbeitsgruppe nochmals geprüft mit dem Ergebnis, dass die Resultate immer noch Gültigkeit hätten und die gemachten Vorschläge nur zu einem kleineren Teil umgesetzt worden seien.

Die Kritik der Sekretariatsmitarbeiter (Sachbearbeiter, Referenten, Kompetenzzentrenleiter) kreist hauptsächlich um prozedurale Fragen: Hier werden im Meso- und im Mikrobereich **für alle Phasen der Arbeitsprozesse** relativ große Verbesserungspotentiale geortet, beginnend bei der Qualität der Marktbeobachtung (Triage-Kriterien, Aufgreif-Ermessen) über die methodische Qualität von Voruntersuchungen (Arbeitshypothesen) und Untersuchungen bis hin zur Qualität der Schlussberichte, den Entscheidungsprozessen in der Kommission und der Schlussredaktion der Entscheide.

Insbesondere werden **verbindliche Strukturen und Prozesskontrollen** (verbindliche Fristen-Vorgaben, Qualitätsmanagement) vermisst. Die Machtkumulation bei den Vizedirektoren wird als zu groß betrachtet.

4.1.3 Fazit zu Menge und Art der Kritik

Einführender Satz: Auf Schwachpunkte fokussierte Untersuchung

Angesichts des Kritik-Befundes, der sich aus der Auswertung der Interviews, der Gruppengespräche und dem Studium der mir vorliegenden Unterlagen ergibt, ist es notwendig, das Material etwas zu ordnen. Auffallend ist, dass kein einziges Tätigkeitsgebiet der Weko (Kommission und Sekretariat) ohne Kritik wekommt. Ich hoffe, bei der Darstellung der Arbeitsweise der Weko in Theorie und Praxis aufzeigen zu können, wie diese Kritik begründet ist (wenn sie denn begründet ist.)

4.2 Um welche Themen kreist die Kritik?

Die Kritik kreist im Wesentlichen um folgende Themen, die ich in Frageform fasse; diese Fragen werden in der Analyse beantwortet werden müssen.

1. Die Struktur der Behörde (Kommission und Sekretariat) insgesamt:

- a) Zusammenspiel der Kräfte/Schnittstelle: Ist die nur teilweise Trennung von Untersuchungsbehörde und Entscheidungsbehörde zielführend?
- b) Ist eine stringente Grundlinie in den Entscheidungen und Bekanntmachungen der Kommission erkennbar?
- c) Ist die Weko in der heutigen Form unabhängig genug?

2. Die Kommission:

- a) Ist es sinnvoll, bei der heutigen Arbeitslast an einer Milizkommission festzuhalten?
- b) Ist die Zusammensetzung der Kommission aus "abhängigen" und "unabhängigen" Mitgliedern sinnvoll?
- b) Ist die heutige Größe der Kommission aus entscheidungsdynamischer Sicht zweckdienlich?
- c) Ist die Besetzung der Kommission mit Professoren zweckdienlich?
- d) Ist die Zusammensetzung der Kommission aus Juristen und Ökonomen ausgewogen?

- e) Ist die Machtverteilung zwischen Kommission und Präsidium angemessen und sachdienlich?
- f) Ist die Strukturierung der Kommission in Kammern notwendig und sinnvoll?
- g) Ist die Machtverteilung zwischen Kammern und Plenum sachdienlich und angemessen?
- h) Ist die heutige Führung der Plenarsitzung und der Präsidialsitzungen angemessen und genügend professionell?
- i) Ist die heutige Zusammenarbeit zwischen Präsidium und Direktion und zwischen Präsidium und Kommission angemessen und zweckdienlich?
- j) Ist die Einflussnahme des Präsidenten auf das Sekretariat hinreichend geregelt und in der Praxis sinnvoll?
- k) Behandelt die Kommission die richtigen Themen/Fälle (Effektivität - das Richtige tun)?
- l) Arbeitet die Kommission ihre Arbeiten in den Plenarsitzungen mit hinreichender Effizienz ab? (Effizienz - was man tut, gut tun)
- m) Ist die Zusammenarbeit zwischen Kommission und Sekretariat hinreichend geregelt und gesteuert?
- l) wie kann das Herbeiführen von Leitentscheiden besser getriggert werden?

3. Das Sekretariat

- a) Ist die Führung des Sekretariats in der heutigen Zusammensetzung der Geschäftsleitung hinreichend gewährleistet?
- b) Ist die Struktur des Sekretariats (drei Dienste, Kompetenzzentren) in der heutigen Ausprägung zielführend?
- c) Ist die Bedeutung und die Rolle der Vizedirektoren in der heutigen personellen Besetzung zweckdienlich?
- d) Behandelt das Sekretariat die richtigen Themen/Fälle (Effektivität - das Richtige tun)?
- e) Arbeitet das Sekretariat die ihm zufallenden Arbeiten in hinreichender Professionalität ab (Effizienz)?

4. Die Zusammenarbeit zwischen Sekretariat und Kommission

- a) Lässt sich der Informationsfluss zwischen Plenum, Präsidium und Sekretariat verbessern?
- b) Lässt sich die Aufbereitung der Entscheidungsunterlagen für die Kommission verbessern?
- c) Lässt sich die Triage (womit beschäftigen sich Sekretariat und Weko überhaupt) verbessern?
- d) Kann die Qualitätskontrolle in der Interaktion zwischen Sekretariat und Kommission noch verbessert werden?

5. Die Arbeitsprozesse

- a) Sind sie den Aufgaben gemäß aufgesetzt?
- b) Werden sie in der Praxis gelebt?
- c) Werden sie entsprechend überwacht und geführt?

6. Die Ergebnisse

- a) Stimmt die Qualität des Outputs?
- b) Lässt sich die jeweilige Verfahrensdauer optimieren?
- c) Werden genügend Entscheide produziert?

4.3 Wie funktioniert die Weko heute? Was tut die Weko eigentlich?

4.3.1 Input

Folgende Ereignisse können bei der Weko (Kommission und Sekretariat) Aktivitäten auslösen:

- Anfragen um Auskünfte von anderen Bundesämtern
- Beratungsgesuche seitens von Unternehmen
- Hinweise auf mögliche Tatbestände von jedermann (auch von Kommissionsmitgliedern)
- Amtshilfebegehren von ausländischen Kartellkommissionen
- Aufträge des EVD
- Meldungen aus den Medien
- Anzeigen und Selbstanzeigen
- Meldungen von geplanten Fusionen
- Ständige Aufträge (Marktbeobachtung, Kontaktpflege, Öffentlichkeitsarbeit)

4.3.2 Verarbeitung

Nach einer wie immer gearteten Eingangstriage und einer wie immer gearteten Priorisierung arbeitet das Sekretariat die anfallenden Arbeiten ab und bedient die verschiedenen Ansprechpartner mit den entsprechenden Ergebnissen, in der Hauptsache die Kommission, vor allem mit den Ergebnissen von vorläufigen und vertieften Prüfungen von Unternehmenszusammenschlüssen und mit entscheidungsreifen Anträgen zu Untersuchungen.

4.3.3 Output

Folgender Output wird in der Weko (Kommission und Sekretariat) erzeugt (gemäß KG und Geschäftsreglement):

- Vorabklärungen (Abschluss mit Schlussbericht)
- Untersuchungen (Abschluss mit Verfügung)
- Vorläufige und vertiefte Prüfungen von Unternehmenszusammenschlüssen
- Bekanntmachungen
- Gutachten
- Empfehlungen
- Stellungnahmen
- Jahresbericht
- Artikel
- Pressemitteilungen
- Beantwortung von Anfragen
- Vorträge
- andere Publikationen

4.4 Grundlagen

Aufbau- und Ablauforganisation der Weko (Kommission und Sekretariat) werden durch das KG einerseits und durch das Geschäftsreglement andererseits definiert. Das heute gültige Geschäftsreglement wurde vom Bundesrat am 30. Juni 1996 genehmigt.

Kommentar:

Am Geschäftsreglement der Wettbewerbskommission ist aus organisationstheoretischer Sicht nichts auszusetzen. Es beschreibt in knapper Form und widerspruchsfrei die organisatorischen Schlussfolgerungen aus dem KG. Auffällig ist, dass im Artikel 17.2-4 des Geschäftsreglements über Kann-Formulierungen ausdrücklich Eingriffe der Kommission

in die Untersuchungstätigkeit des Sekretariats zugelassen werden, was die Gewaltentrennung zwischen Untersuchungsbehörde und Entscheidungsbehörde aufweicht. Herauszu-spüren ist ein gewisses Misstrauen gegenüber den „Beamten“ des Sekretariats: An eini-gen Orten sind im Geschäftsreglement Einflussmöglichkeiten der Kommission auf die Sekretariatsarbeit eingearbeitet, welche die (ohnehin nicht scharfe Trennung im Gesetz) meines Erachtens noch zusätzlich unterlaufen.

Interessant in Hinblick auf die gewünschte Unabhängigkeit der Kommission unter Führung eines unabhängigen Präsidenten sind folgende Regelungen hinsichtlich der Ernennungs-modalitäten und hinsichtlich Finanzierung der Kommission:

- *Der/die Präsident/in der Weko wird vom Bundesrat ernannt, ebenso die Mitglie-der der Weko, die Wirtschaftsvertreter de facto auf Vorschlag der Verbände. Die unabhängigen Experten werden nach Rücksprache mit dem Präsidenten oder „direkt“ bestellt.*
- *Der Weko steht das Sekretariat zur Seite, das selbständig oder im Auftrag der Kommission die Untersuchungen führt und die Beschlüsse der Weko umsetzt. Dessen Direktor und sein Stellvertreter werden aber vom Bundesrat ernannt.*
- *Verwaltungsintern wird das Sekretariat wohl eher als ein – besonderes – Bun-desamt gesehen, eine Art Kompetenzzentrum des Bundes in Sachen Wettbe-werbsrecht.*
- *Die Behörde verfügt über kein eigenes Budget, sondern ist diesbezüglich dem Departement angegliedert.*

Wie ist die Weko aufgebaut?

Die heutige Organisationsstruktur der Kommission sieht - wie im Geschäftsreglement festgeschrieben folgendermaßen aus.

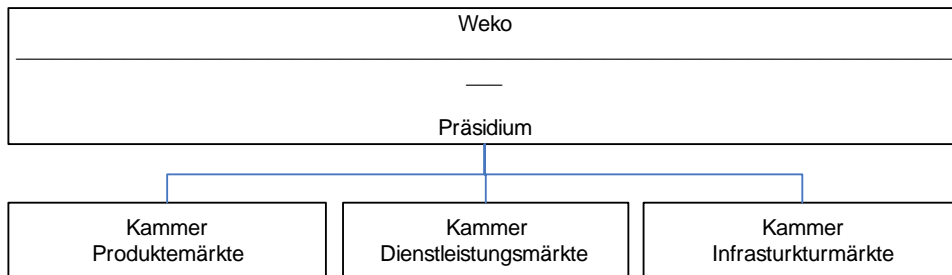


Abbildung 1: Aufbau der Weko

Das Präsidium setzt sich zusammen aus dem Präsidenten und zwei Vizepräsidenten, alle drei sind gleichzeitig Kammerpräsidenten. Seit dem ersten Januar 2008 setzt sich das Präsidium aus zwei Juristen zusammen, ein Ökonom fehlt im Präsidium.

Jede Kammer wird von einem Kammerpräsidenten geführt, der zugleich als Vizepräsident Mitglied des Präsidioms ist. Der Präsident ist gleichzeitig auch Präsident einer Kammer, was ihn bei der Vertretung eines Kammergeschäfts (in der Rolle eines Kammerpräsidenten) im Plenum in einen nicht ganz einfachen Rollenkonflikt bringen muss.

