



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Wettbewerbskommission WEKO
Commission de la concurrence COMCO
Commissione della concorrenza COMCO
Competition Commission COMCO

An den Bundesrat

Jahresbericht 2018 der Wettbewerbskommission (WEKO) (gemäss Artikel 49 Absatz 2 Kartellgesetz, KG)

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort des Präsidenten	3
2	Wichtigste Entscheide 2018	4
2.1	Entscheide der WEKO.....	4
2.2	Urteile der Gerichte	5
3	Tätigkeiten in den einzelnen Bereichen.....	7
3.1	Bau.....	7
3.1.1	Submissionsabreden	7
3.1.2	Baustoffe und Deponien	8
3.1.3	Weitere Bereiche	8
3.2	Dienstleistungen.....	9
3.2.1	Finanzdienstleistungen	9
3.2.2	Gesundheitswesen	9
3.2.3	Freiberufliche und andere Dienstleistungen	11
3.3	Infrastruktur	11
3.3.1	Telekommunikation.....	11
3.3.2	Medien.....	11
3.3.3	Energie	12
3.3.4	Weitere Bereiche	12
3.4	Produktmärkte	12
3.4.1	Schwerpunkt Vertikalabreden	12
3.4.2	Konsumgüterindustrie und Detailhandel.....	13
3.4.3	Uhrenindustrie	14
3.4.4	Automobilsektor	14
3.4.5	Landwirtschaft.....	16
3.4.6	Weitere Bereiche	16
3.5	Binnenmarkt	16
3.6	Ermittlungen	17
3.7	Internationales.....	17
3.8	Gesetzgebung	19
4	Organisation und Statistik	20
4.1	WEKO und Sekretariat	20
4.2	Statistik	22
5	Submissionsabreden	24
5.1	Ausgangslage	24
5.2	Prävention und Information	25
5.3	Aufdeckung inkl. Screening	26
5.4	Verfolgung.....	26
5.5	Fazit	29

1 Vorwort des Präsidenten

Die Realität des Wettbewerbs und des Binnenmarkts wird durch die Praxis der Wettbewerbsbehörden und der Gerichte massgeblich geprägt. Die Entscheide der WEKO sind das Ergebnis einer umfassenden Auseinandersetzung mit umfangreichen Dossiers, der eingehenden Anhörung von Parteien und der intensiven Diskussion innerhalb der Kommission. 2018 schloss die WEKO vier Untersuchungen in verschiedenen Märkten ab und prüfte drei Medienezusammenschlüsse vertieft. Die Mehrheit dieser Entscheide ist rechtskräftig.

Hervorzuheben sind für das Jahr 2018 der Entscheid «Engadin I» über zahlreiche Submissionsabreden im Unterengadin, die vertieften Prüfungen der drei Unternehmenszusammenschlüsse AZ Medien / NZZ, Tamedia / Goldbach und Tamedia / Basler Zeitung, der Entscheid zu den Preisabreden und Kundenaufteilungen von Husqvarna und Bucher über das Gerätebezin Aspen, jener zum unzulässigen Exportverbot von Rollkoffern durch RIMOWA sowie der Entscheid «KTB-Werke» über unzulässige Verhaltensweisen in der Kies- und Betonbranche im Raum Bern. Im Zusammenhang mit den drei Zusammenschlüssen im Medienbereich ist die gesetzliche Rolle der WEKO zu betonen: Sie hat zu prüfen, ob Zusammenschlüsse eine marktbeherrschende Stellung begründen oder verstärken, durch die wirksamer Wettbewerb beseitigt werden kann. Die WEKO hat kein Mandat zum direkten Schutz der Medienvielfalt: Der Gesetzgeber hat ihr einen wettbewerbsrechtlichen, nicht aber einen medienpolitischen Rahmen vorgegeben.

Der im April 2018 kommunizierte Entscheid «Engadin I» schlug grosse Wogen. Diese eine von insgesamt zehn Untersuchungen zu Submissionsabreden im Kanton Graubünden betrifft eine hohe Anzahl abgesprochener Beschaffungen im Unterengadin. Die Unternehmen sprachen sich darüber ab, wer welche Submission zu welchem Preis gewinnen sollte. Teilweise funktionierten diese Abreden als System über viele Jahre hinweg, teilweise für einzelne Bauprojekte. Das betroffene Beschaffungsvolumen der öffentlichen und privaten Hand im Engadin überschreitet CHF 100 Mio. deutlich. Der volkswirtschaftliche Schaden, den Submissionsabreden verursachen, ist hoch. Auch deshalb setzte die WEKO in den letzten zehn Jahren einen Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Submissionsabreden.

Die Anstrengungen gehen über die Anwendung des Kartell- und Binnenmarktgesetzes in Einzelfällen hinaus. Ebenso wichtig waren die vielen Informations- und Sensibilisierungsveranstaltungen, u.a. jene mit und für Beschaffungsstellen des Bundes und der Kantone. Denn wer um Submissionsabreden weiss und sie zu erkennen vermag, kann sie weitgehend verhindern. Ebenfalls herauszustreichen ist der Aufbau eines statistischen Werkzeugs zur Erkennung von Auffälligkeiten im Offertverhalten von Anbietern. Dieses Werkzeug erlaubt es den Wettbewerbsbehörden, Kartelle aktiv aufzudecken und damit die präventive Wirkung des Kartellgesetzes zu erhöhen. Das vom WEKO-Sekretariat entwickelte Screening-Tool wurde nicht nur in der Schweiz verwendet, sondern rief ein internationales Echo und Interesse hervor.

Funktionierender Wettbewerb ist ein wichtiger Faktor für wirtschaftlichen Wohlstand. Die sorgfältige Anwendung des Kartell- und des Binnenmarktgesetzes ist deshalb im Interesse einer starken und funktionierenden schweizerischen Volkswirtschaft. In der gesellschaftlichen und politischen Diskussion werden das geltende Recht und seine Anwendung bisweilen als zu streng, manchmal als zu mild beurteilt. Davon zeugt auch die relativ hohe Anzahl politischer Vorstösse. Der Schutz des wirksamen Wettbewerbs ist ein zentraler Bestandteil nachhaltiger Wirtschaftspolitik, und die WEKO sichert diesen Aufgabenbereich institutionell ab. Die WEKO handelt im Auftrag des Wettbewerbs und nimmt zu diesem Zweck auch am öffentlichen Diskurs über wettbewerbsrelevante Themen teil. Ihre Hauptaufgabe besteht aber in der Anwendung des geltenden Rechts. Auch dieser Jahresbericht legt Zeugnis von der Vielschichtigkeit der hierfür erforderlichen Tätigkeit ab.

Prof. Dr. Andreas Heinemann
Präsident WEKO

2 Wichtigste Entscheide 2018

2.1 Entscheide der WEKO

Am 29. Januar 2018 schloss die WEKO die Untersuchung gegen Husqvarna und Bucher ab, welche sie am 31. Mai 2016 gestützt auf eine Selbstanzeige von Husqvarna eröffnet hatte. Die Untersuchung zeigte, dass zwischen Husqvarna und Bucher im Zeitraum von 1998 bis Anfang 2016 eine unzulässige horizontale Abrede über die Festsetzung von Preisen und über eine Kundenaufteilung beim Vertrieb von **Gerätebenzin** der Marke **Aspen** bestand. In einvernehmlichen Regelungen mit den Wettbewerbsbehörden haben sich beide Unternehmungen verpflichtet, derartige Abreden künftig zu unterlassen. Husqvarna wurde die Sanktion erlassen, weil sie die Wettbewerbsbehörden über die Abrede in Kenntnis gesetzt und damit die Untersuchungseröffnung ermöglicht hatte. Das kooperative Verhalten von Bucher hatte eine erhebliche Reduktion der Busse auf rund CHF 610'000 zur Folge. Der Entscheid ist rechtskräftig.

Die WEKO schloss am 9. April 2018 die Untersuchung gegen die deutsche **RIMOWA GmbH** mit einer einvernehmlichen Regelung und einer Busse rechtskräftig ab. Die Untersuchung zeigte, dass RIMOWA im Händlervertrag mit ihren deutschen Vertriebspartnern im Zeitraum vom 25. Januar 2012 bis zum 13. November 2013 ein unzulässiges Exportverbot für ihre Produkte in die Schweiz vereinbart hatte. Das Unternehmen wurde deshalb mit CHF 134'943 gebüsst. In einer einvernehmlichen Regelung mit den Wettbewerbsbehörden verpflichtete sich RIMOWA, derartige Abreden künftig zu unterlassen. Das kooperative Verhalten des Unternehmens wirkte sich sanktionsmildernd aus.

Am 26. März 2018 sanktionierte die WEKO mit ihrem Entscheid «**Engadin I**» mehrere Bauunternehmen für zahlreiche Submissionsabreden im Unterengadin mit einer Busse in der Höhe von rund CHF 7.5 Mio. Die WEKO schloss damit die achte von insgesamt zehn Untersuchungen ab, die Submissionsabreden im Kanton Graubünden betreffen (vgl. Abschnitt 3.1.1). In ihrem Entscheid stellte die WEKO fest, dass Bauunternehmen in verschiedenen Kartellen zurückhaltend geschätzt über 400 Ausschreibungen im Hoch- und Tiefbau abgesprochen hatten. Das von den Abreden betroffene Beschaffungsvolumen übersteigt CHF 100 Mio. deutlich. Die Bauunternehmen stimmten über Jahre hinweg untereinander ab, welches von ihnen den Auftrag erhalten sollte. Meist wurde gleichzeitig der Offertpreis bestimmt, zu welchem der designierte «Gewinner» das Bauprojekt für die Beschaffungsstelle ausführen sollte. Einen Teil der Kartelle führten die Bündner Bauunternehmen systematisch und über mehrere Jahre hinweg durch. Diese Abreden wurden zum Teil an den vom graubündnerischen Baumeisterverband organisierten Vorversammlungen getroffen. Die Kartelle betrafen Ausschreibungen des Kantons Graubünden, von Gemeinden und von Privaten im Unterengadin. Die Auftragswerte der abgesprochenen Bauarbeiten reichen von wenigen zehntausend bis zu mehreren Millionen Franken. Da der Graubündnerische Baumeisterverband einen Teil der Kartelle organisierte, auferlegte ihm die WEKO einen Teil der Verfahrenskosten.

Die WEKO hatte sich im Bereich Medien vertieft mit den drei Unternehmenszusammenschlüssen **AZ Medien / NZZ**, **Tamedia / Goldbach** und **Tamedia / Basler Zeitung** zu befassen. Innerhalb der vertieften Prüfung bei **AZ Medien / NZZ** bestanden zwar Anhaltspunkte, dass die Gründung des Gemeinschaftsunternehmens von AZ Medien und NZZ in den Lesermärkten in den Gebieten Solothurn und Aargau sowie im Zeitschriften-Werbemarkt für Gebäudetechnik eine marktbeherrschende Stellung begründen oder verstärken könnte. Ausserdem bestanden Anhaltspunkte für die Begründung oder Verstärkung einer gemeinsamen Marktbeherrschung mit der Basler Zeitung im Lesermarkt für Tageszeitungen im Raum Basel sowie mit der Tamedia-Gruppe und der Ringier-Gruppe im Lesermarkt für Sonntagszeitungen. Allerdings war nicht zu erwarten, dass die Gründung des Gemeinschaftsunternehmens den beteiligten Unternehmen die Möglichkeit der Beseitigung wirksamen Wettbewerbs auf den genannten Märkten eröffnet, da weiterhin andere starke Konkurrenten verbleiben und der Zusammenschluss auf dem Markt für Sonntagszeitungen zu keiner relevanten Änderung der Wettbewerbssituation

führt. Die vertiefte Prüfung der Übernahme von **Goldbach durch Tamedia** ergab, dass das Zusammenschlussvorhaben nicht zu massgeblichen Veränderungen der Marktverhältnisse führen würde. Zudem war nicht zu erwarten, dass die durch den Zusammenschluss realisierten Portfolioeffekte zu einer Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs führen würden. Auch bei der vertieften Prüfung **Tamedia/Basler Zeitung** bestanden Anhaltspunkte, dass die Übernahme der Basler Zeitung im Lesermarkt für Tageszeitungen im Raum Basel und in verschiedenen Märkten für Rubrikanzeigen sowohl im Raum Basel als auch in der Deutschschweiz zusammen mit der NZZ/AZ-Gruppe und der Ringier-Gruppe eine marktbeherrschende Stellung begründen oder verstärken könnte. Die WEKO kam zum Schluss, dass sich die Marktverhältnisse durch den Eigentümerwechsel bei der Basler Zeitung kaum verändern und die Übernahme zu keiner Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs führt. Für die drei Zusammenschlüsse ergab die Beurteilung im Rahmen der vertieften Prüfung die Freigabe durch die WEKO im August und Oktober dieses Jahres. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die WEKO keine Medienpolitik betreibt. Medienpolitische Aspekte, wie etwa die Medienvielfalt, darf sie bei der Prüfung von Zusammenschlüssen nicht berücksichtigen.

Mit Entscheid vom 10. Dezember 2018 schloss die WEKO die Untersuchung «**KTB-Werke**» ab. Diese ging aus der am 12. Januar 2015 eröffneten Untersuchung gegen Unternehmen der Baustoff- und Deponiebranche im Kanton Bern hervor (vgl. Abschnitt 3.1.2). Die WEKO eröffnete die Verfügung den Parteien Anfang 2019 und informierte dann die Öffentlichkeit mittels Pressemitteilung. Die Kästli- und Alluvia-Gruppe hatten sich im Beton- und Kiesbereich während mehreren Jahren über Preise und Preiselemente abgesprochen und sich das Gebiet im Raume Stadt Bern und Umgebung aufgeteilt. Sie beschränkten den Wettbewerb untereinander in erheblicher Weise und missbrauchten ihre gemeinsame marktbeherrschende Position im Raume Stadt Bern und Umgebung, um Konkurrenten am Markteintritt zu hindern. Gegen den Entscheid erhoben die Unternehmen Beschwerde beim BVGer.

