

---

**Jahresbericht 2023**

**Wettbewerbskommission (WEKO)**

---

# Inhaltsverzeichnis

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Das Jahr 2023 im Überblick</b> .....   | <b>3</b>  |
| <b>2</b> | <b>Über die WEKO und das Sekretariat</b> .....  | <b>4</b>  |
| <b>3</b> | <b>Wichtigste Entscheide 2023</b> .....   | <b>5</b>  |
| 3.1      | Entscheide der WEKO.....  | 5         |
| 3.2      | Urteile der Gerichte.....   | 5         |
| <b>4</b> | <b>Tätigkeiten</b> .....  | <b>9</b>  |
| 4.1      | Tätigkeiten in verschiedenen Märkten.....   | 9         |
| 4.1.1    | Automobilsektor.....  | 9         |
| 4.1.2    | Bauwirtschaft.....  | 10        |
| 4.1.3    | Detailhandel und Konsumgüterindustrie.....  | 11        |
| 4.1.4    | Energie.....  | 11        |
| 4.1.5    | Finanzmärkte.....   | 12        |
| 4.1.6    | Gesundheitswesen.....   | 13        |
| 4.1.7    | Landwirtschaft.....   | 13        |
| 4.1.8    | Medien.....   | 14        |
| 4.1.9    | Post.....   | 14        |
| 4.1.10   | Sport.....  | 15        |
| 4.1.11   | Telekommunikation.....  | 15        |
| 4.1.12   | Verkehr.....  | 15        |
| 4.1.13   | Weitere Tätigkeiten.....  | 15        |
| a.       | Relative Marktmacht.....  | 15        |
| b.       | Vertikalabreden.....  | 16        |
| c.       | Ermittlungen.....   | 16        |
| 4.2      | Binnenmarkt.....  | 17        |
| <b>5</b> | <b>Internationales</b> .....  | <b>18</b> |
| <b>6</b> | <b>Gesetzgebung</b> .....   | <b>19</b> |
| <b>7</b> | <b>Statistik</b> .....  | <b>22</b> |
| <b>8</b> | <b>Spezialthema 2023: Einsatz gegen Marktabschottungen und überhöhte Preise</b> .....     | <b>25</b> |
| 8.1      | Bekämpfung von vertikalen Gebietsabschottungen und Preisbindungen.....                    | 25        |
| 8.2      | Öffnung von Märkten.....  | 26        |
| 8.3      | Bekämpfung von Preisabreden.....  | 27        |
| 8.4      | Stellungnahmen zu Regulierungen.....  | 28        |
| 8.5      | Relative Marktmacht.....  | 29        |
| 8.6      | Fazit.....  | 30        |
| <b>9</b> | <b>Anhang: Mitglieder der Kommission und der Geschäftsleitung des Sekretariates</b> ..... | <b>31</b> |

# 1 Das Jahr 2023 im Überblick

Die Wettbewerbskommission (WEKO) und ihr Sekretariat bekämpfen seit Jahren Preisabreden und Marktabschottungen, öffnen Märkte und stärken den Binnenmarkt. Sie äussern sich laufend zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen und weisen in Stellungnahmen auf wettbewerbsrechtliche und -ökonomische Probleme hin. Diesem Einsatz gegen Marktabschottungen und überhöhte Preise widmet sich das diesjährige Spezialthema des Jahresberichtes, das auch sinnbildlich für das Schaffen im Jahre 2023 steht. So sicherte die WEKO mit ihrem wichtigen Entscheid **Netzbaustrategie Swisscom** den Wettbewerb bei der Nutzung der Glasfaserinfrastruktur für die nächsten rund 50 Jahre. Die WEKO entschied, dass die Swisscom ihr Glasfasernetz in einer Weise aufzubauen hat, dass Dritten ein Layer 1-Zugang ab den Anschlusszentralen von Swisscom ermöglicht wird. Damit sind die Konkurrentinnen von Swisscom in der Lage, den Haushalten und Unternehmen ein Glasfaserinternet anzubieten. Es kann Wettbewerb entstehen, der Produkte und Dienstleistungen zu einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis erhältlich macht.