Die Kammerstruktur ist also nach Märkten orientiert und nicht etwa nach kartellrechtlichen Kriterien. Sinngemäß erfolgte auch die Strukturierung des Sekretariats ebenfalls nach Märkten.

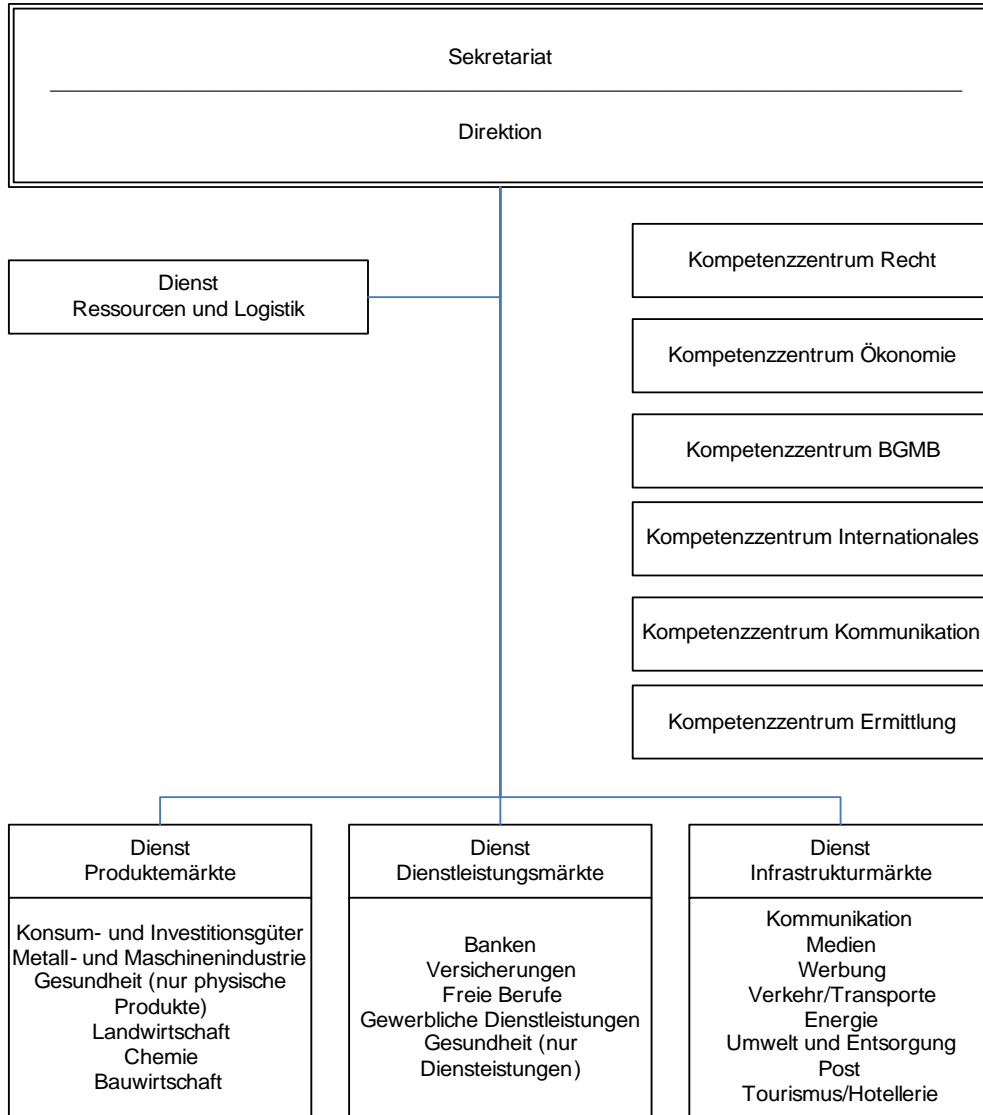


Abbildung 2: Aufbau des Sekretariats

Das Sekretariat ist wie die Kammern nach Märkten orientiert. Die einzelnen Dienste werden jeweils von einem Leiter im Range eines Vizedirektors geführt.

Kommentar:

1. Die Aufteilung des Gesamtmarktes in drei Teilmärkte (die wiederum verschiedene Märkte abdecken) ist in Hinblick auf die notwendig zu erwerbende Feldkompetenz (Marktkennntnisse) bei den Sekretariatsmitarbeitern sinnvoll, wenn auch gleichzeitig zu sagen ist, dass die Fachgebiete pro Dienst noch immer sehr umfangreich sind und es für den Erwerb tieferer Fachkenntnisse wohl dennoch Jahre braucht.

2. Das ist mit ein Grund dafür, dass eigentlich nur langjährige Mitarbeiter die notwendige Kompetenz tatsächlich aufweisen. Alle anderen Mitarbeiter können sich in den wenigen Jahren, welche sie dem Dienst angehören, bei allem Engagement nur in den doch häufig recht engen Fachgebieten vertiefen, in denen sie gerade Fälle behandeln.

3. Eine eigentliche Übersichtskompetenz ist deshalb wohl nur bei den Leitern Dienste zu finden, die dann zwar in aller Regel den Fall vor der Kommission vertreten, dafür aber dann doch wieder nicht immer die Tiefenschärfe eines Case Handlers mitbringen.

Die Einteilung der Kammern nach Marktgebieten ist wohl von derselben Absicht getragen. Es gibt einige Rückmeldungen seitens von Kommissionsmitgliedern, dass sie sich in den Kammergeschäften durchaus kompetenter gefühlt haben (in den Cases, im Verständnis der Marktmechaniken), aber dazu sind gleich einige Anmerkungen zu machen.

1. Ist es wohl nachvollziehbar, dass die im Laufe der Kammertätigkeit erworbenen Marktkenntnisse eines Kammermitgliedes in einem Drittel des Gesamtmarktes etwas höher sind als die Kenntnisse über den gesamten Markt, aber der Grad der anzunehmenden Vertiefung scheint mir problematisch. Mir scheint, dass die Illusion, einen Teilmarkt tatsächlich zu verstehen, deutlich stärker steigt als die tatsächliche Zunahme an Kenntnissen darüber, wie der Teilmarkt funktioniert. Dies gilt (in abgeschwächter Form) wohl auch für die (wenigen) Mitglieder, die praktische Wirtschaftserfahrung haben.

2. Und es gilt wohl auch für die Kenntnis der behandelten Fälle. Die Pflügetiefe des in den Fällen zu erwerbenden Wissens mag höher sein als in den Fällen anderer Kammern, aber sie ist nicht so viel höher, wie wenn man die Fälle ausschließlich im Plenum diskutieren würde. Das geht auch aus den Rückmeldungen aus der "kammerlosen" Zeit seit Anfang 08 hervor.

3. Auch würden diese Unterschiede sich vor allem dann positiv auswirken, wenn die Kommission Entscheidungsbefugnis an die Kammern delegieren würde oder delegiert hätte (was das Gesetz zuließe). Das ist meines Wissens aber nicht der Fall. Die Wirklichkeit sieht so aus, dass die Kammern in der Praxis bis Ende 2007 ausschließlich vorbereitende Funktion haben, das heißt, jedes Geschäft wird zwei Mal beraten, erst in der Kammer, dann im Plenum.

Die sogenannten Kompetenzzentren wurden geschaffen im Rahmen einer Reorganisation des Sekretariats von 1999, ausgehend von der Erkenntnis, dass die Arbeitsabläufe zu schwerfällig seien und zu viele Schnittstellen aufwiesen. Ihr Zweck besteht darin, die Kompetenzen zu bündeln, die in allen Fällen abrufbar sein müssen. Diese Kompetenzzentren sind virtueller Natur, das heißt, die Mitglieder der einzelnen Kompetenzzentren (die jeweils einen Leiter haben) sind alle linienmässig einem Dienstleiter unterstellt.

Kommentar:

Eine solche Matrixorganisation (denn um eine solche handelt es sich) funktioniert im Sekretariat genau so gut wie in allen anderen Organisationen, die sich Matrixstrukturen gegeben haben: nämlich nur dann, wenn es ein hohes Commitment in der ganzen Organisation gibt, die vorhandenen Kompetenzen tatsächlich an den geeigneten Stellen im Prozess einzufordern oder freiwillig einzubringen. Nach der Ansicht von einigen Sekretariatsmitarbeitern ist das aber häufig nicht der Fall. Davon mehr in der Betrachtung der Arbeitsprozesse.

4.5 Wie arbeitet die Weko?

Wenn ich im Folgenden einige wichtige Punkte in der Prozess-Organisation der Weko (Kommission und Sekretariat) anspreche, dann weder mit dem Fokus des Kartellrechts noch mit dem Fokus des Verfahrensrechts (dafür bin ich nicht berufen), sondern ausschließlich aus der Sicht des Arbeitsprozesses oder Entscheidungsfindungsprozesses im engeren effizienztechnischen Sinne und weder mit dem Anspruch auf Vollständigkeit noch mit dem Anspruch auf umfassende Tiefenschärfe.

Als Einstieg erst etwas Geschichte.

1999 verordnete sich die damalige Weko eine Reorganisation mit dem Ziel, die als zu schwerfällig und zu zeitraubend empfundenen Arbeitsabläufe zu verbessern. Naheliegenderweise und auch aus heutiger organisationstechnischer Sicht überzeugend wurde damals der Ansatz gewählt, die Weko für die Zukunft prozessorientiert aufzustellen. Das Sekretariat erarbeitete daher bis Mitte 1999 "eine prozessorientierte Organisationsstruktur, die sich durch klar definierte und strukturierte Arbeitsabläufe sowie durch eine markante Reduktion der Schnittstellen kennzeichnet." (Dähler S. 569) Gemäß Aussagen von Sekretariatsmitarbeitenden wurden damals ein wesentlicher Arbeitsprozess in intensiven Workshops als Musterprozess aufgearbeitet ("Absprachen"), und in einem Verfahrenshandbuch als Workflow-Darstellungen dokumentiert (auch im Intranet zugänglich).

Kommentar:

1. Diese Arbeiten waren für die damalige Mannschaft mit Sicherheit ein Gewinn, da bei einer solchen Arbeit das Bewusstsein für Prozesse mindestens vorübergehend massiv ansteigt. Problematisch erscheint mir dabei, dass man nur einen "Musterprozess" (Abreden und Missbrauch marktbeherrschender Stellungen) ausgewählt hat (darin abgebildet sind rudimentär die Vorabklärungen und Untersuchungen). Die anderen Arbeitsprozesse (Vorabklärung, Untersuchung, Ämterkonsultationen, Fusion, Empfehlung, Stellungnahmen, Gutachten, Beratung, Marktbeobachtung, Zusammenschlüsse) bestehen einfache,

Prozessbeschreibungen. Angesichts der Menge an Weisungen, die in der Bundesverwaltung zu beachten sind, werden sie aber zu wenig zur Kenntnis genommen.

2. Die eigentliche Problematik liegt allerdings darin, dass es eine Sache ist, solche Workflow-Darstellungen zu schaffen, aber eine ganz andere Sache, sie im Alltag dann tatsächlich zu leben. Dies würde eine starke Führung mit nachhaltigem Umsetzungswillen und der dazu erforderlichen Energie bedingen. In diesem Falle wurde das dazu notwendige Commitment durch Personalwechsel im Kader (2 neue Leiter Dienste, die bei der Prozessarbeit nicht dabei waren, ein neuer Direktor) vermindert.

3. Workflow-Darstellungen (die hauptsächlich in ISO- Zertifizierungs-Dokumentationen verwendet werden) sind erfahrungsgemäß nahezu untauglich, um Menschen in ihrem praktischen Alltag bei der Arbeit anzuleiten, da sie viel zu eindimensional und darüber hinaus von schlechter Lesbarkeit sind. Alternative Darstellungen wie die Swim Lane Darstellung (vgl. Anhang C) zeigen visuell überzeugender auch die Zuständigkeiten und Verantwortungen und können (je nach gewählter Software) auch den Kritischen Pfad, Meilenstein-Bedingungen und Fristengrenzen aufzeigen.