2.2 Urteile der Gerichte

Am 3. Mai 2018 entschied das BVGer, nicht auf die Beschwerde von **Ticketcorner** gegen die Untersagung des Zusammenschlusses mit **Starticket** einzutreten. Das Gericht begründete seinen Entscheid im Wesentlichen damit, dass Tamedia (als Muttergesellschaft von Starticket) auf eine Beschwerde verzichtet und öffentlich bekanntgegeben habe, Starticket aus eigener Kraft weiterzuentwickeln. Somit liege mangels eines (aktuellen und praktischen) schutzwürdigen Interesses an der Aufhebung oder Änderung des WEKO-Entscheids keine Beschwerdelegitimation von Ticketcorner vor. Der Entscheid des BVGer wurde angefochten. Bezüglich der Frage, ob im Falle der Untersagung eines Zusammenschlussvorhabens beide Zusammenschlussparteien zusammen gegen die Verfügung vorgehen müssen, erachtet das BVGer zwei Gesichtspunkte als relevant: Erstens könnte Ticketcorner den gegenwärtigen Zustand der schwebenden Unwirksamkeit des Zusammenschlussvertrags gegen die Interessen von Starticket künstlich verlängern, wäre es zulässig, dass nur eine beteiligte Zusammenschlusspartei Beschwerde gegen die Untersagungsverfügung führen könnte. Auch könnte Ticketcorner damit die Schaffung von Rechtssicherheit und insbesondere eine rechtskräftige Feststellung hinsichtlich deren Marktstellung einseitig verzögern. Zweitens argumentiert das BVGer, dass Ticketcorner und Tamedia hinsichtlich des Zusammenschlusses eine Interessengemeinschaft bilden. Da beide Unternehmen meldepflichtig waren, hätten sie demnach – gestützt auf die zur Solidarität verpflichtende Interessengemeinschaft – auch gemeinsam gegen die Untersagung des Zusammenschlusses Beschwerde einlegen müssen.

Mit seinem Urteil vom 18. Mai 2018 in Sachen **Altimum SA / Bergsportartikel** hiess das BGer die Beschwerde des WBF und der WEKO gegen das Urteil des BVGer vom 17. Dezember 2015 teilweise gut und bestätigte die Verfügung der WEKO vom 20. August 2012 dahingehend, als es sich bei der Festsetzung von Mindestverkaufspreisen für Bergsportartikel durch die Altimum SA gegenüber ihren Wiederverkäufern um unzulässige vertikale Preisabreden gehandelt hatte. Das BGer führte u. a. aus, dass Händler, die sich unter der Bedingung der

Einhaltung von Mindestverkaufspreisen beim Wiederverkauf auf einen Vertriebsvertrag mit einem Hersteller einlassen und sich für den Fall der Nichteinhaltung einem Lieferstopp aussetzen, eine Abrede mit dem Hersteller eingehen. Dabei reiche es aus, dass die Abrede eine Wettbewerbsbeschränkung bezwecke, die Prüfung von Auswirkungen, namentlich die Prüfung des Befolgungsgrades der Abrede, sei nicht erforderlich. Das BGer bestätigte hinsichtlich der Frage der Erheblichkeit seine GABA/Elmex-Rechtsprechung. Eine Rechtfertigung wäre nach Ansicht des BGer möglich gewesen, wenn die Festlegung von Mindestpreisen notwendig gewesen wäre, um Wiederverkäufern den Wettbewerb über die Qualität der Kundenberatung zu ermöglichen und so auch der «Trittbrettfahrer-Problematik» zu begegnen (Bezug der Beratungsleistung im Fachgeschäft – Kauf bei günstigerem Anbieter). Diese Notwendigkeit sei hier nicht dargelegt worden. Aus prozessualen Gründen verhängte das BGer keine Sanktion gegen die Altimum SA.

Die WEKO ging mit ihrem Entscheid **Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau** vom 16. Dezember 2011 gegen Submissionsabreden vor. Vierzehn im Kanton Aargau tätige Bauunternehmungen wurden mit rund CHF 4 Mio. dafür sanktioniert, dass sie zwischen 2006 und 2009 unzulässige Submissionsabsprachen über Preise und die Aufteilung von Märkten vorgenommen haben. Von den zwischen 2006 bis 2009 abgesprochenen Submissionen waren rund 100 öffentliche und private Bauprojekte betroffen. Vier Unternehmen fochten den WEKO-Entscheid an. Das Verfahren war während rund sechseinhalb Jahren vor dem BVGer hängig. Am 25. Mai 2018 bestätigte das BVGer den Entscheid der WEKO gegen die Bauunternehmungen aus dem Kanton Aargau mehrheitlich. Das BVGer bestätigte die rechtliche Qualifikation der untersuchten Verhaltensweisen als harte horizontale Preisabreden und Abreden über die Aufteilung von Märkten nach Geschäftspartnern im Sinne des Kartellgesetzes. Mit seinen Urteilen klärte das BVGer wichtige Grundsatzfragen. Dazu zählen die rechtlichen Mindestanforderungen an die Beweisführung und die Beweiswürdigung in kartellrechtlichen Untersuchungen, sowie der Umgang mit Informationen von Unternehmen, welche Selbstanzeigen einreichten und mit den Wettbewerbsbehörden kooperierten. Zudem klärte das BVGer Fragen im Zusammenhang mit angeblichen Verletzungen von Verfahrensrechten durch die Wettbewerbsbehörden und bestätigte die Sanktionierbarkeit der (teilweise umsatzlosen) Kartellrechtsverstösse sowie die Rechtmässigkeit der von der WEKO konkret angewendeten Methode zur Sanktionsbemessung. Aufgrund einer zum Teil von den Ausführungen der WEKO abweichenden Sachverhaltswürdigung reduzierte das Gericht dabei die Sanktionen. Ein Bauunternehmen zog das Urteil des BVGer an das BGer weiter.

Am 22. November 2016 reichte die WEKO beim Tribunale cantonale amministrativo drei Beschwerden gegen das kantonale Gesetz über die Gewerbebetriebe (**Legge sulle imprese artigianali, LIA**) ein. Die LIA sah eine umfassende und aufwändige Registrierung von Handwerksbetrieben vor. Für eine Registrierung mussten mehr als zehn Dokumente eingereicht und Nachweise erbracht werden. Gerade für ausserkantonale Betriebe behinderte die LIA den Marktzugang im Tessin. Das kantonale Verwaltungsgericht hiess die Beschwerden der WEKO mit seinen Entscheiden vom 27. Februar 2018 gut. Es erachtete die Anforderungen der LIA als Beschränkung des freien Zugangs zum Markt und als Verstoß gegen das Binnenmarktgesetz (BGBM). Auf die anschliessenden Beschwerden einiger Tessiner Gewerbeverbände und Handwerksunternehmen trat das BGer mit seinen Entscheiden vom 11. Oktober 2018 infolge fehlender Beschwerdelegitimation nicht ein, womit die Urteile des kantonalen Verwaltungsgerichts rechtskräftig wurden.

In Sachen **Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau** ergingen ebenfalls Entscheide des BVGer. Nach Abschluss vom 16. Dezember 2011 des Hauptverfahrens betreffend Submissionsabreden und der Publikation der Sanktionsverfügung stellten Beschaffungsstellen aus dem Kanton Aargau zwei **Gesuche um Einsicht** in die ungeschwärzte Verfügung der WEKO und entsprechende Akten. Dieses Verfahren wurde zunächst sistiert, und nach Aufhebung der Sistierung hat die WEKO mit Verfügungen vom 11. Dezember 2017 darüber entschieden. Sie

hiess die Einsichtsgesuche teilweise gut und beabsichtigte den Geschstellern in beschränktem Masse Einsicht zu gewähren resp. Auskunft zu geben. Gegen die Einsichtsverfügungen haben einzelne Parteien Beschwerde erhoben. Das BVGer erliess am 23. Oktober 2018 drei Urteile, mit welchen es die Beschwerden guthiess. Die abweichende Beurteilung des BVGer beruht darauf, dass es Art. 19 Abs. 1 Bst. a DSGVO restriktiver auslegt als die WEKO. Gemäss Art. 19 Abs. 1 Bst. a des Datenschutzgesetzes (DSG) können die nachgesuchten Daten nur herausgegeben werden, wenn sie für den Geschsteller zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgabe unentbehrlich sind. Das BVGer ist der Ansicht, eine solche Unentbehrlichkeit sei nur zu bejahen, wenn erstens ein rechtskräftiges Sanktionsurteil vorliegt, in dem zweitens ein entsprechender Kartellrechtsverstoss festgestellt worden ist. Die WEKO befand demgegenüber, die Rechtskraft müsse nicht abgewartet werden. Das WBF erhob in Zusammenarbeit mit der WEKO gegen zwei der drei Urteile des BVGer Beschwerde beim BGer. Das Urteil des BGer wird für die Behandlung diverser Einsichtsgesuche, die derzeit vor der WEKO hängig sind, wegweisend sein.

Schliesslich ergingen in verschiedenen Verfahren wichtige **Urteile betreffend die Publikation von Verfügungen** der WEKO, diese wurde von den Gerichten mehrheitlich als rechtmässig beurteilt (vgl. Abschnitte 3.3.2, 3.3.4 und 3.4.4).

3 Tätigkeiten in den einzelnen Bereichen

3.1 Bau

3.1.1 Submissionsabreden

Die WEKO fällt ab 2017 verschiedene Entscheide über **Submissionsabreden im Kanton Graubünden**. Den Ursprung haben diese Entscheide in der am 30. Oktober 2012 eröffneten Untersuchung «Bauleistungen Unterengadin» gegen verschiedene Unternehmen aus den Bereichen Hoch- und Tiefbau, Strassen- und Belagsarbeiten sowie den dazu vorgelagerten Märkten. Diese Untersuchung dehnte das Sekretariat im April 2013 auf den gesamten Kanton Graubünden und weitere Unternehmen sowie im November 2015 nochmals auf weitere Unternehmen aus. Im November 2015 teilte es diese Untersuchung aus prozessökonomischen Gründen in zehn Untersuchungen auf.

Die erste Untersuchung schloss die WEKO mit Entscheid vom 10. Juli 2017 ab. Sie stellte rechtskräftig fest, dass Hoch- und Tiefbauunternehmen im **Münstertal** (GR) zwischen 2004 und 2012 mehr als hundert Ausschreibungen abgesprochen hatten (vgl. Jahresbericht 2017); das Gesuch des Kantons Graubünden um Einsicht in den nicht geschwärzten Entscheid und entsprechende Akten behandelte die WEKO am 17. September 2018 mit einer separaten Verfügung, die angefochten wurde und nun vor dem BVGer hängig ist. **Sechs weitere Entscheide** über Submissionsabreden im Hoch- und Tiefbau des Kantons Graubünden fällt die WEKO am 2. Oktober 2017. Diese Submissionsabreden betrafen einzelne Beschaffungen im Engadin. Zwei dieser Entscheide sind rechtskräftig, vier vor dem BVGer hängig. Im 2018 schloss die WEKO mit ihrem Entscheid «**Engadin I**» die achte der zehn Untersuchungen ab (vgl. Abschnitt 2.1). Drei Unternehmen haben den Entscheid vor BVGer angefochten.

Die letzten zwei Entscheide sind für Sommer 2019 geplant. Eine dieser Untersuchungen betrifft den Hoch- und Tiefbau, sie wird kleinerer Natur sein, ähnlich zu den Entscheiden vom 2. Oktober 2017. Die andere, grössere Untersuchung betrifft den **Strassenbau** des gesamten Kantons Graubünden. Der Abschluss dieser Untersuchung wurde verzögert, da über zwei Jahre eine Zwischenverfügung vom Mai 2016 vor BVGer hängig war, welche die Rechtsfrage beinhaltete, ob ein ehemaliger Mitarbeiter einer Verfahrenspartei als Zeuge einvernommen werden kann oder nicht. Nach Entscheid des BVGer im September 2018 konnten die letzten Ermittlungshandlungen erfolgen.

Am 8. Juli 2016 entschied die WEKO, dass acht Strassen- und Tiefbauunternehmen in den Bezirken **See-Gaster (SG) sowie March und Höfe (SZ)** zwischen 2002 und 2009 bei mehreren hundert Ausschreibungen in unzulässiger Weise die Preise abgesprochen und bestimmt hatten, wer den Zuschlag erhalten soll. Einige Unternehmen haben den WEKO-Entscheid vor BVGer angefochten, wo er seither hängig ist. Ein Teil der Unternehmen stellte sich zudem auf den Standpunkt, dass der WEKO-Entscheid nicht publiziert werden dürfe. Gegen die zwei entsprechenden Publikationsverfügungen der WEKO vom 30. Oktober 2017 erhob eine Partei Beschwerde vor BVGer, was zu mehreren Zwischenentscheiden vor BVGer und BGer führte, welche die Standpunkte der WEKO grundsätzlich stützten. Eine vorläufige Publikation konnte damit zwischenzeitlich erfolgen. Der Hauptentscheid in dieser Sache steht noch aus.

In Sachen **Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau** haben vier Parteien den Entscheid der WEKO vom 16. Dezember 2011 angefochten. Das BVGer bestätigte den Entscheid der WEKO gegen die Baufirmen aus dem Kanton Aargau mehrheitlich (vgl. Abschnitt 2.1). In gleicher Sache entschied die WEKO am 11. Dezember 2017 über zwei **Gesuche** von Beschaffungsstellen aus dem Kanton Aargau **um Einsicht** in die ungeschwärzte Verfügung der WEKO vom 16. Dezember 2011 und entsprechende Akten. Die WEKO gewährte den Beschaffungsstellen einen beschränkten Zugang. Die entsprechenden Entscheide wurden jedoch von Verfassungsklagenparteien vor dem BVGer angefochten. Den Beschwerden gab das BVGer im Oktober 2018 statt, worauf hin das WBF in Zusammenarbeit mit der WEKO zwei der drei Entscheide ans BGer weiterzog (vgl. Abschnitt 2.1).

Das Sekretariat führte in fünf Westschweizer Kantonen und im Tessin **Sensibilisierungskampagnen** bei den Kantonen zu Submissionsabsprachen und zum Binnenmarktrecht durch (vgl. Abschnitt 5.2).