4. Nachfragen in den Interviews mit Mitarbeitern des Sekretariats haben denn auch ergeben, dass die (immer noch gültigen) Workflow-Darstellungen im Sekretariat weitgehend unbekannt und damit wohl auch nicht handlungssteuernd im Alltag sind.

5. Das existierende „Verfahrenshandbuch“ bildet meines Erachtens mit ausreichender Genauigkeit Aufgaben, Rechte und Pflichten des Case Handlers im jeweiligen Verfahren ab. Es ist didaktisch teilweise überzeugend aufgebaut und ist in der vorliegenden Form bestimmt eine Hilfe bei der Einarbeitung eines Neulings in ein bestimmtes Verfahren. Allerdings ist zu bemerken, dass die einzelnen Kapitel von unterschiedlichen Personen bearbeitet wurden, und dass dabei nicht immer dieselbe Struktur und derselbe Aufbau befolgt wird (es ist keine Gesamtedaktion des Verfahrenshandbuches erkennbar), was das Zurechtfinden nicht erleichtert. Der Fokus liegt klar auf dem Verfahrensrecht, was gewiss wichtig ist, aber nicht genügt: Der unterliegende Prozess wird selten deutlich, Soll-Fristen, Meilenstein-Bedingungen, der kritische Pfad und die kritischen Erfolgsfaktoren werden selten ersichtlich. Auch das Zusammenspiel der einzelnen Kompetenzen innerhalb eines Verfahrens wird nicht ersichtlich.

6. Laut Aussagen von Mitarbeitern gibt es kaum systematische Kontrollen darüber, ob sich ein Mitarbeiter tatsächlich an das empfohlene Verfahren hält. Das führt dazu, dass jeder Case Handler ein etwas anderes Verfahren hat, was Übergaben und die Zusammenarbeit in der Matrix generell erschwert: es fehlt eine Standard-Projektstruktur. Kontrollen betreffen in aller Regel die Endprodukte und nicht das Verfahren.

Dass die ursprüngliche Absicht wohl nicht in zufriedenstellender Weise erreicht wurde, lässt sich auch daran ablesen, dass bereits 4 Jahre später durch den damaligen Direktor Rolf Dähler ein externer Auftrag an die Firma Con.Win. vergeben wurde mit dem Titel "Überprüfung der Führungsstruktur", in welcher die Prozessstrukturen nochmals einer Prüfung unterzogen wurden. Der Auftragnehmer erhielt dabei den Auftrag, den Optimierungsprozess hinsichtlich Führung und Prozessorganisation zu moderieren und zu gestalten und neue Ideen einzubringen. Die Arbeiten wurden grossmehrheitlich in der GL+ durchgeführt, also im Wesentlichen ohne direkten Einbezug der Mitarbeiter (Case Handler, Referenten).

Die Beurteilung durch den federführenden Mitarbeiter der beauftragten Firma war überaus positiv: "Gegenwärtig werden die Geschäftsfälle in einer idealen Art und Weise von den Case Teams in umfassender Verantwortung bearbeitet." (17.10.2006, S. 16)

Dieses Urteil widerspricht markant den Aussagen heutiger Sekretariatsmitglieder. Mehr noch: 18 Monate nach den Abschlussarbeiten an dem Con.Win-Bericht erhielt eine Gruppe von dienstälteren Mitarbeitern des Sekretariats den Auftrag durch den damaligen Direktor Rolf Dähler, in einer "Arbeitsgruppe Effizienzförderung" aus ihrer Sicht die Effizienz der Verfahrensabläufe zu analysieren und Verbesserungsvorschläge zu machen (s.o.). Dieses sogenannte "Referentenpapier" wurde Mitte 06 vorgelegt. Seit diesem Zeitpunkt erfolgte eine Teilumsetzung durch den Direktor. In wie weit die Umsetzung tatsächlich vollzogen wurde, ist eine offene Frage.

4.5.1 Prozesslandschaft

Eine eigentliche Prozesslandschaft, wie man das in einer prozessorientiert aufgestellten Organisation erwarten würde, existiert nicht, das heißt es fehlt eine Übersicht über sämtliche relevanten Hauptprozesse (in der Kommission, im Sekretariat), der Managementpro-

zesse (in der Kommission, im Sekretariat) und der Unterstützungsprozesse im Sekretariat (siehe Beispiel in Anhang B).

4.5.2 Hauptprozesse Sekretariat

Sinnvollerweise müsste es für jeden Standardarbeitsvorgang im Sekretariat, ausgelöst durch externe oder auch interne Stellen (siehe oben unter "Input") und entlang des geplanten Ergebnisses ("Output" wie Marktbeobachtung, Vorabklärung, Untersuchung, Ämterkonsultationen, Fusion, Empfehlung, Stellungnahmen, Gutachten, Beratung) eine alltagsarbeitsleitende Prozessdarstellung geben, die mit entsprechender Führungs-Kraft in ihrer stringenter Anwendung überwacht und durchgesetzt würde.

Wie wir bereits gesehen haben, existieren hier auf offizieller Ebene mit einer gewissen Verbindlichkeit für das Sekretariat nur Ansätze: neben dem "Musterprozess" (für Absprachen und Missbrauch marktbeherrschender Stellungen“) weist – sieht man von den Workflow-Darstellungen ab - nur noch der Arbeitsablauf "Fusionen prüfen" ein erkennbares stringentes Muster auf, und zwar deswegen, weil das Gesetz hier scharfe Fristen vorgibt.

Es existiert allerdings eine ausführliche Darstellung des Standard-Verfahrens im neunten Band der Reihe "Handbücher für die Anwaltspraxis" unter dem Titel "Verhandlungs- und Verfahrensführung vor den Wettbewerbsbehörden", verfasst von zweien der drei Dienstleiter (Seiten 473 - 518); es darf aber bezweifelt werden, dass diese Schrift im Alltag handlungsleitend für die Mitarbeiter des Sekretariats sind. Außerdem enthält die Darstellung (weil juristisch determiniert) keine Hinweise auf die eigentliche **Navigation** durch die Prozesse.

Kommentar:

1. Dass die offiziellen und allgemein verbindlichen Arbeitsprozesse (siehe Verfahrenshandbuch) im Alltag wenig explizite Beachtung finden, bedeutet keineswegs, dass es keine verbindlichen Regeln gibt. Es ist anzunehmen, dass in jedem Dienst (wie in allen Organisationen) es mehr oder weniger ausformulierte informelle Standardverfahren gibt, die unter Federführung der Dienstleiter kommuniziert und gepflegt werden, innerhalb des jeweiligen Dienstes verhaltenssteuernd wirken und auch funktionieren.

2. Allerdings sind diese Verfahren schwer zu überprüfen, sie entziehen sich einer organisationsweiten Corporate Governance und eröffnen dem jeweiligen Dienstleiter einen großen Spielraum, eigene Wege zu gehen. Es sieht denn auch heute so aus, wie wenn die drei Dienste (entsprechend der als sehr unterschiedlich wahrgenommenen Führungsstile der drei Leiter) sehr unterschiedliche Verfahren hätten und auch sehr unterschiedliche Qualitäten lieferten.

3. Die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse durch die Kommission wird dadurch deutlich erschwert.

Verfahren vor dem Sekretariat der Weko (beginnt und endet im Sekretariat)

Folgt man dem oben erwähnten Artikel von Krauskopf und Schaller, so lassen sich folgende "Verfahren vor dem Sekretariat" darstellen:

1. Marktbeobachtung
2. Vorabklärung
3. Meldung und Widerspruchsverfahren

1. Marktbeobachtung: ein informelles Verwaltungshandeln, das eigentlich zu den ständigen Aufgaben des Sekretariats gehört, mangels Ressourcen aber oft eher in konkreten Verdachtsfällen (nach Anzeigen, Hinweisen, etc.) angewandt wird (summarische Prüfung).

2. Vorabklärung: Diese wird durch das Sekretariat von Amtes wegen (auf Begehren von Beteiligten oder auf Anzeige von Dritten hin eröffnet (Art. 26 Abs. 1 KG)). Sie prüft, ob Anhaltspunkte für eine unzulässige Wettbewerbsbeschränkung im Sinne von Art. 5 oder Art. 7 KG vorliegen und hat in erster Linie eine Triage-Funktion. Ein Rechtsanspruch eines Beteiligten oder eines Dritten auf die Eröffnung einer Vorabklärung besteht nicht, es kann deshalb auch keine Rechtsverweigerungs- oder -verzögerungsbeschwerde an die Weko eingereicht werden, da das Kartellgesetz keine Rechtspflicht der Behörde zum Handeln vorsieht.

Kommentar:

1. Die heutige Praxis sieht so aus, dass Handlungs-Initiativen (Anfragen, Anzeigen etc.) über den Direktor ins Sekretariat gelangen und von diesem je nach Markt an die einzelnen Leiter Dienste weitergeleitet werden. Wie diese dann entscheiden, wie schnell entschieden wird, in welchem Sinne und nach welchen Kriterien dort dann entschieden wird, aber auch, welche Priorität ein positiver Entscheid dann dort gewinnt (und nach welchen Kriterien), ist dann weitestgehend Sache des jeweiligen Dienstleiters.

2. Es sind in diesem Verfahren zwei Triagen erkennbar: a) eine Triage, ob in einem Markt überhaupt eine Marktbeobachtung aufgesetzt wird - im ständigen Auftrag abhängig von der Strategie der gesuchten Leitentscheide, sonst abhängig von der Beurteilung der Verdachtsmomente -, b) eine Triage, ob eine Vorabklärung eröffnet wird oder nicht. In beiden Fällen liegt nach heutiger Deutung des Gesetzes die Verantwortung klar beim Sekretariat, und die Verantwortung liegt fast vollumfänglich bei den drei Dienstleitern. Unbefriedigend erscheint mir dabei a) dass die Entscheide von den Dienststellenleitern nach je eigenem Ermessen gefällt und dass die Kohärenz der Wettbewerbsentscheide und die strategische Marschrichtung der Behörde weitgehend durch die Vizedirektoren und nicht durch die Kommission bestimmt werden, respektive die Kommission erst zu einem späten Zeitpunkt und daher fast immer nur „nachbessernd“ zum Einsatz kommt. Die Kommission hat damit wenig Einfluss auf wichtige verfahrensleitende Entscheide.

3. Diese heutige Usanz erschwert vermutlich, dass die Kommission eine Strategie der Leitentscheide entwerfen oder umsetzen kann.

4. Sowohl interne wie externe Kritiker betonen, dass gerade in den Phasen "Marktbeobachtung" wie "Vorabklärung" die Professionalität massiv erhöht werden könne - durch variantenreichere Abklärungsmethoden, durch interne Fristenstraffung und anderes mehr).

3. Auch der Arbeitsprozess "Meldung und Widerspruchsverfahren" kommt ohne Mitwirkung der Kommission aus. Es bezieht sich nur auf bestimmte Abredetypen, die zu direkten Sanktionen führen könnten. Dieser Arbeitsprozess ist einer der wenigen, die gesetzlich mit einer Reaktionsfrist (5 Monate) versehen sind (die andere Ausnahme sind die Fusionen).

Kommentar: Dies war wohl mit ein Grund, den Prozess "Abreden" als Musterprozess auszuarbeiten.

Verfahren vor der Weko (beginnt im Sekretariat, endet in der Weko)

Die einzigen "Verfahren vor der Weko" sind die "Untersuchung" und die „vorläufigen und vertieften Prüfungen von Unternehmenszusammenschlüssen“

Diese unterteilt sich in:

1. Eröffnung
2. Durchführung
3. Untersuchung (mit Antrag, ohne Entscheid) / Prüfung Fusionen
4. Abschluss (Schlussbericht und Antrag)
5. Entscheidfällung

1. Der Prozess-Schritt (oder Teilprozess) "Untersuchung" beginnt mit der Eröffnung, die aus drei Gründen erfolgen kann: a) aus eigenem Antrieb, b) im Auftrag des EVD und c) im Auftrag der Weko.

In der Praxis werden denn auch Untersuchungseröffnungen grossmehrheitlich vom Sekretariat veranlasst, sobald und sofern Anhaltspunkte für eine unzulässige Wettbewerbsbeschränkung vorliegen. Praktisch entscheiden also in den allermeisten Fällen die drei Leiter Dienste nach "pflichtgemäsem Ermessen" (Krauskopf et. al. Seite 477), ob eine Untersuchung eröffnet wird oder nicht.

Kommentar:

1. Die Kommission kann also eine Untersuchung in Auftrag geben, nicht aber eine Vorabklärung (in welcher in aller Regel überhaupt erst geklärt wird, ob sich der Aufwand einer Untersuchung lohnt). In der Praxis tut sie offenbar allerdings manchmal auch Letzteres, wenn auch eher informell. Rechtlich gesehen kann die Kommission keine Vorabklärungen

in Auftrag geben. Faktisch aber steht es ihr wegen der Durchmischung von Kommission und Sekretariat offen.

2. Die sehr hohe faktische Entscheidungsmacht liegt also auch hier wiederum bei den drei Dienstleitern und nicht etwa bei der Kommission. Die vielfachen Klagen seitens heutiger und früherer Kommissionsmitglieder über ihren mangelnden Informationsstand hat wohl hier eine ihrer Ursachen.

3. Ist die Untersuchung einmal eröffnet, so gibt es für die Dauer der Fallbearbeitung respektive bis zum Vorliegen eines entscheidungsreifen Antrags weder ein Weisungsrecht der Kommission noch eine Berichterstattungspflicht des Sekretariats. Jedoch kann die Kommission Information verlangen (gemäß Geschäftsreglement Ziffer 17, gilt faktisch auch für Vorabklärungen).

Kommentar: In der Praxis bedingen gerade komplexere Fälle eine enge Zusammenarbeit, da es für die Milizionäre der Kommission kaum zumutbar ist, sich über die Lektüre des Schlussberichts/Antrags in die Materie einzudenken.

3. Abschluss der Untersuchung: Verfügungsentwurf bzw. Antrag an die Kommission

Die Untersuchung endet mit einem Verfügungsentwurf und einem Antrag. Verfügungsentwurf und Antrag werden in der Kommission durch das Sekretariat präsentiert, in der Regel unter der Führung des zuständigen Dienstleiters, eher seltener durch den Case Handler, den eigentlichen Fall-Experten.

4. Entscheidungsfällung in der Kommission.

Kommentar:

Sowohl die Führung der Kommission durch den Schlussbericht wie auch der Schlussbericht und der Antrag an sich sind häufiger Gegenstand der Kritik. Die Aufbereitung der Fälle folgt in der Regel einem sehr allgemein gehaltenen Schlussberichtsschema (nach juristischem Muster), eine eigentliche "didaktische" Führung durch den Bericht in Form einer Hinführung zu den Schlussfolgerungen oder eines Management Summaries fehlen häufig. Auf Grund einer Anregung aus dem sogenannten "Referentenpapier" wurde kürzlich der Einsatz eines "fil rouge" beschlossen.

Hauptprozess Kommissionsarbeit

Der Hauptprozess "Kommissionsarbeit" ist als Teil des gesamten Bearbeitungsprozesses den jeweiligen Prozessschritten der Hauptprozesse des Sekretariats nachgelagert: Die Kommission nimmt die Ergebnisse des Sekretariats entgegen, ihre Hauptaufgabe besteht im Wesentlichen in der Durchsicht und Diskussion von Anträgen des Sekretariats und im nachfolgendem Fällen von Entscheiden.

Umso mehr ist die Kommission darauf angewiesen, dass a) die Unterlagen des Sekretariats von möglichst hoher Güte sind (die Qualität der Kommissionsarbeit hängt von der Qualität der Vorarbeiten im Sekretariat ab, ohne dass die Kommission darauf frühzeitig oder direkt Einfluss nehmen könnte) und dass b) der Prozess der Entscheidungsfindung in den Kammersitzungen respektive in den Plenarsitzungen möglichst professionell moderiert wird und so nachhaltige und kohärente Entscheidungen herbeigeführt werden können.

Kommentar:

1. In beiden Fällen orten viele Beteiligte einen deutlichen Verbesserungsbedarf.

2. Erschwerend treten hier noch hinzu a) der Eindruck vieler externer Beobachter, aber auch vieler Kommissionsmitglieder, dass das Arbeitsaufkommen für eine Milizkommission gar nicht mehr bewältigt werden könne, b) dass das Engagement und damit auch die Qualität der Beiträge der Kommissionsmitglieder sehr unterschiedlich wahrgenommen wird, c) die Größe der Kommission als teamdynamisches Handicap wahrgenommen wird, d) das Zusammenspiel zwischen Juristen und Ökonomen als unausgewogen wahrgenommen wird ("Glaubenskriege", die Ökonomen erleben sich oft in der Defensive), e) die Sprachgrenze als Kulturgrenze als teilweise schwierig wahrgenommen wird (weniger aber der Unterschied zwischen "abhängigen" und "unabhängigen" Kommissionsmitgliedern).

Flankiert wird der Hauptprozess der Kommission durch den Managementprozess der Kommission, für den das Präsidium und im engeren Sinne der Präsident zuständig ist.

Managementprozess Kommission

Die Führungs- und Managementaufgaben des Präsidenten respektive des Präsidiums sind folgende:

1. Führung der Plenarsitzungen im Sinne einer Moderation der Diskussion zur Entscheidungsfindung und das Herbeiführen von Entscheidungen.
2. Vorbereitung der Plenarsitzungen respektive der Kammersitzungen in Zusammenarbeit mit der Geschäftsleitung des Sekretariats (Direktor und Vizedirektoren).
3. Nachbearbeitung der Plenarsitzungen im Sinne des Entwickelns nächster Schritte und des Redigierens der zur Veröffentlichung vorgesehenen Entscheide, Bekanntmachungen etc.
4. Koordination der Kammerarbeit einerseits mit der Kommission, andererseits mit dem Sekretariat.
5. Führung des Sekretariats über die Schnittstelle Direktion (Aufsichtspflicht), insbesondere Schaffen, Pflegen und Anpassen der Führungsstrukturen und der Führungsinstrumente an die sich wandelnden Anforderungen.
6. Letztverantwortung für die Arbeitsqualität der Weko (Kommission und Sekretariat).
7. Kommunikation mit den Medien (Sprecherfunktion).

Kommentar:

1. a) Aus Sicht vieler interner und externer Beurteiler kann die Führungsqualität in den Plenarsitzungen noch deutlich gesteigert werden.

1.b) Das Generieren von Entscheiden durch die Kommission - wenn der Bericht und Antrag des Sekretariats einmal vorliegt - wird als zu langwierig betrachtet - es gab Geschäfte, die 7 Mal in der Kommission waren. Die Gründe dafür sind einerseits in der Qualität der angelieferten Entscheidungsgrundlagen und in der verbesserungsfähigen Hindurchführung der Kommission durch das einzelne Geschäft mittels geeigneter Navigationshilfen zu suchen, andererseits in der Moderation der Sitzung selber. Häufig wird festgestellt, dass der Präsident mit seiner eigenen Meinung zurückhalte.

1.c) Generell wird der Kommission eine gewisse Entscheidungsscheu attestiert.

2.a) Im Kammersystem lag die Hauptlast für die Vorbereitung der Kammersitzungen auf den Kammerpräsidenten, welche sich dabei mehr oder weniger stark von den Dienstleitern als eigentlichen Wissensträgern unterstützen oder leiten ließen

2. b) Seit der Sistierung der Kammern Anfang 08 liegt die Vorbereitung der Plenarsitzungen hauptsächlich beim Präsidenten und dem Vizepräsidenten, unterstützt durch den Direktor, unter fallweisem Beizug der Dienstleiter. Das erhöht mit Sicherheit die Machtkumulation beim Präsidenten.

3. Zur Koordinationsaufgabe gibt es keine Anmerkungen.

4. Zur strukturellen Führung des Sekretariats fokussiert sich die Kritik von vielen Seiten auf die zögerliche Umsetzung des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (trotz Vorliegen vieler meines Erachtens nachvollziehbarer und umsetzbarer Vorschläge) und auf das Nichtdurchsetzen der eigentlich festgeschriebenen Prozessstruktur (Projektmanagement für alle Cases und für Teilprozesse).

5. Die Letztverantwortung für die Arbeitsqualität fokussiert sich zu sehr auf die Schlussredaktion der Veröffentlichungen und zu wenig auf die Professionalisierung der Arbeitsprozesse im Sekretariat, den Eintritts- Qualitätsanforderungen der Entscheidungsgrundlagen aus dem Sekretariat und der Entscheidungsarbeit selber.

6. Kommunikation mit den Medien: Hier attestieren die Kritiker ohne Ausnahme gute Arbeit durch den Präsidenten.

4.5.3 Übergeordnete Managementprozesse des Präsidiums

Zu den übergeordneten Managementprozessen des Präsidiums gehören:

1. Vision und Strategie
2. Unternehmensziele
3. Überwachung der Zielerreichung
4. Kontinuierlicher Verbesserungsprozess

Kommentar:

- 1. Eine eigentliche Vision (wo wollen wir hin?) und Strategie der Weko (wie wollen wir dahin kommen?) konnte bisher nach nahezu einhelliger Meinung der Kritiker nicht wahrgenommen werden. Die Weko (Kommission und Sekretariat) setze ihre Ressourcen vorwiegend reaktiv ein und gehe zu häufig stochastisch vor. Allerdings bleibt hier die Frage bestehen, ob das heutige Arbeitsaufkommen eine vermehrt proaktive Arbeitsweise überhaupt zulässt. Das müsste gesondert untersucht werden. Aus Sicht des Kommissionspräsidenten wurde in regelmäßigen Abständen an einer Strategie gearbeitet, was aber offenbar aber von vielen Beteiligten nicht so wahrgenommen wurde, dass daraus eine alltagswirksame Strategie-Umsetzung erfolgt wäre.*
- 2. In diesem Jahr wurde im Rahmen der Zielsetzung 08 eine Absichtserklärung vorgelegt wurde zum Thema „Generieren von Leitenscheiden“ (Juni 08).*
- 3. Für eine Überwachung der Zielerreichung fehlen verschiedene Werkzeuge: nicht nur eine einfach handhabbare Geschäftskontrolle, sondern auch eine generelle Projektfortschrittskontrolle, die mit verbindlichen Fristen arbeitet.*
- 4. Seit Anfang dieses Jahres sind vom Präsidium einige Impulse ausgegangen, vor alle hinsichtlich der Sistierung der Kammerstruktur und einer allfälligen Nachfolgeorganisation.*

4.5.4 Managementprozess Sekretariat

Der Managementprozess des Sekretariats ist heute noch geprägt durch ein von vielen Seiten wahrgenommenes Führungsvakuum aus den Jahren vor 2005. Dieses hatte zu einer deutlichen Verschiebung der realen Macht in Richtung der Dienstleiter geführt.

Der neue Direktor ist seit Amtsantritt damit beschäftigt, den notwendigen Kräfteausgleich zu retablieren und Terrain zurückzuerobern. Manche Mitarbeiter des Sekretariats empfinden die Rolle der Vizedirektoren als zu dominant und die Führungsstile als zu unterschiedlich.