3.1.2 Baustoffe und Deponien

Im Bereiche der **Baustoff- und Deponiebranche** eröffnete das Sekretariat am 12. Januar 2015 eine Untersuchung gegen verschiedene Unternehmen im Kanton Bern und führte Hausdurchsuchungen durch. Es besteht der Verdacht, dass die betreffenden Unternehmen Preis-, Mengen- und Gebietsabsprachen getroffen haben. Weiter liegen Anhaltspunkte vor, dass die betreffenden Unternehmen über eine marktbeherrschende Stellung verfügen und diese missbraucht haben, indem insbesondere Geschäftsbeziehungen mit Drittunternehmen verweigert und Handelspartner diskriminiert wurden sowie der Abschluss von Verträgen an die Bedingung gekoppelt wurde, zusätzliche Leistungen anzunehmen. Am 19. Mai 2015 wurde die Untersuchung in Bezug auf den Vorwurf der Preis-, Mengen- und Gebietsabreden auf ein weiteres Unternehmen ausgedehnt. Im Rahmen der Untersuchung soll geprüft werden, ob unzulässige Wettbewerbsbeschränkungen vorliegen.

Die Untersuchung der **Baustoff- und Deponiebranche** wurde im November 2016 aus prozessökonomischen Gründen in zwei Verfahren aufgeteilt: die Untersuchung **«KTB-Werke»** sowie die Untersuchung **«Baustoffe und Deponien Bern (KAGA)»**. Gegenstand der Untersuchung KTB-Werke waren Preis- und Gebietsabreden im Raum Bern sowie der Missbrauch einer kollektiv marktbeherrschenden Stellung, indem die marktbeherrschenden Unternehmen mittels gemeinsamer Sonderkonditionen Dritte am Markteintritt hinderten. Die **Ermittlungsarbeiten** in beiden Untersuchungen wurden im Jahr 2017 weitgehend abgeschlossen. Mit Entscheid vom 10. Dezember 2018 schloss die WEKO die kleinere Untersuchung **«KTB-Werke»** ab (vgl. Abschnitt 2.1).

3.1.3 Weitere Bereiche

Im Februar 2017 eröffnete das Sekretariat eine **Vorabklärung** gegen den Schweizerischen Ingenieur- und Architektenverein (SIA) und dessen Mitglieder und teilte dem SIA im September 2017 seine vorläufige kartellrechtliche Beurteilung mit. Im Fokus stehen die Berechnungsfor-

meln für die Honorare von Architekten und Architektinnen sowie von Ingenieuren und Ingenieurinnen, die Vorgaben zur Berechnung der Honorare bei Aufträgen, die nach Wettbewerben vergeben werden sowie die Charta „Faire Honorare für kompetente Leistungen“. Im Jahr 2018 diskutierten das Sekretariat und der SIA die Anregungen des Sekretariates für Verhaltensänderungen des SIA und von dessen Mitgliedern, welche den kartellrechtlichen Bedenken Rechnung tragen. Diesen Anregungen entsprechend erarbeitete der SIA für einige Ordnungen für Leistungen und Honorare (LHO) eine Übergangslösung, andere zog er zurück. Der SIA arbeitet zudem an einer längerfristigen Lösung.

3.2 Dienstleistungen

3.2.1 Finanzdienstleistungen

Im Bereich der **Finanzdienstleistungen** wurden die laufenden Untersuchungen (IBOR-Verfahren, «Forex», Edelmetalle und Leasing) vorangetrieben, so dass mit Entscheiden im Jahr 2019 zu rechnen ist. In der Untersuchung Währungswechselkurse («Forex») erliess das Sekretariat zusammen mit einem Mitglied des Präsidiums eine Auskunftsverfügung betreffend die Herausgabe von Umsatzzahlen für die Sanktionsberechnung. Das Bundesverwaltungsgericht wies die dagegen erhobene Beschwerde ab.

Die neueste Untersuchung der WEKO gegen mehrere Schweizer Finanzinstitute bildet ein mutmasslicher **Boycott mobiler Bezahlösungen internationaler Anbieter** wie Apple Pay und Samsung Pay. Mit der Untersuchung soll geklärt werden, ob mehrere Schweizer Finanzinstitute eine Abrede getroffen haben, mobile Bezahlösungen internationaler Anbieter wie Apple Pay und Samsung Pay nicht zu unterstützen. Es besteht der Verdacht, dass Schweizer Finanzinstitute sich abgesprochen haben, ihre Kreditkarten nicht für die Benutzung mit Apple Pay und Samsung Pay freizugeben, um die Schweizer Lösung TWINT zu bevorzugen.

Das Sekretariat einigte sich mit **Apple** im Rahmen einer Vorabklärung auf eine wettbewerbsfördernden **TWINT-Lösung** und stellte in der Folge das Verfahren gegen Apple ein. Der Sachverhalt der Vorabklärung betraf Apple Pay, eine mobile Zahlungslösung für Apple-Geräte. Diese Geräte und die App sind so konfiguriert, dass Apple Pay automatisch aufstartet und den Bezahlvorgang über Apple Pay ermöglicht, wenn das Apple-Gerät in die Nähe eines Bezahlterminals gehalten wird. TWINT-Zahlungen an Bezahlterminals erfolgen dadurch, dass der Kunde und die Kundin mit seinem und ihrem Mobiltelefon einen QR-Code vom Display des Bezahlterminals scannt. Während dieses Vorgangs bestand bis anhin die Gefahr, dass sich Apple Pay automatisch öffnet und den Bezahlvorgang mit der TWINT-App unterbricht. Apple hat sich gegenüber dem Sekretariat verpflichtet, TWINT ab sofort die technische Möglichkeit zur Verfügung zu stellen, um den automatischen Start von Apple Pay während der Dauer des Bezahlvorgangs mit der TWINT-App zu unterdrücken.

3.2.2 Gesundheitswesen

Die **Hirslanden AG** beantragte zusammen mit der Klinik Stephanshorn vorsorgliche Massnahmen im Rahmen der Spitalplanung des Kantons St. Gallen für die Dauer einer Untersuchung wegen Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung. Namentlich sollte der Regierungsrat des Kantons St. Gallen vorsorglich angewiesen werden, die Klinik Stephanshorn für bestimmte Leistungsgruppen auf die Spitalliste Akutsomatik 2017 zu nehmen. Das Gesuch wurde abgelehnt, da die Voraussetzungen – insbesondere mangels eindeutiger Entscheidungsprognose sowie eines fehlenden nicht leicht wiedergutzumachenden Nachteils – zum Erlass vorsorglicher Massnahmen nicht erfüllt waren.

Das **St. Clara Spital** Basel und das **Universitätsspital Basel** gründen im Bereich der Viszeralchirurgie und der Gastroenterologie ein Zentrum für Bauchmedizin «Clarunis», in welchem sie das hochspezialisierte medizinische Personal, welches für diese Eingriffe benötigt

wird, gemeinsam anstellen. Mit dem Bauchzentrum bezwecken die beiden Spitäler in den Bereichen der einfachen, spezialisierten und hochspezialisierten Versorgung gemeinsame Medizinaldienstleistungen zu erbringen und gemeinsam zur universitären Lehre und Forschung beizutragen. Die am Vorhaben beteiligten Spitäler haben eine Meldung im Widerspruchsverfahren nach Art. 49a Abs. 3 lit. a KG eingereicht. Obwohl die Patientensteuerung in einem hochspezialisierten Medizinalbereich potentiell hätte problematisch sein können, verzichteten die Wettbewerbsbehörden auf die Eröffnung eines Verfahrens, da im Bereich der hochspezialisierten Viszeralchirurgie die Patientensteuerung als Folge des schweizweit angestossenen Konzentrationsprozesses vorgenommen wurde.

Verschiedene Krankenversicherer haben im Rahmen eines Widerspruchsverfahrens eine **Branchenvereinbarung «Externe Vermittler»** eingereicht, die sie abzuschliessen beabsichtigen. Diese hat gemäss Art. 19 Abs. 3 Krankenversicherungsaufsichtsgesetz (KVAG) und Art. 31a Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) zum Ziel, die Qualität der Beratung und der Abschlüsse zu verbessern, die Gebühren an die externen Vermittler auf ein sinnvolles Mass zu beschränken und die telefonische Kaltakquise zu verhindern. Hauptfrage der Meldung war deshalb, inwiefern vorbehaltene Vorschriften gemäss Art. 3 KG bestehen. Daneben kam der Frage der Meldefähigkeit spezielle Bedeutung zu, da aktuell entsprechende Vereinbarungen in Kraft stehen. Die Anforderung für die Ausbildung der externen Vermittler und die Höhe der Entschädigung im Versicherungsvertragsgesetz (VVG)-Bereich hätten potentiell problematisch sein können. Dies wurde den Versicherern signalisiert ohne ein Verfahren zu eröffnen.

Drei weitere Fälle betrafen den Markt für Spitex-**Dienstleistungen** in den Kantonen Basel-Stadt, Fribourg und Thurgau, wobei die Problemkreise vergleichbar sind. Erstens fehlen öffentliche Ausschreibungsverfahren, welche die Aufträge für die Leistungen an ein Unternehmen vergaben. Zweitens beruhen die Fälle auf Beschwerden von privaten Unternehmen, die sich von Gemeinde und Kanton diskriminiert fühlten. Namentlich ist das System hinsichtlich der Gewährung von Subventionen für gemeinwirtschaftliche Leistungen umstritten. Dieses System scheint die Spitex-Organisation, die von den Subventionen profitiert, zu begünstigen. Die Wettbewerbsbehörden beschäftigen sich zurzeit mit der näheren Betrachtung genannter Problemkreise.

Im Laufe des Jahres wurden zahlreiche Bürgeranfragen im Bereich des Gesundheitswesens eingereicht. Einige dieser Anfragen führten zu Marktbeobachtungen, die noch nicht abgeschlossen sind.

Zudem war das Sekretariat an etwa hundert Konsultationsverfahren beteiligt, mehrheitlich betreffend parlamentarische Vorstösse im Bereich Sozialversicherungen und Gesundheitsmärkte. Im Rahmen dieser «Advocacy»-Tätigkeit wurden zahlreiche Stellungnahmen an die zuständigen Bundesbehörden eingereicht.

Mit dem Entscheid **Hors-Liste Medikamente** vom 2. November 2009 hat die WEKO die Publikumspreisempfehlungen (PPE), welche Produzenten der Medikamente gegen erektile Dysfunktion festgelegt haben, als harte vertikale Wettbewerbsabreden für unzulässig erklärt und die betroffenen Pharmaunternehmen sanktioniert. Die hiergegen erhobenen Beschwerden hiess das BVGer gut. Gegen dieses Urteil reichte die WEKO beim BGer Beschwerde ein. Das BGer folgte der WEKO und wies den Entscheid am 12. Februar 2015 ans BVGer zurück. In seinen fünf Urteilen vom 19. Dezember 2017 kam das BVGer zum Schluss, dass die veröffentlichten Preisempfehlungen den Wettbewerb nicht beschränkt hatten. Als Höchstpreisempfehlungen verhinderten sie vielmehr eine allzu hohe Preisentwicklung. Die Sanktionen gegen Hersteller von Potenzmitteln hob es auf. Gegen diese Urteile legte das WBF, in Zusammenarbeit mit der WEKO, Ende Januar 2018 beim BGer Beschwerde ein.

3.2.3 Freiberufliche und andere Dienstleistungen

Im Jahr 2018 wurden im Bereich freie Berufe und freiberufliche Dienstleistungen zwei Untersuchungen anlässlich von Hausdurchsuchungen eröffnet. Eine Untersuchung betrifft die Installations- und Elektrizitätsdienstleistungen in Genf. Bei verschiedenen Unternehmen, bei welchen Hausdurchsuchungen durchgeführt wurden, fand eine grosse Anzahl von Einvernahmen der ersten Stunde statt. Zurzeit werden die gesicherten Daten analysiert um zu beurteilen, ob die beteiligten Unternehmen Preise bei privaten und öffentlichen Ausschreibungen im Bereich der Installations- und Elektrizitätsdienstleistungen abgesprochen haben.

Am 5. März 2018 eröffneten die Wettbewerbsbehörden eine Untersuchung gegen den **Fahrlehrerverband Oberwallis** (FVO) und dessen Aktivmitglieder und führten Hausdurchsuchungen durch. Im Zentrum der Untersuchung stehen Anhaltspunkte, dass die Untersuchungsadressatinnen bei Autofahrstunden und dem Verkehrskundeunterricht im Oberwallis Preisabsprachen getroffen haben. Aufgrund dieser Anhaltspunkte sowie der in der Hausdurchsuchung beschlagnahmten Unterlagen wird nun geprüft, ob der Fahrlehrerverband Oberwallis und seine Aktivmitglieder tatsächlich unzulässige Wettbewerbsabreden getroffen haben. Ein Entscheid der WEKO ist zu Beginn des Jahres 2019 zu erwarten.

Darüber hinaus beschäftigte sich der Dienst mit den Bereichen Liftwartung, Skischulen und Taxidienstleistungen.

3.3 Infrastruktur

3.3.1 Telekommunikation

Die WEKO auferlegte Naxoo am 11. Dezember 2017 in der Untersuchung **Supermédia** eine Sanktion von rund CHF 3,6 Millionen, nachdem sich gezeigt hatte, dass Naxoo in ihrem Tätigkeitsgebiet, insbesondere in der Stadt Genf, über eine marktbeherrschende Stellung auf dem Markt für Kabelanschlüsse verfügte und diese Position einerseits durch unangemessene Geschäftsbedingungen in den Verträgen für Kabelanschlüsse gegenüber Hauseigentümern und andererseits durch die Behinderung von Dritten missbraucht hatte. Naxoo erhob gegen den Entscheid Beschwerde.

Die Vorabklärung im Zusammenhang mit der **breitbandigen Vernetzung von Unternehmensstandorten (WAN-Anbindung)** wurde weiter vorangetrieben.

3.3.2 Medien

Am 29. Januar 2018 wies das Bundesgericht die Beschwerde der Editions des 5 frontières SA gegen den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. April 2017, welcher die Publikation des materiellen Entscheids in Sachen **Bücherpreise Romandie (marché du livre en français)** im Publikationsorgan der WEKO DPC/RPW vorsah, ab. Das Unternehmen beantragte beim Bundesgericht festzustellen, dass die Textstellen, welche seine Räumlichkeiten und seine interne Organisation sowie die Daten der zitierten Vertragsabschlüsse beinhalten, in der obgenannten Verfügung integral zu schwärzen sind.

Die im Mai 2017 von der WEKO eröffnete Untersuchung gegen die UPC Schweiz GmbH wegen Anhaltspunkten für den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung im Bereich der Übertragung von **Eishockey im Pay-TV** wurde fortgeführt. UPC hatte im Sommer 2016 von der Swiss Ice Hockey Federation für fünf Jahre die Übertragungsrechte für die obersten Schweizer Eishockeyligen ab der Saison 2017/18 erworben. In der Untersuchung steht die Frage im Vordergrund, ob UPC konkurrierenden, insbesondere nicht über das Kabelnetz operierenden TV-Plattformanbietern die Eishockeyübertragungen in ungerechtfertigter Weise vorenthält.

Die WEKO hat zudem im Bereich Medien in drei Unternehmenszusammenschlüssen vertiefte Prüfungen durchgeführt. So ergab die Beurteilung im Rahmen der vertieften Prüfung bei den Unternehmenszusammenschlüssen **AZ Medien/NZZ**, **Tamedia/Goldbach** und **Tamedia/Basler Zeitung** die Freigabe durch die WEKO (vgl. Ziff. 2.1.)

Des Weiteren hatte die WEKO im Bereich Medien folgende **Unternehmenszusammenschlüsse** zu beurteilen: Beim Zusammenschlussvorhaben SDA/Keystone beabsichtigten die SDA und Keystone eine Fusion zu einer Schweizer Vollagentur. Bei Tamedia/AXA/JV planten Tamedia und die Axa Versicherung ein Gemeinschaftsunternehmen für den online Gebrauchtwagenhandel zu gründen. Für alle diese Zusammenschlüsse ergab die Beurteilung im Rahmen der vorläufigen Prüfung die Freigabe durch die WEKO.

3.3.3 Energie

Das Sekretariat führte im Bereich **Gas** zwei Vorabklärungen weiter. Im einen Fall stehen verschiedene Verhaltensweisen eines lokalen Erdgasnetzbetreibers im Raum, die zu einer unterschiedlichen Verrechnung von Netznutzungsentgelten bei eigenen Endkunden und solchen, die von einem Drittlieferanten beliefert werden, führen könnten. Im anderen Fall geht es um die Weigerung zweier Erdgasnetzbetreiber, drittbeschafftes Erdgas durchzuleiten. In beiden Vorabklärungen wird ermittelt, ob Anhaltspunkte für ein im Sinne von Art. 7 KG missbräuchliches Verhalten der Netzbetreiber vorliegen.

Im Bereich **Strom** wurde das Sekretariat im Rahmen von Ämterkonsultationen bzw. die WEKO im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren und Anhörungen mehrfach zu Stellungnahmen eingeladen.

3.3.4 Weitere Bereiche

Weiterhin hängig ist das Beschwerdeverfahren vor dem BVGer in Sachen **Luftfracht**. Gegen die Verfügung vom 2. Dezember 2013, welche die Untersuchung Luftfracht abgeschlossen hat und mit welcher elf Fluggesellschaften wegen horizontalen Preisabreden mit insgesamt rund CHF 11 Mio. sanktioniert wurden, hatten verschiedene Parteien Beschwerde ans BVGer erhoben. In diesem Fall strittig war zudem, ob und inwieweit die Verfügung vom 2. Dezember 2013 publiziert wird. Die neun diesbezüglichen erhobenen Beschwerden wurden am 30. Oktober 2017 vom BVGer in Bezug auf den Umfang der Publikation teilweise gutgeheissen. Nach Rückweisung an die WEKO hat diese am 12. November 2018 die Veröffentlichung einer überarbeiteten Publikationsversion verfügt. Gegen diese Verfügung kann erneut Beschwerde erhoben werden.

Gegen den Entscheid der WEKO vom 30. Oktober 2017 in Sachen **Geschäftskunden-Preissystem für Briefpostsendungen** hat die Post Beschwerde ans BVGer erhoben. Mit dem ergangenen Entscheid hatte die WEKO die Untersuchung gegen die Post abgeschlossen und sie mit einer Sanktion von rund CHF 22,6 Millionen belegt. Gegenstand der Untersuchung waren Preissysteme der Post für Geschäftskunden im Bereich adressierte Briefsendungen, mit welchen sie ihre marktbeherrschende Stellung missbraucht hat.

Die WEKO hatte im Bereich Post den Unternehmenszusammenschluss **TNT Swiss Post / FedEx Express** zu beurteilen. TNT Swiss Post beabsichtigte FedEx Express zu übernehmen. Nach der vorläufigen Prüfung des Vorhabens erfolgte die Freigabe durch die WEKO.

3.4 Produktemärkte

3.4.1 Schwerpunkt Vertikalabreden

Am 9. April 2018 ergänzte die WEKO die Erläuterungen zur Vertikalbekanntmachung um das Leiturteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zu **Drittplattformverboten** i.S. Coty. Vor-

her hatten sich die VertBek-Erläuterungen nicht zu Drittplattformverboten bzw. Beschränkungen des Verkaufs über elektronische Marktplätze geäussert, da diesbezüglich keine gefestigte Praxis bestanden hatte. Die Erläuterungen halten nun fest, dass ein Drittplattformverbot, wie es dem EuGH-Urteil zugrunde lag, grundsätzlich keine qualitativ schwerwiegende Wettbewerbsbeschränkung darstellt. Die vorgenommene nachträgliche Anpassung der Erläuterungen zur Vertikalbekanntmachung zeigt auf, dass die WEKO die Erläuterungen bei Bedarf rasch anpasst und die europäischen Regeln in konsequenter Weise analog auch für die Schweiz anwendet.

Wie bereits im Jahr 2017 ging das Sekretariat auch im Jahr 2018 den in der Öffentlichkeit genannten Beispielen von überhöhten Preisen importierter Produkte in Zusammenhang mit der **Fair-Preis-Initiative** («Stop der Hochpreisinsel») nach. Grösstenteils handelte es sich um Sachverhalte, bei welchen Schweizer Kundinnen und Kunden direkt den Hersteller im Ausland für eine Belieferung angefragt hatten und dieser die Kundinnen und Kunden an seinen Generalimporteur oder seine Niederlassung bzw. Tochtergesellschaft in der Schweiz verwiesen hatte. Solche Sachverhalte erfüllen die Voraussetzungen einer möglicherweise unzulässigen Gebietsschutzabrede nicht. Zwei Beispiele, die ein Verband dem Sekretariat auf dessen Nachfrage hin zustellte, enthielten Hinweise auf möglicherweise unzulässige absolute Gebietsschutzabreden gemäss Art. 5 Abs. 4 KG. Eine Abklärung des Sachverhalts bestätigte diese Hinweise indes nicht. Vor dem Hintergrund der geltenden Rechtslage empfahl das Sekretariat den Marktteilnehmern, ihre Anfragen an einen vom Hersteller unabhängigen Händler im Ausland zu richten und sich bei Importschwierigkeiten, die möglicherweise auf eine entsprechende Wettbewerbsabrede – z.B. zwischen einem Hersteller und einem ausländischen, vom Hersteller unabhängigen Händler – zurückzuführen sind, beim Sekretariat zu melden.

Zum Thema «**Hochpreisinsel Schweiz**» führte das Sekretariat sodann über zwanzig Marktbeobachtungen wegen Verdachts auf Preisabreden, Marktabschottungen und Behinderung von Online-Handel durch. In einigen Fällen wurden Korrekturen empfohlen und umgesetzt, um Klarheit zu schaffen und Missverständnisse zu vermeiden. Einzelne Marktbeobachtungen betrafen mögliche Exportverbote in Vertriebsverträgen ausserhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und Importverbote aus Ländern ausserhalb des EWR. Gemäss Rechtsprechung des BGer in Sachen Gaba/Elmex und des BVGers in Sachen Nikon sind solche Verbote unzulässig, sofern sie nicht aus Gründen der wirtschaftlichen Effizienz gerechtfertigt sind. Das Sekretariat ging deshalb insbesondere der Frage nach dem Sinn und Zweck solcher Vertragsklauseln nach und wies die ausländischen Anbieter auf die Rechtslage in der Schweiz hin. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit wurde auf eine Verfahrenseröffnung verzichtet.

3.4.2 Konsumgüterindustrie und Detailhandel

Am 9. April 2018 schloss die WEKO die Untersuchung gegen die deutsche **RIMOWA** GmbH mit einer einvernehmlichen Regelung und einer Busse ab (vgl. Abschnitt 2.1).

Anlässlich der öffentlichen Urteilsberatung vom 18. Mai 2018 i.S. **Altimum SA** kam das BGer zum Schluss, dass die Altimum SA das Kartellrecht verletzte, indem sie ihren Wiederverkäufern Mindestverkaufspreise für Bergsportartikel vorgeschrieben hatte (vgl. Abschnitt 2.2). Damit bestätigte das BGer den diesbezüglichen Entscheid der WEKO vom 20. August 2012.

Am 22. Oktober 2018 eröffnete die WEKO eine Untersuchung gegen die **Stöckli Swiss Sports AG**. Im Zentrum der Untersuchung stehen möglicherweise unzulässige vertikale Preisabreden zwischen der Stöckli Swiss Sports AG und ihren Vertriebshändlern. Daneben bestehen Anhaltspunkte, dass die Stöckli Swiss Sports AG ihren Vertriebshändlern den Online-Handel von Stöckli Produkten verbietet und Querlieferungen zwischen ihren Vertriebshändlern nicht erlaubt. In der Untersuchung wird geprüft, ob die Stöckli Swiss Sports AG mit ihren Vertriebshändlern tatsächlich unzulässige Abreden nach Art. 5 KG getroffen hat.

3.4.3 Uhrenindustrie

Im August 2018 wurde die Vorabklärung im Bereich **Nachverkaufsservice** (Service Après-Vente; SAV) gegen verschiedene Uhrenhersteller abgeschlossen. Kerngegenstand der Vorabklärung war die Frage, ob die Weigerung, Ersatzteile an unabhängige Uhrmacher zu liefern, kartellrechtlich problematisch ist. Für die kartellrechtliche Beurteilung des vorliegenden Falles war zentral, dass in der Europäischen Union (EU) ein gleichläufiges Verfahren anhängig war, in welchem sich betreffend dieselben Uhrenhersteller die gleichen Fragen stellten. Die EU-Kommission qualifizierte die SAV-Systeme weder als unzulässige Vereinbarungen noch als Missbrauch von Marktbeherrschung. Im vorliegenden Fall verzichtete das WEKO Sekretariat auf die Eröffnung einer Untersuchung, dies angesichts der Tatsache, dass aufgrund der Ermittlungen keine Elemente identifiziert werden konnten, welche eine von der EU abweichende Beurteilung nahelegen. Deshalb erachtete das Sekretariat die Eröffnung eines Untersuchungsverfahrens als nicht verhältnismässig.

Am 13. November 2018 wurde ein Verfahren nach Art. 30 Abs. 3 KG in Sachen **Swatch Group Lieferstopp** eröffnet. Gegenstand dieses Verfahrens ist die mit Verfügung vom 21. Oktober 2013 genehmigte einvernehmliche Regelung, welche es der ETA SA Manufacture Horlogère Suisse (ETA), Tochtergesellschaft der The Swatch Group AG, erlaubt, Lieferungen von mechanischen Uhrwerken an ihre bisherigen Kunden stufenweise zu reduzieren. Die einvernehmliche Regelung sieht vor, dass die Lieferverpflichtung von ETA nach dem 31. Dezember 2019 nicht mehr besteht. Das Verfahren wurde aufgrund von Anhaltspunkten eröffnet, dass ab dem Jahr 2020 nicht in ausreichendem Masse alternative Bezugsquellen vorhanden sein könnten, um die Nachfrage der Uhrenhersteller nach mechanischen Uhrwerken bedienen zu können. Eine Beurteilung, ob sich ein Widerruf oder eine Änderung des damaligen Entscheids der Wettbewerbskommission aufdrängt, kann gestützt auf den aktuellen Kenntnisstand nicht vorgenommen werden. Hierzu bedarf es einer Analyse der aktuellen Markt- und Wettbewerbsverhältnisse, die im eröffneten Verfahren durchgeführt wird.

3.4.4 Automobilsektor

Am 3. Mai 2018 ergingen im Verfahren **VPVW Stammtische / Projekt Repo 2013** zwei Urteile des BVGer. Zwei Verfügungsadressantinnen haben die **Verfügung** der WEKO vom 6. Juni 2016 **über die Genehmigung der einvernehmlichen Regelung** mit der AMAG angefochten. Nach Auffassung des BVGer sind die beiden nicht zur Beschwerde gegen die Genehmigungsverfügung legitimiert, weshalb es auf die Beschwerden nicht eintrat. Im selben Verfahren hat das BVGer mit Urteilen vom 3. und 22. Mai 2018 zwei Beschwerden gegen die **Publikationsverfügung** der WEKO vom 20. Juni 2016 abgewiesen. Das Gericht gelangte zum Schluss, dass die durch die Beschwerdeführerinnen beantragten Schwärzungen nicht als Geschäftsgeheimnisse zu qualifizieren seien. Dabei orientierte sich das Gericht am Urteil des BGer in Sachen Nikon und hob hervor, dass eine Unterschützstellung eines Geheimnisses, das einen kartellrechtswidrigen Inhalt hat, nicht möglich sei. Tatsachen, welche das kartellrechtswidrige Verhalten belegen würden, seien nicht geheimhaltungswürdig.