Die Untersuchung von Con.Win zur **Führungsstruktur** des Sekretariats zeigt, dass diese damals schon (2004) sehr differenziert ausgebildet waren und es immer noch sind. Es gibt 10 verschiedene Führungs-Gefäße, vom Sekretariatsrapport über GL-Sitzung, GL-Klausuren, Arbeitsbesprechungen mit Dienstleitungen, Dienstsitzungen, Kompetenzzentren-Sitzungen, Arbeitsbesprechungen mit KompZ-Leitern, Supportbesprechungen, Arbeitsbesprechungen mit Case Teams bis zum jährlichen Mitarbeitergespräch.

Kommentar:

- 1. Zu diesen Gefäßen ist mir keine einzige Kritik bekannt, sie scheinen alle klaglos und im Sinne ihrer Erfinder zu funktionieren. Was aber offenbar trotzdem fehlt, ist eine strikte Ausrichtung aller Beteiligten auf die grundlegenden Arbeitsprozesse. Anders sind die kritischen Anmerkungen seitens der Sekretariatsmitarbeiter nicht zu erklären.*
- 2. Offenbar überwiegt dabei auch trotz allem guten Willen die vertikale Ausrichtung der Sekretariats-Organisation, was sich in den Klagen mancher Kompetenzzentren-Leiter spiegelt, sie würden oft einfach übergangen.*
- 3. Es gelingt anscheinend mit all diesen Gefäßen nicht befriedigend, den Fällen den notwendigen Prozess-Drive respektive den zu bearbeitenden Fällen die notwendige Projektstruktur zu geben. Das kann am ehesten auf fehlende Umsetzungskontrolle und Durchsetzungskraft zurückgeführt werden.*

4.5.5 Unterstützungsprozesse Sekretariat

Der Begriff Unterstützungsprozess oder Supportprozess bezeichnet betriebliche Prozesse, die den Kernprozess unterstützen, aber selbst keinen direkten Kundennutzen erzeugen. Typische unterstützende Prozesse sind beispielsweise Personalwesen, Buchhaltung, Datenverarbeitung, Instandhaltung, Kantine und so weiter.

Im Sekretariat der Weko sind die wichtigsten Unterstützungsprozesse:

1. Personalmanagement-Prozess
2. Ressourcenmanagement-Prozess
3. Informations- und Kommunikationsprozess
4. Dokumentationsprozess

5. Qualitätsmanagement-Prozess

6. Controlling Prozess

1. Der Personalmanagement-Prozess

Der Personalmanagement-Prozess des Sekretariats ist der für Bundesämter Übliche, folgt also in allem dem Personalreglement des Bundes, weist also dieselben Stärken und dieselben Schwächen auf.

Kommentar:

1. Die Besonderheit des Weko-Sekretariats besteht darin, dass der fachliche Anspruch an die Mitarbeiter außerordentlich hoch ist. Die Materie ist an sich schon anspruchsvoll, in größeren Fällen auch recht komplex. Hinzu kommt, dass die Gegenseite in aller Regel gleich mit großem Geschütz auffährt.

2. Das wissenschaftliche Personal des Sekretariats wird in der Regel direkt ab Hochschule rekrutiert. Erfahrene melden sich in aller Regel auf solche Stellen nicht. Nach einigen Jahren ziehen die Mitarbeiter weiter in Advokaturen oder große Unternehmungen. Das führt dazu, dass die mittlere Verweildauer von Case Handlern bei 4 bis 5 Jahren liegt. Da die Einarbeitungszeit in die Materie 1-2 Jahre beträgt, kann man von einem gut eingearbeiteten Mitarbeiter gerade mal 2-3 Jahre lang profitieren.

3. Die Aufstiegsmöglichkeiten innerhalb des Sekretariats sind gering und deshalb relativ unattraktiv.

4. Hinsichtlich der Fachkenntnisse innerhalb des Sekretariats gehen die kritischen Äußerungen in zwei Richtungen: 1. wünscht man sich unter den Juristen mehr verfahrensrechtliche Kenntnisse, 2. scheint es im Vergleich zu den Juristen zu wenige Ökonomen zu haben.

2. Ressourcenmanagement-Prozess

Ob die Ressourcen-Ausstattung als genügend oder nicht genügend angesehen wird, hängt davon ab, welche Aufgaben man dem Sekretariat überträgt.

Kommentar:

Im Allgemeinen wird die Ausstattung des Sekretariats als genügend betrachtet, auch von innen kommen keine anderslautenden Bemerkungen. Es taucht aber einige Male der Vorwurf der Ressourcen-Fehlallokation auf (Dutzende von unnötigen Marktbeobachtungen respektive von eingestellten Vorabklärungen, keine Konzentration auf Leitentscheide, aber auch interne Fehlallokationen auf Nebentätigkeiten (z.B. Vorträge schreiben für andere).

3. Informations- und Kommunikationsprozess

3.a) gegen außen: Auftragsgemäß spielt sich viel Arbeit des Sekretariats eher im Verborgenen ab. Die Information der Öffentlichkeit geschieht über Publikationen oder dann über Pressemitteilungen und Interviews des Präsidenten und des Direktors.

3. b) Mitglieder der Kommission beklagen sich darüber, dass sie nicht wissen, was im Sekretariat eigentlich läuft. Die wichtigsten Informationsvehikel zwischen Sekretariat und Kommission sind:

3. b1) Das Informationsbulletin: In diesem werden im Wochenrhythmus den Kommissionsmitgliedern Unterlagen zugestellt (Kopien aus dem Briefverkehr zu bestimmten Fällen, eingereichte Anträge, Antworten des Sekretariats auf diese Anträge, Kopien von Leserbriefen und Zeitungsartikeln etc.)

Kommentar:

1. Diese Informationen werden ohne Kommentar oder irgendwelche andere Navigations- oder Einordnungshilfen geliefert und versetzen das Kommissionsmitglied in dieselbe Lage wie den jeweiligen Case Handler, nämlich Rohdaten interpretieren zu müssen.

2. Dieser Versuch, die Kommissionsmitglieder mit Rohdaten zu füttern, sollte dringend überdacht und ersetzt werden.

b2) Die Unterlagen für die Plenarsitzung.

Kommentar: Diese kommen offenbar hin und wieder zu kurzfristig, und sie kommen, wie an anderer Stelle schon erwähnt, auch meist ohne Anleitung, wie sie zu lesen sind, ohne Management Summary, ohne Entscheidungsbaum o.ä. Neuerdings wurden einige Unterlagen von einem sogenannten "fil rouge" begleitet. Es kann aber keine Rede davon sein dass dies ein allgemein gelebter Standard sei.

b3) Projektübersichten nach Diensten.

Kommentar: Gut, wenn wirklich aktuell gehalten und wenn als Übersicht von der notwendigen Aussagekraft.

b 4) Jahresvorschau über die geplanten Aktivitäten

Kommentar: Guter Ansatz, aber bisher nicht eingebettet in eine übergeordnete Strategie

4. Dokumentationsprozess

Kommentar: Meines Wissens im Moment noch sehr verzettelt und damit arbeitserschwerend, eine Evaluation zur Konsolidierung läuft im Moment.

5. Qualitätsmanagement-Prozess

Kommentar: Gibt es (als definierten Standardprozess) nach meiner Wahrnehmung nicht. Die Qualitätskontrolle erfolgt am Endprodukt.

6. Controlling-Prozess

Im Moment arbeitet die Weko mit 4 voneinander unabhängigen Systemen, die sich teilweise überlappen und in unzureichender Weise miteinander verbunden sind. Die Direktion hat deshalb eine Studie namens "Implementierung einer einfachen Geschäftskontrolle" in Auftrag gegeben, welche das Problem in relativ kurzer Zeit verringern würde. Ein Entschluss wurde zurückgestellt bis zum Abschluss dieses Berichts.

4.6 Rollenverteilung Sektorbehörden und Weko

Die anderen Regulationsbehörden neben der Preisüberwachung sind Finma, Elcom, Bakom, Comcom, PostReg, Bahn. Die sektorspezifischen Wettbewerbsbehörden konsultieren die Weko, wenn es um die Frage der Marktbeherrschung oder allgemeine Wettbewerbsaspekte geht. Die Weko holt zu sektorspezifischen Fragen die Meinung der Sektorbehörden ein.

Kommentar:

1. Eine eigentliche Koordinationsverordnung zwischen Sektorbehörden und Weko fehlt. Außer bei der Zusammenarbeit mit dem Preisüberwacher scheint da die Zusammenarbeit problemlos zu funktionieren. Würde man die Regulierungsbehörden alle unter einem Dach, unter einer Leitung, zusammenfassen wollen (eine Forderung, die hin und wieder erhoben wird), dann allerdings gewiss nicht in der heutigen Form von Milizkommissionen und zugewiesenen Untersuchungsbehörden. Da käme dann aus meiner Sicht nur eine Profibehörde in Frage.

2. Diese Lösung würde es nicht nur erleichtern, kohärente Wettbewerbsentscheide herbeizuführen, sondern auch die die Klärung von Abgrenzungsfragen und das Nutzen von Synergien begünstigen.

5 Die wichtigsten Verbesserungsfelder und entsprechende Empfehlungen

Eine Priorisierung der Ansatzpunkte für die monierten Verbesserungsfelder ergibt folgende Übersicht. Diese Übersicht ist summarisch und pauschal. In der Praxis gibt es im Verbesserungsbedarf natürlich graduelle Unterschiede. Hier zuerst eine **Übersicht** über die wichtigsten Verbesserungsfelder:

5.1 Die wichtigsten Verbesserungsfelder

5.1.1 Fundamental-institutionelle Ansatzpunkte (Tauglichkeit der heutigen Struktur)

1. Arbeitslast: Überforderung der Milizionäre durch die Menge und die Komplexität der Fälle in fachlicher und zeitlicher Hinsicht
2. Ungenügende „Gewaltentrennung“ zwischen Untersuchungsbehörde ("Ermittlung" und "Anklage") und Kommission ("Gericht")
3. Fehlen eines modernen Verfahrensrechts.
4. Größe und Struktur der Kommission (Handelbarkeit einer 12-köpfigen Kommission, Kammerstruktur, Kammerorganisation (nach Märkten oder anders), Arbeitslast (im Präsidium, bei den einzelnen Kommissionsmitgliedern)

5.1.2 Personelle und fachliche Zusammensetzung der heutigen Kommission

1. Abhängige und unabhängige Mitglieder
2. Ausgewogenheit der Kräfte und der Fachkompetenz
3. Rekrutierung der Mitglieder aus dem universitären Bereich (fehlende Feld/Branchenkompetenz)

5.1.3 Leistungsfähigkeit der Weko

1. Fehlen einer erkennbaren Vision und Strategie der Weko
2. Fehlen einer erkennbaren Kohärenz in den Entscheidungen
3. Generell zu wenig Output: Fehlen von Leitentscheiden, Sanktionen, zu wenig Abschreckungswirkung
4. Fehlallokationen der Ressourcen in Sekretariat und Kommission
5. Verfahren: Zu lange, zu wenig gesteuert, zu wenig transparent
6. Qualität der getroffenen Entscheide: Zu anfechtbar, zu wenig griffig, zu wenig Wirkung

5.1.4 Führung der Weko

1. Zu wenig spürbare Führungsleistung des Präsidenten
2. Fehlen einer konsequenten Ausrichtung der Gesamtorganisation auf die Hauptprozesse und Durchsetzung derselben in der Praxis

5.1.5 Prozessorientierung des Sekretariats

1. Fehlen einer genügend praxiswirksamen Prozessorientierung respektive Anwendung von Projektmanagement-Technik als Grundlage für die Straffung der Verfahrensdauer
2. Ungenügender Ausbau der Prozess- oder Projektfortschrittskontrollen und/oder ungenügende Nutzung der vorhandenen Instrumente
3. Schwach ausgebaute respektive verzettelte Geschäftskontrolle

5.1.6 Unternehmenskultur im Sekretariat

1. Fehlen einer durchgängigen Unternehmenskultur und „unité de doctrine“
2. Fehlen einer durchgängigen Führungskultur, teilweise Probleme mit der Matrix-Struktur (Durchlässigkeit der Dienst-Grenzen, Vertrauen)
3. Fehlen einer durchgängigen Qualitätskontrolle
4. Teilweises Fehlen einer Identifikation mit dem Ganzen, vertikale Strukturen zu dominant

5.1.7 Koordination Kommission/Sekretariat

1. Fehlende Transparenz über die Arbeit des Sekretariats
2. Verbesserungsmöglichkeiten in den koordinierenden Sitzungen zwischen Sekretariat und Kommission

Auf die einzelnen Verbesserungsfelder wird im Folgenden eingegangen.