Am 26. Juni 2018 eröffnete die WEKO eine Untersuchung gegen die AMAG Automobil und Motoren AG und gegen weitere Händler von Fahrzeugen verschiedener Marken des Volkswagen-Konzerns im Tessin („**Concessionari Volkswagen**“). Im Zentrum der Untersuchung stehen Anhaltspunkte für Submissionsabreden bei öffentlichen Ausschreibungen von Aufträgen für die Lieferung von Fahrzeugen und Fahrzeugflotten im Kanton Tessin. Die Händler von Fahrzeugen verschiedener Marken des Volkswagen-Konzerns im Tessin sollen sich über ihre Offerten gegenüber dem Kanton Tessin und Tessiner Gemeinden abgesprochen haben. Mit der Untersuchung soll geprüft werden, ob tatsächlich unzulässige Wettbewerbsabreden im genannten Sinne getroffen wurden.

Im Oktober 2018 informierte das Sekretariat die Öffentlichkeit über den Abschluss der Vorabklärung **AMAG Vertriebsnetz**. Die Vorabklärung ergab, dass die AMAG-Servicepartner bevorzugt, die gleichzeitig auch Handelspartner sind. Eine Verknüpfung von Service und Vertrieb widerspricht den Grundsätzen der Bekanntmachung der WEKO über die wettbewerbsrechtliche Behandlung von vertikalen Abreden im Kraftfahrzeughandel (KFZ-Bekanntmachung). Vor diesem Hintergrund empfahl das Sekretariat der AMAG, in Zukunft auch mit reinen Servicepartnern zusammenzuarbeiten, die nicht im Vertrieb tätig sind. In Bezug auf den Vorwurf der Diskriminierung der freien Handelspartner gegenüber den konzernzugehörigen «Retail»-Betrieben nahm das Sekretariat zur Kenntnis, dass die AMAG-Gruppe die Geschäftsbereiche «Import» und «Retail» seit 1. Januar 2018 in getrennten juristischen Personen führt und für die konzernzugehörigen «Retail»-Betriebe dieselben Bedingungen gelten wie für die unabhängigen Handelspartner. Die AMAG sprach sodann zahlreiche Kündigungen von Handels- und Serviceverträgen aus. Diese sind allerdings mit den in der KFZ-Bekanntmachung enthaltenen Grundsätzen zur Vertragsauflösung vereinbar. Das Sekretariat verzichtet auf die Eröffnung einer Untersuchung, sofern die AMAG die vom Sekretariat abgegebenen Empfehlungen umsetzt.

Das Sekretariat führte im Automobilbereich sodann eine Reihe von Marktbeobachtungen durch: Neben der AMAG sprachen auch andere Schweizer Generalimporteure von Neufahrzeugen zahlreiche **Kündigungen von Handels- und Serviceverträgen** aus. Das Sekretariat überprüfte diese auf entsprechende Beschwerden von Handels- und Servicepartnern hin. In sämtlichen Fällen wurden die in der KFZ-Bekanntmachung enthaltenen Grundsätze zur Vertragsauflösung eingehalten.

Zudem klärte das Sekretariat Anzeigen von Endkundinnen und Endkunden betreffend die **Beschränkung der Hersteller-Garantie** auf direkt bzw. parallel in die Schweiz importierten Fahrzeugen und Wohnmobilen ab. In diesen Fällen konfrontierte das Sekretariat die betroffenen Automobilhersteller bzw. -importeure mit den Vorwürfen und wies sie auf die Grundsätze in der KFZ-Bekanntmachung hin. Die Abklärungen ergaben keine Anhaltspunkte für Kartellrechtsverstösse.

Eine Anzeige eines Endkunden betraf die **Beschränkung der Lieferung eines ausländischen Fahrzeugvermittlers** in die Schweiz. Gemäss den Abklärungen des Sekretariats konnte dieser aufgrund der Erstzulassungsbestimmungen der Hersteller keine Kraftfahrzeuge in die Schweiz vermitteln, womit Hinweise für eine unzulässige Gebietsschutzabrede vorlagen. Allerdings bestehen zurzeit diverse andere Kanäle, über welche Neuwagen durch Endkundinnen und Endkunden sowie Vermittler direkt oder durch Händler parallel in die Schweiz importiert werden können, um von günstigen Auslandpreisen profitieren zu können. Unter Berücksichtigung dieser Umstände und aus Gründen der Verhältnismässigkeit verzichtete das Sekretariat auf die Eröffnung eines Verfahrens.

Weiter ging das Sekretariat verschiedenen Anzeigen von Händlern und Werkstätten betreffend die **Beschränkung des Verkaufs von Ersatzteilen an unabhängige Werkstätten** nach. Es wies die Automobilhersteller bzw. -importeure, gegen welche sich die Vorwürfe richteten, auf die Grundsätze in der KFZ-Bekanntmachung hin und forderte sie zur Stellungnahme auf. Die Ermittlungen ergaben keine Anhaltspunkte für unzulässige Wettbewerbsabreden.

Schliesslich beantwortete das Sekretariat regelmässig Anfragen von Händlern und Werkstätten sowie von Endkundinnen und Endkunden. Diese betrafen u.a. die Verweigerung von Garantieleistungen des Herstellers, Kündigungen von Händler- und/oder Serviceverträgen, Anforderungen für die Zulassung zum Vertriebs- und Servicenetz, die Behinderung von Parallel- und/oder Direktimporten und den **Zugang zu technischen Informationen** von verschiedenen Automobilherstellern bzw. Marken. Das Sekretariat beantwortete diese Anfragen anhand den in der KFZ-Bekanntmachung enthaltenen Grundsätzen und der Erläuterungen der WEKO zur KFZ-Bekanntmachung.

3.4.5 Landwirtschaft

Das Sekretariat beteiligte sich an rund 40 Ämterkonsultationen mit Bezug zur Landwirtschaft, insbesondere hinsichtlich Verordnungsänderungen, Vorstössen aus dem Parlament und der Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Es sprach sich dabei unter anderem wiederholt für den Abbau des Grenzschutzes aus. Daneben gingen beim Sekretariat zahlreiche Anfragen zu landwirtschaftlichen Themen ein, welche zu Besprechungen, Beratungen und Marktbeobachtungen führten.

3.4.6 Weitere Bereiche

Am 29. Januar 2018 schloss die WEKO die Untersuchung **Gerätebenzin** gegen die Bucher AG Langenthal und die Husqvarna Schweiz AG mit einvernehmlichen Regelungen und einer Busse von rund CHF 610'000 ab (vgl. Abschnitt 2.1).

3.5 Binnenmarkt

Das **Binnenmarktgesetz (BGBM)** gewährleistet die interkantonale Freizügigkeit sowie die öffentliche Ausschreibung von Konzessionen und kantonalen Beschaffungen.

Der wichtigste Fall im Binnenmarktrecht war das **Tessiner Gesetz über die Gewerbebetriebe (LIA)**. Das Verwaltungsgericht des Kantons Tessin hiess die Beschwerden der WEKO gut (vgl. Abschnitt 2.2). Gewerbebetriebe aus anderen Kantonen konnten sich also auf das BGBM berufen, um im Tessin einen Marktzugang ohne Eintrag ins LIA zu erhalten. Zur LIA erhielt die WEKO von ausserkantonalen Unternehmen über 50 Anfragen und kommunizierte den Stand der jeweiligen Rechtslage aktiv, unter anderem mit Fragen und Antworten auf ihrer Webseite. Die WEKO stand auch im Kontakt mit den Tessiner Behörden und trug zu einer raschen Umsetzung der Urteile bei. Der Grosse Rat des Kantons Tessin beschloss sodann am 6. November 2018 die LIA aufzuheben.

Das BGer fällte am 12. Oktober 2018 ein Urteil betreffend die spitalexterne Pflege (**Spitex Aarburg**). Inhaltlich ging es insbesondere um die Frage, inwiefern die Übertragung von Spitexleistungsaufträgen an private Organisationen öffentlich auszuschreiben sind. Diese Frage war in der Praxis und in der Literatur lang umstritten. Das BGer unterstellte die Übertragung von solchen Leistungsaufträgen dem Beschaffungsrecht. Das BGer wertete dabei die kommerzielle Ausgestaltung des Leistungsauftrags höher als den Umstand, dass die Erbringerin eine gemeinnützige Organisation war. Die WEKO reichte im Verfahren vor BGer eine Stellungnahme ein, welche das BGer inhaltlich berücksichtigte.

Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen hiess mit Urteil vom 22. Februar 2018 eine Beschwerde der WEKO in einem die **Stadt Wil** betreffenden Fall gut. Die Stadt Wil vergab ein Konzept zur Reorganisation der Stadtverwaltung freihändig, also ohne Durchführung einer öffentlichen Ausschreibung. Die Stadt Wil führte mehrere Gründe für die Durchführung der freihändigen Vergabe an. Das kantonale Verwaltungsgericht anerkannte keiner dieser Gründe für die Durchführung einer freihändigen Vergabe. Eine unrechtmässige freihändige Vergabe verletzt Art. 5 BGBM.

Die WEKO reichte in einem das **Genfer Luxushotel Metropole** betreffende Beschwerdeverfahren vor BGer eine Stellungnahme ein. Streitig ist insbesondere, ob für die Übertragung des Betriebs des Hotels Metropole auf Private eine öffentliche Ausschreibung durchzuführen ist. Dafür können das Vorliegen einer öffentlichen Aufgabe und damit eine Unterstellung unter das Beschaffungsrecht sprechen, gegen eine öffentliche Aufgabe eine Qualifikation des Hotels Metropole als Finanzvermögen. Das Urteil des BGer ist noch ausstehend.

Das Sekretariat der Wettbewerbskommission gab in einem Aufsichtsverfahren des **Kantons Freiburg** eine Stellungnahme zur **Vergabe von Konzessionen für Werbeplakate** ab. Das BGBM sieht vor, dass die Übertragung der Nutzung kommunaler Monopole auf Private mittels

einer öffentlichen und nichtdiskriminierenden Ausschreibung zu erfolgen hat. Das BGer hielt im Jahr 2016 fest, dass die Konzessionierung des Plakataushangs auf einer öffentlichen Ausschreibung nach Art. 2 Abs. 7 BGBM basieren muss.

Die in fünf Westschweizerkantonen und im Tessin durchgeführten und mit Interesse besuchten **Sensibilisierungskampagnen** bei den Kantonen zu Submissionsabsprachen und zum Binnenmarktrecht tragen namentlich zu einer stärkeren Berücksichtigung des Binnenmarktrechts bei.

3.6 Ermittlungen

Im vergangenen Jahr hat das Kompetenzzentrum Ermittlungen im Rahmen von vier Untersuchungen Hausdurchsuchungen durchgeführt. Die Hausdurchsuchungen fanden in allen drei Sprachregionen der Schweiz statt. Das Jahr begann mit einer ersten grossen Hausdurchsuchung im Kanton Genf anlässlich einer eröffneten Untersuchung im Bereich Installations- und Elektrizitätsdienstleistungen. Mit einer grossen Hausdurchsuchung bei Schweizer Finanzinstituten anlässlich des Verfahrens Boycott Apple Pay endete das Jahr.

Bei den Hausdurchsuchungen wurde jeweils eine grosse Anzahl elektronischer Daten als potentielle Beweismittel sichergestellt. Infolge dessen war das Kompetenzzentrum Ermittlungen bei der Triage der elektronischen Daten, bei der es sich um einen ersten Schritt handelt, um Informationen, die unter das Anwaltsgeheimnis fallen, oder private Informationen, auszusondern, stark eingebunden. Das Kompetenzzentrum Ermittlungen unterstützte die für die jeweiligen Verfahren verantwortlichen Dienste bei der Analyse der elektronischen Daten.

Im Rahmen der Hausdurchsuchungen wurden zudem vor Ort und in den darauffolgenden Tagen Zeugen und Parteien einvernommen, Diese sog. «Einvernahmen der ersten Stunde» werden zwecks rascher Sachverhaltsabklärung sowie zur Vermeidung von Absprachen zwischen den an den mutmasslichen Rechtsverletzungen beteiligten Personen durchgeführt. Im Rahmen einer Untersuchung wurden von den am Verfahren beteiligten Unternehmen Rechtsmittel gegen die beschriebenen Einvernahmen eingelegt. Die Unternehmen reichten beim Bundesverwaltungsgericht Gesuche um superprovisorische Massnahmen ein. Solche Verfahrensschritte verzögern die Verfahren und bewirken eine Verringerung der bedeutenden Auswirkungen, die Einvernahmen als Untersuchungsmassnahme haben können. Das Kompetenzzentrum wurde im Rahmen dieser Verfahrensschritte stark eingebunden. Es verfasste Schutzschriften mit den Argumenten des Sekretariats der WEKO an das Bundesverwaltungsgericht. Das Bundesverwaltungsgericht entschied schlussendlich zu Gunsten der Wettbewerbsbehörden.

3.7 Internationales

EU: Das wettbewerbsrechtliche Kooperationsabkommen zwischen der Schweiz und der EU, welches seit dem 1. Dezember 2014 in Kraft ist, hat sich bewährt. Es kommt regelmässig zu Kontakten zwischen den Wettbewerbsbehörden in Bern und Brüssel. Das Abkommen fördert den Erfahrungsaustausch und ermöglicht eine enge Kooperation und Koordination bei Untersuchungen, einschliesslich den Austausch vertraulicher Informationen. Das WEKO Sekretariat hat bereits in verschiedenen Untersuchungsverfahren die «Case-Teams» der Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission kontaktiert, um Fragen zum Verfahren und zur materiellen Beurteilung zu diskutieren. Bei Selbstanzeigen erfolgt eine Kontaktnahme zur Klärung von verfahrensrechtlichen und materiellen Fragen nur, sofern die Unternehmen sich schriftlich damit einverstanden erklären. In den Zusammenschlussverfahren mit parallelen Meldungen in der Schweiz und in der EU benötigt das Sekretariat keine Zustimmung der Parteien mehr, um technische und materielle Fragen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Generaldirektion Wettbewerb zu besprechen. Solche Austausche finden denn auch regelmässig statt, um sicher zu gehen, dass sich in den parallelen Verfahren keine unnötigen Widersprüche erge-

ben. In Marktbeobachtungen und Vorabklärungen gibt es regelmässig Kontakte, um abzuklären, ob aus der Perspektive der EU-Kommission ebenfalls ein kartellrechtliches Problem besteht oder um zusätzliche Informationen im Hinblick auf den weiteren Verlauf des Verfahrens einzuholen. Insgesamt erleichtert das Abkommen die Durchsetzung des Kartellrechts in der Schweiz bei Sachverhalten, die auch vom EU-Wettbewerbsrecht erfasst werden.

ECN: Ein Vertreter des Sekretariats nahm an den Sitzungen der Untergruppe «Banking and Payment» des «European Competition Network» (ECN) teil. Er informierte regelmässig über den Stand der Umsetzung der einvernehmlichen Regelung zur Senkung der Interchange Fee in der Schweiz.

Deutschland: Zu Beginn des Jahres 2018 erteilte der Bundesrat das Verhandlungsmandat im Hinblick auf ein bilaterales Abkommen mit Deutschland über eine Zusammenarbeit im Wettbewerbsbereich. Demnächst werden die Verhandlungen mit Deutschland aufgenommen. Deutschland ist der für die Schweiz mit Abstand wichtigste Handelspartner weltweit. Vor diesem Hintergrund wäre ein Wettbewerbsabkommen mit Deutschland aus Sicht der WEKO zu begrüssen.

OECD: Vertreterinnen und Vertreter der WEKO und des Sekretariats nahmen an den zwei jährlichen Treffen des OECD-Wettbewerbskomitees in Paris teil. Behandelt wurden Fragen der Wettbewerbspolitik in der digitalisierten Wirtschaft in den Bereichen Blockchain, personalisierte Preise, E-Commerce und Taxi Dienstleistungen. Ein beginnender Schwerpunkt sind Wettbewerbsfragen zu Gesundheitsmärkten wie beispielsweise unangemessen hohe Preise bei Medikamenten. In den von der OECD organisierten Workshops zu den Themen Aufdeckung von Kartellen sowie dem Management komplexer Kartellfälle präsentierte die WEKO ihre Erfahrung in der erfolgreichen Aufdeckung von Submissionsabreden mittels statistischer Verfahren (Screening).

ICN: Die Wettbewerbsbehörden verfolgten die internationalen Entwicklungen des Wettbewerbsrechts im Rahmen des «International Competition Network» (ICN). Die Arbeitsgruppe «Agency Effectiveness» publizierte 2018 zwei neue Arbeitsprodukte zu den Themen «Guidance on Investigative Process» und «Guiding Principles for Procedural Fairness». Die Kartell-Arbeitsgruppe führte mehrere Webinare durch, an denen auch das Sekretariat teilnahm. Unter anderem stand das Thema der «Leniency Incentives and Disincentives» zur Diskussion. Der Leiter des Kompetenzzentrums Ermittlungen nahm ferner am Workshop der Kartell-Arbeitsgruppe in Tel Aviv mit dem Titel «How To Crack A Cartel Step By Step» teil. Ein weiteres Mitglied der Behörden beteiligte sich am Workshop der Arbeitsgruppe «Unilateral Conduct» in Südafrika. Unter anderem wurden die Bestimmung der marktbeherrschenden Stellung, das «Predatory Pricing» und Exklusivverträge thematisiert. Die Arbeitsgruppe Merger veröffentlichte 2018 eine überarbeitete Version der «ICN Recommended Practices for Merger Notification and Review Procedures». Das Sekretariat beantwortete im Januar 2018 einen Fragebogen der Arbeitsgruppe zum Thema «Vertical Mergers» und nahm im Laufe des Jahres an mehreren Telefonkonferenzen teil. Eine Delegation der WEKO war im März 2018 an der ICN Jahreskonferenz in New Dehli präsent. Im Bereich ICN Advocacy nahm die Schweizer Arbeitsgruppe regelmässig an den Telefonkonferenzen betreffend diverse Advocacy-Projekte und Workshops teil. Zudem machte die Arbeitsgruppe an einer Befragung bezüglich die Einziehung von Geldbussen mit und verfolgte die Entwicklung der Advocacy in «digitalen Märkten» in unterschiedlichen ICN-Mitgliedsstaaten.

UNCTAD: Der Direktor des Sekretariats nahm im Rahmen der UNCTAD Jahreskonferenz an der Präsentation des Evaluationsberichts des COMPAL-Kooperationsprogrammes teil. Mit dem Abschluss von Phase III, des vom SECO finanzierten Programms COMPAL, endet auch für das Sekretariat ein langjähriges Engagement, bei dem insgesamt 23 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von hauptsächlich lateinamerikanischen Wettbewerbsbehörden ein Praktikum beim Sekretariat absolvieren konnten.

3.8 Gesetzgebung

Der aktuelle Stand der nach dem Scheitern der geplanten KG-Revision im September 2014 eingereichten, noch hängigen **parlamentarischen Vorstösse** mit Bezug zum Kartellgesetz präsentiert sich wie folgt:

- Die **Parlamentarische Initiative Altherr** vom 25. September 2014 «Überhöhte Importpreise. Aufhebung des Beschaffungszwangs im Inland» (14.449), welcher die Kommissionen der beiden Räte Folge gegeben haben, ist bis im Herbst 2019 sistiert.
- Die **Motion Hess** vom 18. Juni 2015 «Das Cassis-de-Dijon-Prinzip besser zur Wirkung bringen» (15.3631) wurde im März bzw. Juni 2018 von den beiden Räten aufgrund eines Berichts des Bundesrats (17.050) abgeschrieben.
- Die **Motion Bischof** vom 30. September 2016 «Verbot von Knebelverträgen der Online-Buchungsplattformen gegen die Hotellerie» (16.3902), ist von beiden Räten angenommen worden; voraussichtlich bis Herbst 2019 wird das WBF eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage erarbeiten.
- Von der **Motion Fournier** vom 15. Dezember 2016 «Verbesserung der Situation der KMU in Wettbewerbsverfahren» (16.4094), welche Fristen für Gerichte, Verfahrensentzündungen für Parteien, mildere Sanktionen für KMU und die Publikation von Entscheidungen erst bei Rechtskraft fordert, hat der Nationalrat am 5. März 2018 nach der Annahme im Ständerat die beiden erstgenannten Punkte angenommen und die beiden anderen abgelehnt. Das WBF ist an der Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage.
- Der Nationalrat hat am 8. März 2018 die **Motion WAK-N** vom 14. August 2017 «Schaffung eines wirkungsvollen Instruments gegen unangemessene Zeitschriftenpreise» (17.3629) angenommen; die Behandlung im Ständerat steht noch aus.
- Die **Interpellation Pfister** vom 14. Dezember 2017 «Missbräuchliche Abschottung des Schweizer KFZ-Marktes» (17.4151), in welcher es um Parallel- und Direktimporte von Fahrzeugen geht, wurde im Nationalrat am 14. Dezember 2018 erledigt.
- Die **Motion Pfister** vom 27. September 2018 «Effektiver Vollzug des Kartellgesetzes beim Kraftfahrzeughandel» (18.3898) verlangt vom Bundesrat eine Verordnung zum Schutz von Konsumenten und KMU vor wettbewerbsverzerrenden Praktiken im KFZ-Handel. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion, die Räte haben sie noch nicht behandelt.
- Die **Interpellation Vogler** vom 28. September 2018 «Beschleunigung der Weko-Verfahren» (18.4058), in welcher es um die Verfahrensdauer geht, wurde im Nationalrat am 14. Dezember 2018 erledigt.
- Die **Motion Nantermod** vom 12. Dezember 2018 «Des procédures efficaces et équitables en droit de la concurrence» (18.4183), welche eine Anpassung der Verfahrensregeln über die Akteneinsicht und die Gebührenpflicht in der Vorabklärung fordert, wurde noch nicht behandelt.
- Die **Motion Français** vom 13. Dezember 2018 «Kartellgesetzrevision muss sowohl qualitative als auch quantitative Kriterien berücksichtigen, um die Unzulässigkeit einer Wettbewerbsabrede zu beurteilen» (18.4282), welche eine Anpassung von Art. 5 KG verlangt, ist noch nicht behandelt.
- Die **Motion Bauer** vom 14. Dezember 2018 «Untersuchungen der WEKO: die Unschuldsumutung muss Vorrang haben» (18.4304) verlangt eine Streichung von Art. 28 KG, welcher die Publikation der Untersuchungseröffnung mit Namensnennung vorsieht. Sie wurde noch nicht behandelt.

Zur im Dezember 2017 eingereichten **Fair-Preis-Initiative** («Stop der Hochpreisinsel – Für faire Preise») hat der Bundesrat einen indirekten Gegenvorschlag formuliert, welcher die Einführung einer KG-Norm zur relativen Marktmacht vorsieht, sich aber auf die Behinderung von Unternehmen im grenzüberschreitenden Wettbewerb beschränkt. Aktuell verfasst das WBF einen Bericht über das bis Ende November 2018 durchgeführte Vernehmlassungsverfahren sowie die Botschaft zur Fair-Preis-Initiative und des indirekten Gegenvorschlags des Bundesrates.

Die Federführung für die Erarbeitung der Revisionsvorlagen seitens der Verwaltung liegt beim SECO. Das Sekretariat ist an den Arbeiten beteiligt.

4 Organisation und Statistik

4.1 WEKO und Sekretariat

Die **WEKO** führte 2018 14 ganz- oder halbtägige Plenarsitzungen durch. Anlässlich dieser Sitzungen trifft sie die Entscheidungen nach Kartellgesetz sowie in Anwendung des Binnenmarktgesetzes. Diese sind der nachstehenden Statistik zu entnehmen (vgl. Abschnitt 4.2).

Folgende personelle Veränderungen ergaben sich 2018 für die WEKO:

- **Andreas Heinemann** übernahm per 1. Januar 2018 als Nachfolger von Vincent Martenet das Amt des Präsidenten.
- **Danièle Wüthrich-Meyer** trat per 1. Januar 2018 ihr Amt als Vizepräsidentin an.
- **Isabel Martínez** amtiert seit 1. Januar 2018 als Nachfolgerin von Daniel Lampart als WEKO-Mitglied.
- Der Bundesrat ernannte am 9. März 2018 zwei neue WEKO-Mitglieder, **Clémence Grisel Rapin** und **Nicolas Diebold**. Sie traten ihr Amt am 1. Juli bzw. am 1. April 2018 an.

In folgenden Schlüsselpositionen des Sekretariates der WEKO ergaben sich 2018 personelle Veränderungen:

- **Rafael Corazza**, Direktor des Sekretariates, trat per 31. Juli 2018 im Alter von 67 Jahren in den Ruhestand.
- Der Bundesrat wählte am 23. Mai 2018 **Patrik Ducrey** als neuen Direktor des Sekretariats. Der bisherige stellvertretende Direktor trat sein Amt am 1. August 2018 an.
- Die WEKO wählte **Andrea Graber Cardinaux** am 17. September 2018 zur Vizedirektorin des Sekretariates. Sie trat ihre neue Funktion am 1. Oktober 2018 an.
- **Frank Stüssi** nimmt seit 1. Oktober 2018 die Rolle des Kommunikationsverantwortlichen wahr und wurde am 14. Dezember 2018 vom Bundesrat per 1. Januar 2019 vom Vizedirektor zum stellvertretenden Direktor befördert.

Rafael Corazza prägte das Sekretariat als Direktor während rund zwölf Jahren. Er studierte an der HSG in St. Gallen und an der Universität Madrid. 1976 promovierte er zum lic. oec. HSG und erlangte 1985 an der Universität St. Gallen die Doktorwürde. Er absolvierte Praktika in Unternehmungen der Privatwirtschaft und war zudem Assistent an der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie HSG. Während seines Studiums arbeitete er als selbständiger Berater. Rafael Corazza trat 1984 als Sekretär der Kartellkommission in den Bundesdienst ein

und war von 1987 bis 2006 als Vizedirektor, Geschäftsführer und Stellvertreter des Preisüberwachers tätig. Am 9. Juni 2006 ernannte ihn der Bundesrat per 1. Oktober 2006 zum Direktor des Sekretariats.

In seiner Amtszeit fällt die WEKO eine Reihe von wegweisenden Entscheiden. Zahlreiche wichtige Projekte und Entwicklungen wurden während seiner Amtszeit vorgenommen. Auch war Rafael Corazza Mitglied in verschiedenen Expertenkommissionen. Zwei prägende Projekte sind hervorzuheben, die Evaluation des Kartellgesetzes mit den daraus entstandenen Arbeiten sowie das Screening zur statistischen Entdeckung von Wettbewerbsabreden.

Kaum im Amt beauftragte ihn die damalige Vorsteherin, des damaligen Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD, heute WBF), Bundesrätin Doris Leuthard, im Winter 2006/2007 mit der **Evaluation des Kartellgesetzes**. Denn gemäss Art. 59a des revidierten Kartellgesetzes hatte der Bundesrat für die Evaluation der Wirksamkeit der Massnahmen und des Vollzugs des Kartellgesetzes zu sorgen, dem Parlament Bericht zu erstatten und Vorschläge für das weitere Vorgehen zu unterbreiten. Rafael Corazza setzte für die Durchführung dieser umfassenden Aufgabe die breit aufgestellte Evaluationsgruppe Kartellgesetz ein, der er vorstand. Die Evaluation des Kartellgesetzes umfasste einen Synthesebericht, der auf 15 Berichten und Studien beruhte (insgesamt rund 1'000 Seiten Dokumentation). Der Synthesebericht enthielt eine Standortbestimmung über das Wirken und Funktionieren des Kartellgesetzes, zeigte den Handlungsbedarf auf und schloss mit einer Reihe von Empfehlungen an den Gesetzgeber und die Exekutive (Bundesrat, EVD, die WEKO und ihr Sekretariat).

Die Empfehlungen an die WEKO und ihr Sekretariat mündeten in einer neuen Organisation der WEKO und zahlreichen Organisationsentwicklungsarbeiten. Die WEKO entschied sich für ein Präsidiumsmodell, in welchem an Stelle von fünf Einheiten auf Stufe Kommission (Präsidium, drei Kammern, Plenum) noch deren zwei (Präsidium, Plenum) standen und sich damit der Abgrenzungs-, Informations- und Abstimmungsaufwand reduzierte. Die WEKO und das Sekretariat erarbeiten in vier Arbeitsgruppen (Kommissionsarbeit, Management und Führung im Sekretariat, Kernprozesse, IT) verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der Entscheidungsprozesse der WEKO, der Leistungsfähigkeit und Führung der WEKO, der Prozessorientierung des Sekretariats sowie zur Verbesserung der Koordination zwischen Kommission und Sekretariat.