5.2 Empfehlungen

Vorbemerkung

Die folgenden Empfehlungen gründen auf der intersubjektiven Zusammenschau der Ergebnisse aus Unternehmensanalyse. Und ich kann mich nicht nur für die Relevanz der Findings verbürgen, sondern auch für die Stossrichtung der Empfehlungen. Allerdings war es auf Grund der mittleren Pflügetiefe, auf welche die Untersuchung von Anfang an angelegt war, nicht möglich, in den Empfehlungen tiefer zu gehen als in der Analyse. Da und dort muss die Diagnose also durchaus noch tiefer gehen, ehe der konkrete Handlungsbedarf vollständig klar wird.

5.2.1 Fundamental-institutionelle Ansatzpunkte

Nach allgemeiner Einschätzung vieler externer Experten, aber auch interner Beobachter (Kommissionsmitglieder und Sekretariatsmitarbeiter) ist es angesichts der Menge und der Komplexität der Fälle) einer Milizkommission heute nicht mehr möglich, der gestellten Aufgabe gerecht zu werden.

Kommentar und Empfehlung:

1. *Ich teile diese Auffassung vollumfänglich und empfehle die Schaffung eines Kartellamtes nach deutschem Vorbild. Alternativ und aus meiner Sicht gleichwertig wäre die Schaffung einer Profikommission nach niederländischem Vorbild.*
2. *An diesem Befund würde in der heutigen Struktur meines Erachtens auch eine Verkleinerung der Kommission auf 5-7 Kommissionsmitglieder nicht viel ändern - es sei denn, man würde die Arbeitskapazität massiv aufstocken und entsprechend attraktiv entlohnen, also Richtung Profikommission gehen. (Ob man die entsprechenden Leute finden würde, wagt gegenwärtig aber niemand zu beantworten.)*

Begründung:

1. *Die Konstruktion Milizkommission kann den heutigen Anforderungen hinsichtlich Menge und Komplexität der Fälle respektive angesichts der Erwartungen des Souveräns nicht mehr gerecht werden.*
2. *Die Zusammenarbeit zwischen Milizkommission und Profi- Sekretariat leidet an mehrfachen Ungleichgewichten (Wissenstand, Entscheidungsmacht, Prozesskontrolle)*
3. *Das Anforderungsprofil des Präsidentenamtes ist generell schwer zu erfüllen.*
4. *Ein „Bundesamt für Wettbewerb“ (dessen Unabhängigkeit von Bundesbehörden und Politik sichergestellt werden müsste) würde das Thema Interessensvertreter erledigen, die*

Schnittstellen auf ein Minimum reduzieren, die Forderung nach mehr Professionalität einlösen, die Stellen im Sekretariat attraktiver machen.

1. Arbeitslast der Kommission

Die Mitglieder der Milizkommission verbringen etwa 20 Tage im Jahr in der Plenarsitzung (vorher Kammer und Plenum), für die sie sich angesichts der Fülle der zu lesenden und zu beurteilenden Papiere meines Erachtens zusätzlich mindestens einen weiteren Tag pro Plenarsitzung vorbereiten müssten. Hinzu kommen weitere Verpflichtungen wie Teilnahme an Sondersitzungen.

Alles über alles kann von einem Arbeitsvolumen von 20% der Normarbeitszeit ausgegangen werden. Für den oder die Vizepräsidenten ist bei der heutigen Organisation mit 30 - 40% zu rechnen, für den Präsidenten dürften es heute 60% sein.

Kommentar:

Selbst wenn dieser Aufwand von den Kommissionsmitgliedern tatsächlich betrieben wird (darüber gehen die Meinungen der Betroffenen und nahestehender Beobachter wie Preisüberwacher und Sekretariatsmitglieder weit auseinander), befriedigt das Resultat (in Hinsicht auf Vertiefungsmöglichkeit und auf die Qualität des Outcome) viele der internen und externen Beobachter und Beurteiler nicht genügend.

2. „Gewaltentrennung“ zwischen Untersuchungsbehörde und Entscheidungsbehörde

Wie bereits an früherer Stelle erwähnt, sind weder Gesetz noch Geschäftsreglement in der Trennung konsequent.

Kommentar und Empfehlung:

1. Im System Milizkommission-Profisekretariat macht eine interaktionell-synergetische Zusammenarbeit zwischen Kommission und Sekretariat durchaus Sinn, da sonst die Gefahr der Übersteuerung der Kommission durch das Sekretariat noch wachsen würde (Informationsvorsprung der Sekretariatsmitarbeiter).

2. Wenn eine Trennung vorgenommen würde, so müsste sie auch physische Konsequenzen haben, das heißt: Keine Büros der Präsidiumsmitglieder in den Räumen des Sekretariats.

3. In jedem Falle wäre dafür eine Gesetzesrevision notwendig.

3. Fehlen eines modernen Verfahrensrechts

Kommentar: Dazu kann ich mich als Nicht-Fachmann nicht äußern. Diese Frage wird in anderen Teilprojekten der Evaluation beantwortet.

4. Personelle und fachliche Zusammensetzung

Zum Aspekt "Optimierung der Zusammensetzung der Weko" wurden bereits einschlägige Untersuchungen und Meinungsbildungen vorgenommen, zum Beispiel in dem Papier der Arbeitsgruppe Regulierung (eine Arbeitsgruppe innerhalb des Sekretariates der Wettbewerbskommission, die sich mit Regulierungsfragen auseinandersetzt) "Revision des Kartellgesetzes: Zusammensetzung der Wettbewerbskommission", welches im - an das Sekretariat der Wettbewerbskommission ergangenen - Auftrag des EVD "Vor- und Nachteile einer Kommission mit und ohne Interessenvertreter" prüfte (S.2).

5.2.2 Personelle und fachliche Zusammensetzung der heutigen Kommission

1. Abhängige und unabhängige Mitglieder

Die Arbeitsgruppe Regulierung kommt zu dem eindeutigen Schluss, dass eine Kommission ohne "abhängige" Interessensvertreter vorzuziehen sei.

Kommentar und Empfehlung:

Unter der Vorannahme, dass die Milizstruktur erhalten bliebe, teile ich diese Auffassung. Der Effekt, den man sich durch den Einsitz von Interessensvertretern verspricht, nämlich wirtschaftliche Kenntnisse, kann auch durch den Beizug von Experten (was das KG ja zulässt) sichergestellt werden.

2. Ausgewogenheit der Kräfte und der Fachkompetenz

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe Regulierung müsste die Zusammensetzung der Kommission eine ausgewogene Mischung von Juristen und Ökonomen sein, wobei die Juristen ausgewiesene Kartell- und Verwaltungsverfahren-Juristen sein müssten und die Ökonomen Experten in Mikroökonomie.

Kommentar:

Als Organisations-Entwicklungsberater kann ich das nur aus Sicht des "streitbaren Gleichgewichts" beurteilen, und aus dieser Sicht teile ich die Auffassung der Arbeitsgruppe unter der Annahme, dass die Aufgabe der Kommission darin besteht, ökonomische Sachverhalte juristisch zu beurteilen. In jedem Fall teile ich aber die Auffassung, dass die Kommissionsmitglieder "über ein allgemeines praktisches Verständnis für wirtschaftliche Fragen verfügen" müssen (S. 6)

3. Rekrutierung der Mitglieder

Die Arbeitsgruppe Regulierung führt als weitere Anforderungen für Kommissionsmitglieder (im Sinne eines Wunschprofils) zusätzliche folgende Eigenschaften auf:

- entscheidorientiert
- fähig, die Verantwortung vollumfänglich wahrzunehmen
- kommunikativ stark
- intrinsisch motiviert

Aus meiner Sicht würde ich da noch hinzufügen:

- Vertraut mit einer prozessorientierten Entscheidungsmethodik

Kommentar:

1. Es ist kaum zu übersehen, wo die Problematik dieser Wunschliste liegt: Solche Leute lassen sich vermutlich kaum rekrutieren, dafür dürfte die zu erwartende Ehre, Reputation und Entlohnung zu unattraktiv sein.

2. Eine weitere Problematik liegt darin, dass der Wunsch nach wissenschaftlich fundierter Analyse und Beurteilung die Rekrutierungsbemühungen zwangsläufig auf die Universitäten lenkt, wo aber die Chance, Kommissionsmitglieder mit dem skizzierten Wunschprofil zu finden, eher gering sein dürfte, da das Anforderungsprofil für eine akademische Laufbahn nun einmal anders gebaut ist und andere Menschen anzieht.

Empfehlung: Innerhalb des Gesetzes und für die laufende Legislaturperiode (respektive für die Zeit vor der nächsten Gesetzesrevision) sollten die bereits identifizierten Verbesserungen (Führung, Koordination, Projektmethodik) möglichst rasch umgesetzt werden.

5.2.3 Leistungsfähigkeit der Weko

Die Leistungsfähigkeit der Weko hängt direkt ab von den fundamental-institutionellen Betrachtungen. Immerhin lässt sich aber festhalten, dass die Leistung der Weko auch innerhalb des gegebenen Rahmens als durchaus steigerbar angesehen werden muss.

1. Vision und Strategie

In vielen externen Äußerungen zu diesem Punkt wird ein griffiges Profil der Weko vermisst, und zwar trotz der wiederkehrenden „St. Galler-Prozess“ genannten Retraiten zum Thema Strategie und Verbesserungsbedarf. Heute liegt eine interne Absichtserklärung vor, für das Jahr 08 Leitentscheide zu Art. 5 KG und Artikel 7 KG herbeizuführen. Ein Legislaturprogramm ist meines Wissens ebenfalls in Arbeit.

Empfehlung: Durchführung eines mindestens eintägigen Workshops zum Thema Vision, Strategie, Langzeitorientierung durch Leitentscheide.

2. Kohärenz in den Entscheidungen

Die Kohärenz der Entscheidungen hängt direkt ab von der rollenden strategischen Planung und muss in jenem Zusammenhang angegangen werden.

3. Output

Dieser Punkt wird hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt. Er wird andernorts in der Gesamtevaluation behandelt.

4. Fehlallokation der Sekretariatsressourcen

Die Beantwortung dieser Frage hängt von der gewählten Strategie der Weko ab. Wo will sie Prioritäten setzen? Die zweite Frage lautet: Wie kann sichergestellt werden, dass die Sekretariatsmitarbeiter sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren können?

Empfehlung: Die mögliche Fehlallokation von Sekretariatsressourcen hängt direkt zusammen mit der Frage nach einer transparenten Triagetätigkeit und mit einer transparenten rollenden Prioritätensetzung. Beide Fragen können im Rahmen der projektmethodischen Neustrukturierung der Kernprozesse sinnvoll angegangen werden.

5. Verfahrensdauer

Selbstverständlich hängt die Verfahrensdauer nicht ausschließlich von der Entscheidungsfreudigkeit der Kommission oder dem Effizienzwillen des Sekretariats ab, sondern (gerade in komplexen Fällen) auch von der schieren Masse der zu verarbeitenden Information, von der gewählten Priorisierung, von den gesetzlich gegebenen Interventionsmitteln der Parteien.