Die Empfehlung an den Gesetzgeber und das damalige EVD führte insbesondere zu umfassenden Gesetzgebungsarbeiten und Vernehmlassungen. Auch wenn die Revision im Parlament letzten Endes scheiterte, bildeten die damit verbundenen Arbeiten die Grundlage für die fortlaufende Diskussion und die später wiederaufgenommenen Revisionsbestrebungen.

Einen zweiten Schwerpunkt seiner Arbeit bildete die Entwicklung eines Instruments für die aktive, statistische Aufdeckung von Abreden. Die WEKO und ihr Sekretariat erhalten zwar wöchentlich eine Reihe von Meldungen und Anzeigen zu allfälligen Wettbewerbsverstössen, denen sie kontinuierlich nachgehen. Die Frage, die sich Rafael Corazza trotzdem stellte und deren Beantwortung er forderte war, ob Kartelle aktiv mittels Datenanalysen entdeckt werden können. Damit beabsichtigte er namentlich, den präventiven Effekt des Kartellgesetzes zu steigern. Da die Bekämpfung von Preisabsprachen im Beschaffungswesen seit 2008 ein Schwerpunktthema der WEKO bildete, startete Rafael Corazza das Pilotprojekt «**Screening**». Ziel war es, Ausschreibungsdaten zu analysieren und statistische Methoden zu entwickeln, die Auffälligkeiten während Ausschreibungen aufzeigen würden. Er setzte Mitarbeitende für dieses Thema ein, warb bei Kantonen für den Erhalt von Ausschreibungsdaten und trieb die Arbeiten voran, welche in einem Screening-Tool mündeten.

Die statistische Analyse von Daten erfordert gute Kenntnisse von Marktstrukturen und vor allem Daten über das Gebotsverhalten von Unternehmen bei Ausschreibungen. Gerade die Beschaffung von Daten bildete dabei einen Knackpunkt. Nachdem der Kanton St. Gallen Daten

von Ausschreibungen zur Verfügung stellte, entwickelte das Sekretariat eine statistische Methode, welche die Auffälligkeiten von Wettbewerbsabreden während Beschaffungsvorgängen identifizierte. Zwei Kennzahlen standen im Vordergrund, der Variationskoeffizient und das relative Distanzmass (vgl. Abschnitt 5.3).

Die Entwicklung des Screening-Tools und die entsprechende statistische Analyse von Öffertöffnungsdaten des Kantons St. Gallen führten im April 2013 zur Eröffnung einer Untersuchung über Abreden im Strassen- und Tiefbau in der Region See-Gaster, in welcher die WEKO im Juli 2016 hunderte von Preisabreden feststellte (vgl. Abschnitte 3.1.1, 5.3 und 5.4). Mit Abschluss dieser Untersuchung und der erfolgreichen Anwendung des Screening-Tools war ein wichtiger Meilenstein gesetzt: Die statistische Analyse von Daten dient der aktiven Aufdeckung von Kartellen. Mit dem Funktionieren der Analyse entwickelte sich ein internationales Interesse anderer Wettbewerbsbehörden, der OECD sowie von grösseren Beschaffungsstellen am Screening-Tool. Das Sekretariat erreichte dank dem unermüdlichen Einsatz von Rafael Corazza internationales Ansehen in der Bekämpfung von Submissionsabreden.

Rafael Corazza leitete das Sekretariat der WEKO mit Enthusiasmus und Weitsicht. Er verstand es, seine Mitarbeiter zu motivieren und ihre Arbeit zu wertschätzen. Er arbeitete unermüdlich, ohne sich in den Vordergrund zu stellen. Vielmehr hob er stets die Arbeit anderer hervor und überliess ihnen die Lorbeeren. Er selbst konzentrierte sich darauf, seine Projekte weiter zu führen, die Mitarbeitenden zielgerichtet einzusetzen und die Behörde vorwärts zu bringen. Rafael Corazza hat es in den rund 12 Jahren seiner Amtstätigkeit geschafft, die Wettbewerbsbehörden zum Blühen zu bringen und die Anwendung des Kartellgesetzes entscheidend weiterzuentwickeln. Auf diesem Fundament lässt sich hervorragend weiterbauen. Dafür gilt Rafael Corazza grosser Dank.

4.2 Statistik

Ende 2018 beschäftigte das **Sekretariat** 68 (Vorjahr 72) Mitarbeitende, wobei der Anteil Frauen 39,7 (Vorjahr 43) Prozent beträgt. Die 68 Mitarbeitenden arbeiten teil- oder vollzeitlich und besetzen insgesamt 58,1 (Vorjahr 60,9) Vollzeitstellen. Die Anzahl Mitarbeitende, welche für die Anwendung des Kartell- und Binnenmarktgesetzes besorgt sind (inkl. Geschäftsleitung) beträgt 51 (Vorjahr 53), was 44,3 Vollzeitstellen (Vorjahr 46,1) entspricht. 12 (Vorjahr 14) Mitarbeitende sind im Dienst Ressourcen und Logistik tätig und unterstützen sämtliche Arbeiten des Hauses; dies entspricht 8,8 (Vorjahr 9,8) Vollzeitstellen. Das Sekretariat bietet zudem 5 (Vorjahr 5) Praktikantenplätze an. Diese 5 Praktikantinnen und Praktikanten arbeiten vollzeitlich.

Die Statistik über die Arbeiten der WEKO und ihres Sekretariates bildet sich für das Jahr 2018 wie folgt ab:

	2018	2017
Untersuchungen		
Während des Jahres geführt	24	30
davon Übernahmen vom Vorjahr	18	26
davon Eröffnungen	6	4
davon neue Untersuchungen aus einer aufgeteilten Untersuchung	0	0
Endentscheide	4	12
davon einvernehmliche Regelungen	2	2
davon behördliche Anordnungen	2	4
davon Sanktionen nach Art. 49a Abs. 1 KG	4	11
davon Teilverfügungen	0	0
Verfahrensleitende Verfügungen	0	1
Andere Verfügungen (Publikation, Kosten, Einsicht, etc.)	2	3

Vorsorgliche Massnahmen	0	1
Sanktionsverfahren nach Art. 50 ff. KG	0	0
Vorabklärungen		
Während des Jahres geführt	15	18
davon Übernahmen vom Vorjahr	10	9
davon Eröffnungen	5	9
Abschlüsse	7	7
davon mit Untersuchungseröffnung	2	1
davon mit Anpassung des Verhaltens	3	3
davon ohne Folgen	2	3
Andere Tätigkeiten		
Bearbeitete Meldungen gemäss Art. 49a Abs. 3 Bst. a KG	2	2
Erfolgte Beratungen	21	21
Abgeschlossene Marktbeobachtungen	72	63
BGÖ-Gesuche	20	9
Sonstige erledigte Anfragen	581	635
Zusammenschlüsse		
Meldungen	34	32
Kein Einwand nach Vorprüfung	27	27
Prüfungen	3	3
Entscheide der WEKO nach Prüfung	3	3
Untersagung	0	1
Zulassung mit Bedingungen/Auflagen	0	0
Zulassung ohne Vorbehalte	3	2
Vorzeitiger Vollzug	0	0
Beschwerdeverfahren		
Beschwerdeverfahren total vor BVGer und BGer	37	31
Urteile BVGer	7	7
davon Erfolg der Wettbewerbsbehörde	5	5
davon teilweiser Erfolg	1	1
davon kein Erfolg	1	1
Urteile BGer	1	2
davon Erfolg der Wettbewerbsbehörde	0	2
davon teilweiser Erfolg	1	0
Hängig Ende Jahr (vor BVGer und BGer)	33	21
Gutachten, Empfehlungen und Stellungnahmen etc.		
Gutachten (Art. 15 KG)	0	1
Empfehlungen (Art. 45 KG)	0	0
Gutachten (Art. 47 KG, 5 Abs. 4 PüG oder 11a FMG)	0	3
Nachkontrollen	0	0
Bekanntmachungen (Art. 6 KG)	0	1
Stellungnahmen (Art. 46 Abs. 1 KG)	152	210
Vernehmlassungen (Art. 46 Abs. 2 KG)	8	8
BGBM		
Empfehlungen / Untersuchungen (Art. 8 BGBM)	0	1
Gutachten (Art. 10 BGBM)	3	5
Beratungen (Sekretariat)	94	73
Beschwerden (Art. 9 Abs. 2 ^{bis} BGBM)	0	0

Aus der Statistik für das Jahr 2018 und dem Vergleich mit den Zahlen aus dem Jahr 2017 ergeben sich folgende wesentliche Erkenntnisse:

- 2018 wurden **weniger Endentscheide** getroffen als im Jahr zuvor. Das ist darauf zurückzuführen, dass sieben der zwölf Endentscheide, die im 2017 gefällt wurden, Submissionsabreden im Kanton Graubünden betrafen, die ursprünglich im Rahmen einer grösseren Untersuchung zusammengefasst waren und im Laufe des Verfahrens auf zehn verschiedene Untersuchungen aufgeteilt wurden (vgl. Abschnitt 3.1.1). Vor diesem Hintergrund hat die WEKO im vergangenen Jahr auch weniger Sanktionen nach Art. 49a Abs. 1 KG verhängt als im Jahr zuvor.
- Das Sekretariat führte 2018 **mehr Vorabklärungen** durch als im Vorjahr.
- 2018 erhielt die WEKO **ähnlich viele Zusammenschlussverfahren** gemeldet wie 2017. Ebenso genehmigte die WEKO 2018 gleich viele Zusammenschlüsse nach der Vorprüfung und ähnlich viele nach einer vertieften Prüfung wie im Vorjahr. Hingegen hatte die WEKO 2018 keinen Zusammenschluss zu untersagen.
- Die Anzahl **hängiger Beschwerdeverfahren** vor den Gerichten **erhöhte** sich 2018 gegenüber 2017.
- Das Sekretariat schloss 2018 **mehr Marktbeobachtungen** ab als im Jahr zuvor. Namentlich der Dienst Produktemärkte beurteilte viele Anzeigen im Rahmen von Marktbeobachtungen, so z.B. zum Thema «Hochpreisinsel Schweiz» (vgl. Abschnitt 3.4.1) und im Automobilsektor (vgl. Abschnitt 3.4.4)
- 2018 hatte das Sekretariat **mehr Erläuterungen zum BGBM** vorzunehmen als im Jahr zuvor. Dies ist hauptsächlich auf die zahlreichen Anfragen von Handwerksbetrieben zur LIA zurückzuführen (vgl. Abschnitt 3.5). Bei den drei BGBM-Gutachten handelt es sich um Stellungnahmen in Beschwerdeverfahren vor Bundesgericht.

5 Submissionsabreden

5.1 Ausgangslage

Gemäss einer Umfrage des Sekretariates der Beschaffungskommission des Bundes (BKB) aus dem Jahre 2004 hatten rund die Hälfte der Befragten einschlägige Erfahrungen im Zusammenhang mit Abreden gemacht. Am 4. April 2005 eröffnete das Sekretariat im Einverständnis mit einem Präsidiumsmitglied die Untersuchung «Strassenbeläge Tessin», die am 19. November 2007 in einer wegweisenden Entscheidung der WEKO mündete. 2006 verfasste das Sekretariat im Rahmen der damaligen Revisionsbestrebungen des Beschaffungsrechts einen Bericht zu «Wettbewerb und Vergaberecht», setzte sich dabei insbesondere mit dem Risiko von Submissionsabreden auseinander und schlug eine Reihe von wettbewerbsstärkenden Massnahmen für die Revision des Beschaffungsrechts vor. Diese und weitere Erfahrungen und Arbeiten führten dazu, dass die Bekämpfung von Submissionsabreden ab 2008 ein Schwerpunktthema der WEKO bildete.

Dabei hielt sich die WEKO vor Augen, dass Submissionsabreden in der Regel mit Folgen wie höheren Preisen, Strukturerosion sowie geringeren Effizienz- und Innovationsanreizen für Unternehmungen verbunden sind. Die OECD rechnet mit 10–20% höheren Preisen infolge von Submissionsabreden. Die WEKO stellte in der genannten Untersuchung Strassenbeläge Tessin fest, dass die Offertpreise für Strassenbelagsarbeiten nach der Kartellzeit durchschnittlich rund 30% tiefer lagen als während des Kartells. Jüngere empirische Studien zeigen auf, dass die Preise infolge von Mengen- und Preisabreden sowie von Submissionsabreden durchschnittlich rund 25–45% höher zu liegen kommen als in Situationen ohne Abreden. Submissi-

onsabreden schaden folglich der Volkswirtschaft. Sie führen zu überhöhten Ausgaben der öffentlichen Hand, was sich direkt oder indirekt auf die Steuerlast der Schweiz auswirkt. Vor dem Hintergrund des über CHF 40 Mrd. hohen öffentlichen Beschaffungsvolumens der öffentlichen Hand (Bund, Kantone, Gemeinden) für Bauten, Güter und Dienstleistungen wird das Schädigungspotential von Submissionsabreden umso bedeutender.

Die Arbeit der WEKO und ihres Sekretariates siedelt sich auf drei Ebenen an,

- der Prävention vor und Information über Submissionsabreden,
- der «passiven» und «aktiven» Aufdeckung von Submissionsabreden sowie
- der Verfolgung von Submissionsabreden.

5.2 Prävention und Information

Submissionsabreden zu verhindern und sie damit im Keim zu ersticken, ist zielführender als lediglich kartellrechtliche Verfahren zu führen. Informierte und ausgebildete Beschaffungsstellen tragen stark zur Bekämpfung von Submissionsabreden bei. Deshalb führte das Sekretariat ab 2007 das Modul „Sicherstellung des Wettbewerbs im öffentlichen Beschaffungswesen“ im Rahmen der Aus- und Weiterbildung im Beschaffungswesen des Kompetenzzentrums Beschaffungswesen Bund (KBB) für die Bundesverwaltung und die öffentlichen Unternehmungen des Bundes durch. Gleichzeitig ging das Sekretariat auf die Kantone zu und bot **Sensibilisierungsveranstaltungen** an, die der Bekämpfung von Submissionsabreden und der Anwendung des Binnenmarktgesetzes dienen. In den Kantonen der Deutschschweiz fanden entsprechende halb- oder ganztägige Veranstaltungen vor allem in den Jahren 2009 und 2014 statt (und sind für 2019 geplant), in der Romandie in den Jahren 2012 und 2018 sowie im Tessin 2018. Das kantonale Interesse an diesen Veranstaltungen nahm über die Zeit zu. Dabei stehen die kartellrechtliche und volkswirtschaftliche Problematik von Submissionsabreden, das Vorgehen und die Entscheide der WEKO sowie das Erkennen und Verhindern von Submissionsabreden im Vordergrund. Folgende Fragen sollten Beschaffende nach dem Besuch einer Sensibilisierungsveranstaltung beantworten können:

- Was ist eine Submissionsabrede im kartellrechtlichen Sinn?
- Wie können Beschaffungsstellen Submissionsabreden erkennen und verhindern?
- Welches ist die Praxis der WEKO?
- Wie kann die WEKO die Beschaffungsstelle unterstützen, wenn ein Verdacht auf Submissionsabreden vorliegt?
- Was bedeutet es für die Beschaffungsstelle, wenn die WEKO eine kartellrechtliche Untersuchung eröffnet?
- Was hat die WEKO für Instrumente, um gegen Submissionskartelle vorzugehen?

Zusätzlich zu diesen Veranstaltungen halten die WEKO und ihr Sekretariat Vorträge an Fachveranstaltungen, sei es etwa bei Verbänden, Bundesbetrieben oder an Hochschulen. Während die Wettbewerbsbehörden ihre Erfahrungen und Kenntnisse weitergeben, lernen sie laufend praktische Probleme kennen, die sich im Rahmen von Beschaffungen ergeben können.

Die erhöhte Sensibilität der Beschaffungsstellen hängt nicht nur mit den Ausbildungen, sondern auch mit den gefälltten WEKO-Entscheiden zusammen. Mit den ersten grösseren Untersuchungen und Entscheiden zu Submissionskartellen in den Kantonen Tessin, Aargau und Zürich ging ein Ruck durch die Branche. Dies ist nicht nur bei Beschaffungsstellen, sondern auch bei Unternehmen und Betroffenen spürbar. So nahmen Anfragen und die Meldung von Verdachtsmomenten laufend zu. Letztere führten auch zu einigen der jüngeren Verfahren,

welche die Wettbewerbsbehörden im Beschaffungsbereich durchführen. So besteht eine Wechselwirkung zwischen den Pfeilern „Prävention und Information“ einerseits und „Verfolgung“ andererseits.

Zur Prävention und Information zählt auch der Einsatz der Wettbewerbsbehörden im Rahmen der Revisionsbestrebungen des **Beschaffungsrechts**. Die Wettbewerbsbehörden lassen dabei ihre Erfahrungen und Kenntnisse einfließen, sei es im Rahmen von bundesinternen Arbeitsgruppen, in Form von Stellungnahmen in Vernehmlassungsverfahren sowie Empfehlungen und Berichten.

5.3 Aufdeckung inkl. Screening

Das Sekretariat erhält wöchentlich diverse Hinweise, Meldungen und Anzeigen zu möglichen kartellrechtlichen Verstössen. Diese Hinweise stammen namentlich von Unternehmen, die von Wettbewerbsabreden betroffen oder selber daran beteiligt sind (Letzteres in Form von Selbstanzeigen), von Bürgerinnen und Bürgern, von Whistleblowern und von Beschaffungsstellen. Diesen geht das Sekretariat konsequent nach. Diese Hinweise sind für die Arbeit der Wettbewerbsbehörden und die Aufdeckung von Wettbewerbsverstössen wichtig.

Das Sekretariat setzte sich zum Ziel, nicht einzig auf Hinweise hin, sondern zudem proaktiv in Eigenregie Submissionsabreden aufzudecken. Folglich begann das Sekretariat, Ausschreibungsdaten zu analysieren und statistische Methoden zu entwickeln, die Auffälligkeiten im Verhaltensmuster von Offerten aufzeigen. Zwei Kennzahlen standen im Vordergrund, der Variationskoeffizient und das relative Distanzmass. So spielt die Varianz der Angebotspreise während Ausschreibungen eine zentrale Rolle bei der Analyse von Offertdaten. Die Streuung der Angebotspreise in Kartellphasen unterscheidet sich zu Situationen ohne Kartelle und lässt sich mit dem Variationskoeffizienten beziffern. Im Weiteren entdeckte das Sekretariat, dass sich die Differenzen zwischen dem ersten und zweiten sowie den weiteren Angebotspreisen während Kartellphasen anders darstellen als ausserhalb von Kartellen. Diese Differenzen lassen sich mit dem relativen Distanzmass messen. Diese beiden Kennziffern bilden die Basis für das Screening-Tool des Sekretariates.

Die statistische Analyse von Offertöffnungsdaten des Kantons St. Gallen führte im April 2013 zur Eröffnung einer Untersuchung über Abreden im Strassen- und Tiefbau in der Region See-Gaster. Die Untersuchung schloss die WEKO mit Entscheid vom 8. Juli 2016, in dem die WEKO feststellte, dass sich acht Strassen- und Tiefbauunternehmen in den Bezirken See-Gaster (SG) sowie March und Höfe (SZ) zwischen 2002 und 2009 bei mehreren hundert Ausschreibungen die Preise abgesprochen und bestimmt hatten, wer den Zuschlag erhalten soll (vgl. Abschnitt 3.1.1). Damit war ein wichtiger Meilenstein gesetzt. Das vom Sekretariat entwickelte Screening-Tool funktioniert. Es dient der aktiven Aufdeckung von Submissionsabreden. Damit geht ein erhöhter präventiver Effekt des Kartellgesetzes einher. Unternehmungen, die Submissionsabreden schliessen, müssen damit rechnen, dass deren Verhalten aufgrund ihres Preissetzungsverhaltens bei Ausschreibungen entdeckt wird.

Die WEKO und das Sekretariat präsentieren das Screening-Tool und dessen erfolgreichen Einsatz an verschiedenen Veranstaltungen im In- und Ausland, namentlich bei der OECD, ausländischen Wettbewerbsbehörden und Beschaffungsstellen (vgl. Abschnitt 3.7). Das Interesse am Screening-Tool ist hoch. Die Methode wurde auch im Rahmen von Forschungsbeiträgen dargelegt und findet nun Eingang in der ökonomischen Forschung und Literatur.

5.4 Verfolgung

Die WEKO hat in den letzten rund zehn Jahren eine Reihe von wichtigen Entscheiden über Submissionskartelle gefällt und relevante Praxis entwickelt. Die nachfolgende Übersicht gibt die Sanktionsentscheide der WEKO zu Submissionsabreden in den Jahren 2007 bis 2018 wieder.

WEKO-Entscheid	Jahr Entscheidung	Kartelldauer	Gesamtabrede / Einzelabreden	Sanktionshöhe total (in CHF)	Rechtskraft
Strassenbeläge Tessin	2007	1999–2003, z.T. bis 2005	Gesamtabrede	0 (direkte Sanktionsmöglichkeit erst ab 2004)	Ja
Elektroinstallationsbetriebe Bern	2009	2006–2008	Einzelabreden	CHF 1,2 Mio.	Ja
Strassen- und Tiefbau Kanton Aargau	2011	2006–2009	Einzelabreden	CHF 3,8 Mio.	z.T. vor BGer hängig
Strassen- und Tiefbau Kanton Zürich	2013	2006–2009	Einzelabreden	CHF 489'000	Ja
Tunnelreinigung	2015	2008–2013	Gesamtabrede	CHF 161'000	Ja
Bauleistungen See-Gaster	2016	2002–2009	Gesamtabrede	CHF 5 Mio.	z.T. vor BVGer hängig
Eflare Warnblitzleuchten	2016	2015	Vertikale Gebietschutzabrede	CHF 33'000	Ja
Hoch- und Tiefbau Münstertal	2017	2004–2012	Gesamtabrede	0 (infolge Selbstanzeigen und des Konkurses eines Unternehmens)	Ja
Hoch- und Tiefbau Engadin III–VIII	2017	2009–2012	8 Einzelabreden	CHF 1 Mio.	2 Entscheide rechtskräftig, 4 Entscheide vor BVGer hängig
Hoch- und Tiefbau Engadin I	2018	1997–2012	Mehrere Gesamtabreden, 11 Einzelabreden	CHF 7,5 Mio.	z.T. vor BVGer hängig

Im Sommer 2019 sind die beiden letzten von zehn Entscheiden zu Submissionsabreden im Kanton Graubünden geplant (vgl. Abschnitt 3.1.1). Ebenfalls hängig sind Untersuchungen betreffend mutmassliche Submissionsabreden im Elektrizitätsbereich in Genf (vgl. Abschnitt 3.2.3) sowie betreffend mögliche Submissionsabreden bei öffentlichen Ausschreibungen des Kantons Tessin und von Tessiner Gemeinden für die Lieferung von Fahrzeugen (vgl. Abschnitt 3.4.4).

Die bisherigen Entscheide haben es der WEKO erlaubt, ihre Praxis zu Submissionsabreden zu festigen und Grundsatzfragen zu klären. Folgende Punkte sind hervorzuheben:

- Submissionsabreden, bei denen die beteiligten Unternehmen übereinkommen, welches Unternehmen den Zuschlag erhalten soll und/oder eine Einigung über die Höhe der Angebote zustande kommt, sind typischerweise als **Preis- und/oder Geschäftspartnerabreden** zu qualifizieren. Als harte horizontale Kartelle erfüllen sie regelmässig den Tatbestand von Art. 5 Abs. 3 KG. Sie sind grundsätzlich zu sanktionieren.
- Ein Unternehmen ist für seine Beteiligung an einer Submissionsabrede in der Regel auch dann zu sanktionieren, wenn es aus der betroffenen Ausschreibung keinen Umsatz generiert («umsatzloser Verstoss»). Dies ist namentlich dann der Fall, wenn das Unternehmen eine «Stützofferte» einreicht oder wenn eine «Schutznahme» erfolglos geblieben ist. Dass auch umsatzlose Verstösse zu sanktionieren sind, hat das BVGer in seinen Urteilen zum Fall Strassen- und Tiefbau Kanton Aargau bestätigt (vgl. Abschnitt 3.1.1). Gemäss den jüngeren Entscheiden der WEKO in den Fällen Engadin I und Engadin III–VIII ist dabei für die Sanktionsbemessung derjenige Umsatz massgebend, den das «schutznehmende Unternehmen» abredegemäss hätte erzielen sollen.
- In der Praxis von besonderer Bedeutung ist schliesslich die **Unterscheidung zwischen Gesamtabreden und Einzelabreden**. Bei einer Gesamtabrede koordinieren die an der Abrede beteiligten Unternehmen ihr Verhalten bei Ausschreibungen projektübergreifend. Dagegen zeichnen sich Einzelabreden dadurch aus, dass die beteiligten Unternehmen ihr Bieterverhalten nur für eine spezifische Ausschreibung koordinieren. Gesamtabreden können zum Beispiel in Form von Rotationskartellen, Quotenkartellen oder Gebietsabreden auftreten. Die Unterscheidung zwischen Gesamtabreden und Einzelabreden hat Folgen für die Beweisführung und die Sanktionierung. Liegt eine Gesamtabrede vor, braucht die WEKO nicht zwingend Beweis darüber zu führen, welche konkreten Ausschreibungen durch die Abrede verfälscht worden sind. Zudem ist bei der Sanktionierung der gesamte auf dem relevanten Markt erzielte Umsatz massgebend, selbst wenn der Wettbewerb nicht bei allen Ausschreibungen beseitigt oder beeinträchtigt worden ist. Gesamtabreden hatte die WEKO etwa in den Fällen Strassenbeläge Tessin, Tunnelreinigung, Bauleistungen See-Gaster, Hoch- und Tiefbau Münstertal und Hoch- und Tiefbau Engadin I zu beurteilen.
- Die bisherigen WEKO-Verfahren betrafen Submissionsabreden, nicht **Arbeitsgemeinschaften (ARGE)**. ARGE liegen nicht im Fokus der WEKO, da sie grundsätzlich keine Wettbewerbsabreden im Sinne von Art. 4 Abs. 1 KG bilden. Typischerweise fördern sie den Wettbewerb, indem sie es Unternehmen (insb. KMU) überhaupt erst ermöglichen, für ein bestimmtes Projekt zu offerieren und dieses durchzuführen. Die WEKO griff ARGE in ihren Verfahren dann auf, wenn sie als Deckmantel für Submissionsabreden dienten. Im Fall Elektroinstallationen Bern beispielsweise bildeten Unternehmen bezüglich einzelner Submissionen ARGE, legten diese gegenüber dem Bauherrn nicht offen, die ARGE-Partner reichten zudem separate Offerten ein, womit sie den Anschein von Wettbewerb erweckten und die Bauherren täuschten. In solchen Fällen liegen keine ARGE im eigentlichen Sinne vor, sondern Submissionskartelle, die als ARGE bezeichnet und getarnt wurden.

5.5 Fazit

Der Schutz des Wettbewerbs im öffentlichen Beschaffungswesen bildet einen Schwerpunkt der Tätigkeit der WEKO und seines Sekretariates. Wettbewerb trägt zum effizienten Einsatz von Ressourcen sowie zur Optimierung der wirtschaftlichen Wohlfahrt bei. Submissionsabreden hingegen schaden Beschaffenden der öffentlichen Hand und Privaten. Durch das konsequente Verfolgen von Submissionskartellen, den Austausch mit Beschaffungsstellen, Referate und die Entwicklung des Screening-Tools haben die Wettbewerbsbehörden in den letzten zehn Jahren entscheidend zur Bekämpfung von Submissionsabreden beigetragen.