Kommentar: Aber es gibt Grund zur Annahme, dass viele Verfahren durch den Einsatz von Projektmethodik in der Abarbeitung der Cases deutlich beschleunigt werden können. Die Frage der Verfahrensdauer wird in einem anderen Teilprojekt der Evaluation beantwortet.

6. Qualität der Entscheide

Dieser Punkt wird (zumindest indirekt) in einem anderen Teilprojekt der Evaluation behandelt.

5.2.4 Führung der Weko

Die weiter oben angeführten Anforderungen an Kommissionsmitglieder (siehe Rekrutierung der Mitglieder) gelten in erhöhtem Masse auch für den Präsidenten der Kommission.

1. Die Führungsleistung des Präsidenten

Der Präsident leitet die Kommissionssitzungen offensichtlich mit intellektueller Autorität und Sachwissen. Einzelne Auskunftgebende bemängeln eine zu wenig straffe Diskussionsführung und eine lange Diskussionsdauer vor der Entscheidfällung.

Dabei muss allerdings dazugesagt werden, dass die eingangs erwähnten fundamental-institutionellen Mängel des Systems (Arbeitslast, Milizorganisation, Kommissionsgrösse) kombiniert mit dem Wechsel des Direktors (inklusive 1 Jahr ohne einen Direktor) und den generell hohen Anforderungen an das Amt dem Präsidenten die Amtsführung nicht eben erleichtern.

Kommentar und Empfehlung:

1. Meine bisherige Erfahrung als Corporate Coach und als Individualcoach von Führungskräften lässt mich prognostizieren, dass es durchaus möglich ist, auch bei nicht professioneller Besetzung des Präsidiums spürbare systemische Verbesserungen in der Diskussionsführung zu erzielen: durch intensivere Strukturierung der Abläufe in den Plenarsitzungen (Entscheidungsstriggerung), durch die aufzusetzende Projektstruktur in den Sekretariatskernleistungen, durch die Überarbeitung der Koordinations-Gefäße.

2. Aufsicht über das Sekretariats

Hinsichtlich der Aufsicht über das Sekretariat geht trotz des intensiven diesbezüglichen Einsatzes des Präsidenten die Hauptkritik dahin, dass es dem Präsidenten nicht gelungen sei, die Arbeitsprozesse im Sekretariat so steuern, dass die in der Kommission angelieferten Unterlagen die Kommissionsarbeit optimal unterstützt.

Kommentar:

Das scheint einerseits damit zusammenzuhängen, dass die tatsächlich ausgeübte Aufsicht gegenüber dem Sekretariat von aussen nicht oder nur zum Teil wahrgenommen werden konnte, kann aber auch damit zu tun haben, dass im Sekretariat selber ebenfalls eine gewisse Resistenz gegen Veränderung vorhanden ist, so dass Veränderungen erst nach den herbeigeführten Wechseln zu greifen begann.

Empfehlung: Die begonnenen Anstrengungen sollten weitergeführt und die koordinierenden Steuerungsgefäße (Präsidialsitzung, Geschäftsleitungssitzung) sollten überarbeitet und die Dienstleiter optimal eingebunden werden.

5.2.5 Prozessorientierung des Sekretariats

Trotz einer offiziellen Ausrichtung des Sekretariats auf die Hauptprozesse (Reorganisation 1999) und trotz der Überarbeitung der dazugehörigen Führungs-Struktur (2004) scheint in der Praxis die Prozessorientierung nur ungenügend zu funktionieren.

1. Projekttechnik

Kommentar und Empfehlung:

1. Der Grund dafür liegt meines Erachtens darin, dass die Prozessorganisation sich bisher nicht genügend niedergeschlagen hat in der Führung der einzelnen Cases oder Arbeits-Teilprozesse wie "Marktabklärung" in einer entsprechenden Fallführung mittels der bekannten Projekttechnik und -methodik.

2. Empfehlung: Hier liegt mit Sicherheit einer der wirksamsten Verbesserungsansätze - und zwar ungeachtet aller anderen wie immer gearteten möglichen Veränderungen. Ich empfehle deshalb die raschmögliche Einführung von Projektmanagement-Werkzeugen für die Abarbeitung der Kernaufgaben im Sekretariat. Dies wird sich in jedem Falle positiv auswirken auf die Qualität der Arbeit insgesamt (angefangen bei den sogenannten Marktbeobachtungen bis hin zur Übergabe der wohlbegründeten Anträge), aber auch die Steuerbarkeit, auf die Überprüfbarkeit der Prioritäten.

2. Prozessfortschrittskontrollen

Dies würde sich auch direkt auswirken auf die Prozess- oder Projektfortschrittskontrollen, die integrierten Bestandteile sind eines Projektmanagements nach heutigen Standards.

Empfehlung: Sofortige Einführung heutiger Projektmanagementstandards wie Projektlogbuch, Persönliches Logbuch für Case Handler, stringente Fristenkontrolle über Meilensteine.

3. Geschäftskontrolle

Diese Instrumente würden auch gleich die (noch im Ausbau begriffene) integrale Geschäftskontrolle sinnvoll ergänzen.

5.2.6 Unternehmenskultur im Sekretariat

Die Unternehmenskultur im Sekretariat scheint neben den erwähnten positiven Aspekten der interessanten Arbeit, der guten Kollegialität und dem hohen Freiheitsgrad in der Gestaltung der persönlichen Arbeit vor allem von folgenden Eigenheiten geprägt zu sein:

1. Die außerordentlich starke Position der drei Leiter Dienste, die in enger Zusammenarbeit mit dem Kammerpräsidenten respektive dem Kommissionspräsidenten die eigentliche Macht ausüben. Das ist zwar teilweise aus der Geschichte und aus den heutigen Verantwortungsordnungen heraus verständlich ist, wirkt sich aber verunsichernd auf die Sekretariatsmitarbeiter aus (und auch auf die Kommissionsmitglieder).

Kommentar: Man könnte diese generische Entwicklung des Sekretariats durchaus als Tendenz deuten, dass sich im Sekretariat allmählich eine Affinität zu den Strukturen eines Kartellamtes nach deutschem Muster herausgebildet haben.

2. Ein offenbar recht ausgeprägtes Silodenken (wie in anderen Bereichen der Bundesverwaltung auch - kraft des Sachverständs): Drei unterschiedliche Dienste mit unterschiedlicher Führungsphilosophie, unterschiedlicher Methodik, unterschiedlicher Prioritätensetzung, unterschiedlichem Umgang mit der Kommission, Unterschieden in der Lieferqualität.

3. Das schlägt sich zwangsläufig auch nieder auf die Qualität des Informationsflusses und auf die Transparenz generell.

4. Ein doppeltes Spannungsverhältnis zur Kommission:

a) Die fachliche Kompetenz liegt in aller Regel auf Seiten der Sekretariatsmitarbeiter, die Macht der Entscheidung aber (häufig ohne wirklich tiefer gehendes Verständnis für die Materie) bei der Kommission.

b) Andererseits vermissen Sekretariatsmitglieder seitens der Kommission immer wieder einmal die Wertschätzung für ihre Arbeit.

4. Aus diesen Punkten ergibt sich zwangsläufig eine wenig ausgeprägte "unité de doctrine", Identifikation erfolgt eher über den eigenen Fall oder den Dienst und eher nicht mit dem Sekretariat oder gar mit der Kommission.

Empfehlung: Es dürfte sich lohnen, die aufgeführten Themen im Rahmen eines eigenen Organisationsentwicklungsprozesses zu thematisieren und dabei zu klären. Ich denke da an Workshops zu Themen wie unité de doctrine, Führungsstil, horizontale Durchlässigkeit. Die Arbeit an den Projektstrukturen für die Arbeitsprozesse und die einzelnen Cases wird mit Sicherheit auch hier klärend wirken.

5.2.7 Koordination Kommission /Sekretariat

Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung in der Koordinationsarbeit sind offenbar nicht genügend geklärt. Hier scheint es einiges Optimierungspotential zu geben.

Empfehlung: Die Steuerungsinstrumente Präsidialsitzung und Direktionssitzung und deren Zusammenspiel müssen neu überdacht, die gegenseitigen Erwartungen geklärt werden. Dies kann ebenfalls im Rahmen eines Teilprojektes in der zukünftigen Organisationsentwicklung geschehen.

6 Schlusswort

Ich habe im Rahmen meiner Untersuchung nach bestem Wissen und Gewissen eine Funktionalitätsprüfung der Wettbewerbsbehörden vorgenommen und glaube, mit meinem Bericht angesichts des knappen zeitlichen und finanziellen Rahmens eine brauchbare Grundlage für das weitere Vorgehen geschaffen zu haben. Wie bereits eingangs erwähnt, konnte ich dabei weder als Jurist noch als Ökonom vorgehen, sondern nehme durchwegs die **Perspektive eines Organisationsentwicklungsberaters** ein. Die Ergebnisse meiner Analyse zeigen meines Erachtens, dass zwar Einiges zu tun bleibt, damit der Wille des Soveräns, eine moderne Wettbewerbsbehörde mit Biss zu schaffen, verwirklicht wird, dass es aber durchaus möglich ist, die weitere Entwicklung der Behörde sowohl mit eher kurzfristigen Maßnahmen (innerhalb des bestehenden Gesetzes) wie auch mit eher längerfristigen Maßnahmen (mittels einer Revision des KG) in fruchtbarer Weise voranzutreiben. Nun liegt der Ball bei der Steuerungsgruppe Evaluation respektive bei den politischen Behörden.

7 Quellen

7.1 Mündliche Quellen

- Interviews mit aktuellen und ehemaligen Mitgliedern der Kommission
- Interviews mit dem Präsidenten der Kommission
- Interviews mit dem Vizepräsidenten
- Interviews mit dem Direktor des Sekretariats und mit allen Vizedirektoren
- Interviews mit Mitarbeitenden des Sekretariats
- Workshops zu verschiedenen Themen mit unterschiedlichen Gruppen aus dem Sekretariat (Stimmung im Sekretariat, Prozessbewusstsein)
- Interview mit dem Preisüberwacher
- Interview mit dem Staatssekretär EVD
- Supervision einer Kommissionssitzung (Teilnahme im Rahmen eigener Auftritte inklusive jeweils ½ Stunde Zuhören)

Liste sämtlicher Interviewpartner:

Kommission:

W. Stoffel (mehrmals)
V. Martenet
E. Clerc
S. Bühler
J. Zürcher
T. Pletscher
M. Pasquier

Ehemalige Kommissionsmitglieder:

Y. Flückiger
B. Zäch

Sekretariat:

R. Corazza
P. Ducret
P. Krauskopf
O. Schaller
D. Halbherr
S. Dozio
S. Renfer
S. Rutz
F. Stüssi
B. Zirlick
A. Graber
L. Corgier
U. Schütz

Externe:

W. Thurnherr

R. Strahm

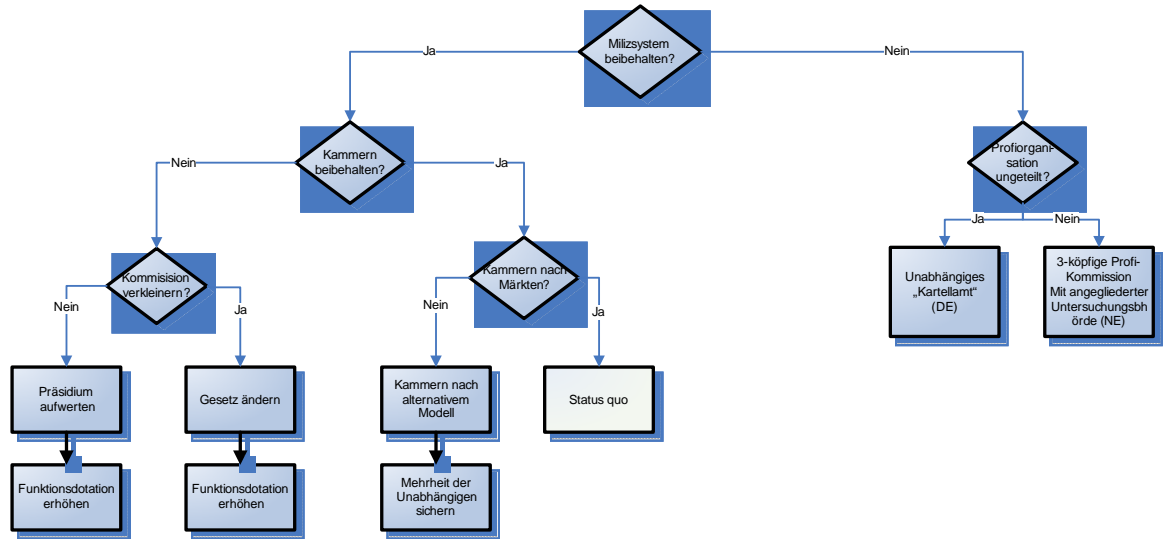
7.2 Schriftliche Quellen

- Arbeitsgruppe Effizienzprüfung: Schlussbericht, Januar 2007 („Referentenpapier“, intern)
- Arbeitsgruppe Regulierung: Revision Kartellgesetz: Zusammensetzung der Wettbewerbskommission – Gedanken der Arbeitsgruppe Regulierung. 2007
- Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen von 1995
- Botschaft zu einem Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen vom 23.11.1994
- Con.win. / Delosea: Bericht „Überprüfung der Führungsstruktur. Sekretariat Weko.“ 2006
- Dähler, Rudolf: Wettbewerbsbehörden: Ihre Aufgaben und Befugnisse. Aus: ...
- Geiser, Thomas/ Krauskopf, Patrick / Münch, Peter (Hrsg.): Schweizerisches und europäisches Wettbewerbsrecht. 2005. Band 9 der Reihe Handbücher für die Anwaltspraxis
- Geschäftsreglement der Wettbewerbskommission von 1996
- Kommentar zum schweizerischen Kartellgesetz vom 06.10.1995, 1997
- OECD Reviews of Regulatory Reform / Regulatory Reform in Switzerland: The Role of Competition Policy in Regulatory Reform. OECD 2006
- Sekretariat Weko: Informationsbulletin Woche 11 2008 (interne Papiere)
- Sekretariat Weko: Informationsbulletin Woche 13 2008 (interne Papiere)
- Sekretariat Weko: Protokolle der Expertenbefragung vom Sommer 2007 zur Organisation der Weko
- Sekretariat Weko: Verfahrenshandbuch (aus: „Wekonet“)
- Stoffel, Walter: Swiss Competition Law: Where from and where to?. Extrait de l'oeuvre „Melanges en l'honneur der Pierre Tercier“, Zürich/Basel 2008
- Strahm, Rudolf: Das Wekoverfahren 2002-2007 zur Mobilfunk-Terminierung im Blickwinkel der Verfahrensbeurteilung. 2008 (internes Papier)
- The 2007 Handbook of Competition Enforcement Agencies, published by Global Competition Review
- Ubit Schweiz AG : Studie : Implementierung einer einfachen Geschäftskontrolle in der Weko
- ZEW/KOF: Auszug aus dem Bericht: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung ZEW und Konjunkturforschungsstelle KOF (2008), Studien zu den Wirkungen des Kartellgesetzes, Endbericht für das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Mannheim und Zürich.
- Zwischenbericht des Präsidiums und des Direktors zur Organisation der Weko und Vorschlag für die Übergangsperiode“ vom 21.02.08 (internes Papier)
- Zusammenfassung der Gespräche mit Expert/innen und Kritiker/innen. Auszug über Organisation der Wettbewerbsbehörde (zu Handen von Frau BR Leuthard)
- Zürcher, Johann: Drei Jahre revidiertes Kartellrecht. SJZ 104 (2008) Nr. 1, S. 1–10

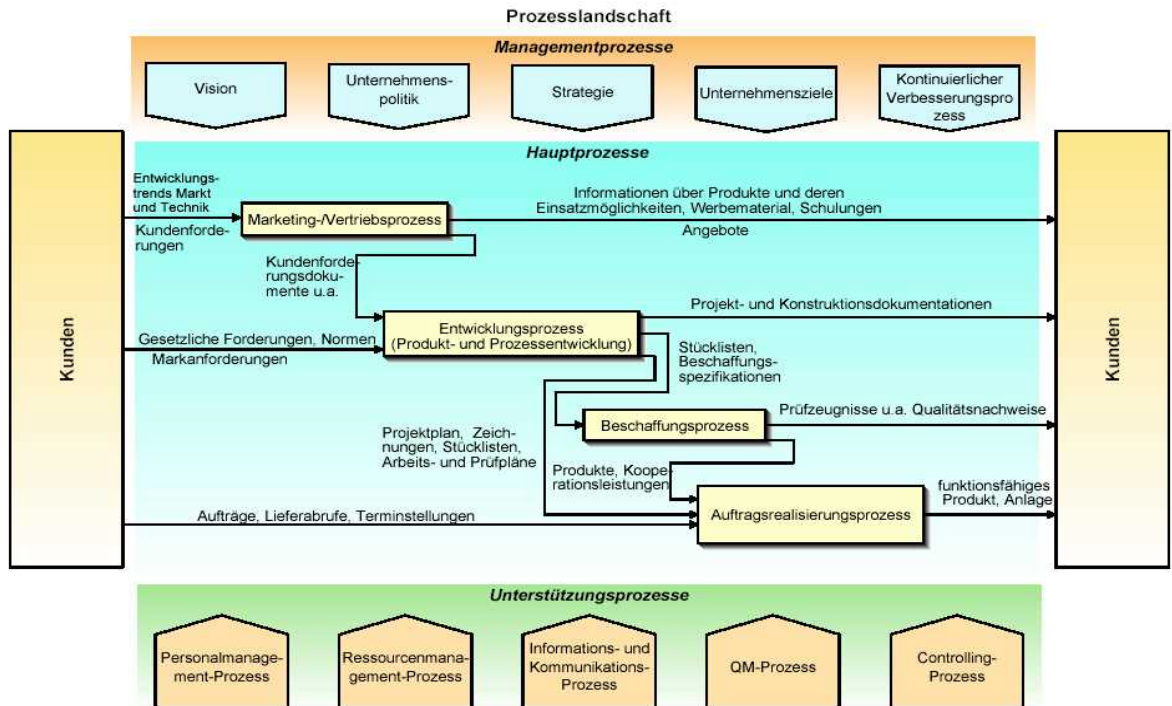
Eine Überprüfung der Quellen in der Praxis (durch Vertiefungsinterviews und persönlichen Augenschein) und persönliche Überprüfung der Prozessabläufe (Visitation einer Kommissionssitzung, Visitation von sekretariatsinternen Sitzungen) war aus Zeit- und Kostengründen nur sehr beschränkt möglich und in der Offerte auch nicht enthalten.

8 Anhänge

8.1 Anhang A: Entscheidungsreihe für die zukünftige Aufstellung der Weko



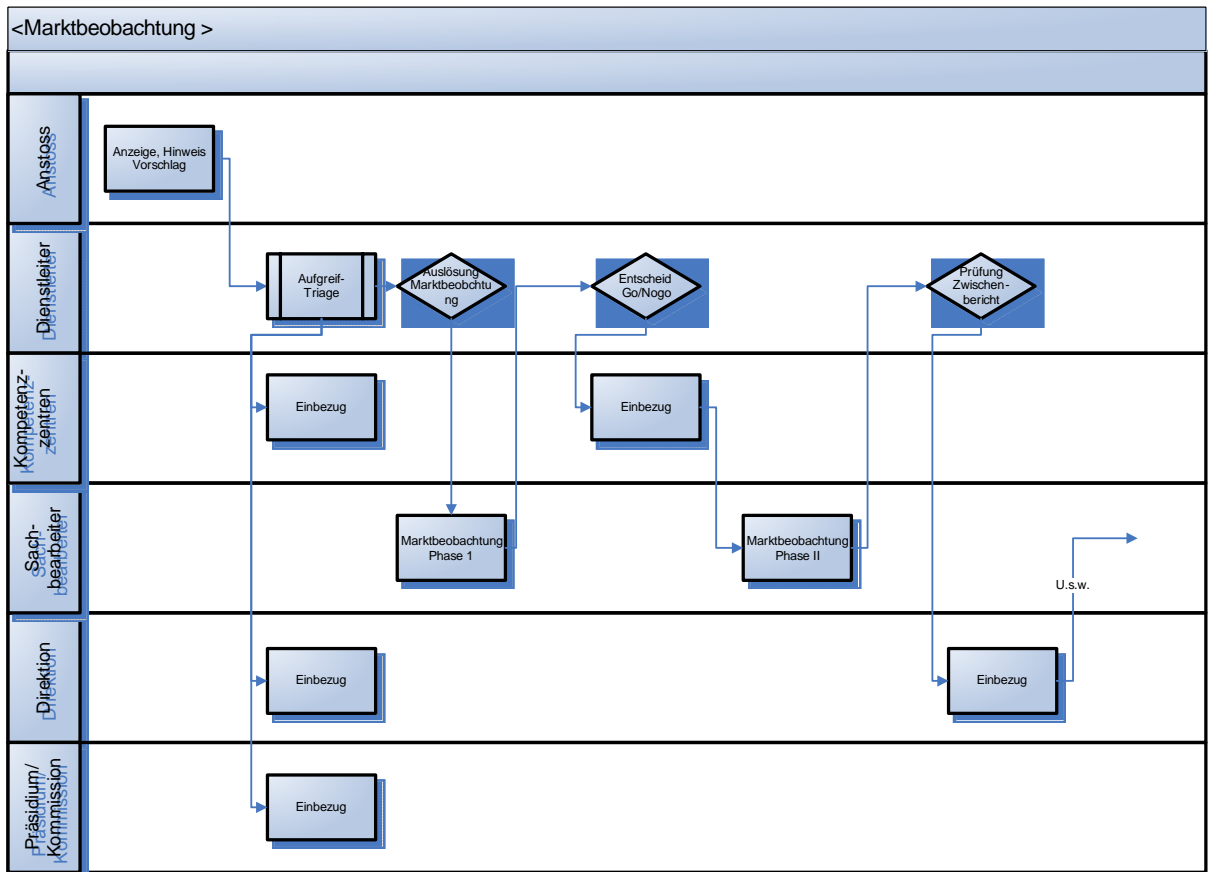
8.2 Anhang B: Beispiel für eine Prozesslandschaft



8.3 Anhang C: Projektorientierte Fallführung

- Aufgreiferemessen / Triagekriterien
- Auslösung einer Marktbeobachtung / Suchkriterien / Methoden
- Auswertung des Befundes / Kriterien / Triagekriterien
- Auslösung einer Voruntersuchung : Definition des Untersuchungsziels /Befristung
- Auswertung des Befundes / Kriterien /
- Auslösung einer Untersuchung / Triagekriterien / Priorität (Wünschbarkeit, Praktikabilität)
- Zwischenergebnisse
- Abschluss einer Untersuchung
- Erarbeiten eines Entscheidungshilfe für die Kommission
- Beurteilung und Entscheidungsfällung durch die Kommission
- Redaktion der Beschlussfassung
- Veröffentlichung des Entscheids

Beispiel für Schwimmbahn-Methodik



8.4 Anhang D: Beispiel für Ishikawas Entscheidungsbaum