Neben dem Glasfaserbereich setzte sich die WEKO mit dem Deponiebereich auseinander. Bau- und Entsorgungsunternehmen ohne Aktionärsstatus bezahlten bei der marktbeherrschenden **Deponie Höli** höhere Entsorgungsgebühren als ihre Aktionärinnen. Damit waren die Nichtaktionärinnen weniger konkurrenzfähig. Diese Ungleichbehandlung durch die Deponie Höli beurteilte die WEKO als missbräuchlich und unzulässig.

Wie bereits in den beiden Vorjahren hatte die WEKO überdurchschnittlich viele Zusammenschlüsse zu prüfen. Der Zusammenschluss zwischen der **UBS** und der **CS** fiel zwar in den Verantwortungsbereich der FINMA, beschäftigte die WEKO gleichwohl über Monate hinweg. Die WEKO setzte sich intensiv mit den Auswirkungen dieser Fusion auseinander und nahm zuhänden der FINMA Stellung. Zudem verabschiedete sie verschiedene Empfehlungen an verschiedene Behörden.

Die **Tätigkeiten** der WEKO und ihres Sekretariates sind breit: Sie führten *25 Untersuchungen* und *17 Vorabklärungen*. Sie behandelten rund *50 Marktbeobachtungen*, über *30 Zusammenschlüsse* und verfassten *Stellungnahmen* in rund 330 Ämterkonsultationen und Vernehmlassungsverfahren. Diese Verfahren und Stellungnahmen betreffen verschiedenste Märkte wie den Automobilsektor, den Energiebereich, die Finanzmärkte, die Landwirtschaft oder etwa die Telekommunikation.

Das **Bundesgericht** (BGer) und vor allem das **Bundesverwaltungsgericht** (BVGer) urteilten 2023 über eine Reihe von Beschwerden gegen Entscheide der WEKO. Die Gerichte stützen die WEKO weitgehend. Mit ihren Urteilen bestätigen sie jeweils die Unzulässigkeit der durch die WEKO behandelten Verhaltensweisen. Diese Gerichtsurteile zeigen, dass die WEKO möglicherweise kartellrechtswidrige Verhaltensweisen umfassend untersucht, die Verfahrensrechte der Parteien einhält, belastende und entlastende Elemente berücksichtigt und die Unschuldsvermutung stets beachtet.

## 2 Über die WEKO und das Sekretariat

Die **WEKO** (Entscheidinstanz) ist eine Milizbehörde. Sie besteht seit dem 1. Januar 2024 aus dreizehn vom Bundesrat gewählten Mitgliedern. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder sind unabhängige Sachverständige – Rechts- und Ökonomieprofessorinnen und -professoren sowie Anwältinnen. Die übrigen Sitze teilen sich Vertreterinnen und Vertreter der grossen Wirtschaftsverbände und Konsumentenorganisationen (zu den Mitgliedern siehe Anhang). Die WEKO kommt alle zwei bis vier Wochen zusammen und trifft die wichtigen Entscheide, auch hinsichtlich der Bussen, auf Antrag des Sekretariates. Sie führte 2023 elf ganz- oder halbtägige Plenarsitzungen durch.

Der WEKO steht ein vollamtliches **Sekretariat** (Untersuchungsinstanz) zur Verfügung. Dieses führt die kartellrechtlichen Verfahren durch, bereitet die Entscheidungen der WEKO vor und ist Ansprechstelle für Unternehmen, Private und Behörden in wettbewerbsrechtlichen Fragen. Es besteht aus vier Diensten (Abteilungen), dem Fachbereich Binnenmarkt und einem Dienst Ressourcen. Zu den Mitgliedern der Geschäftsleitung siehe Anhang. Das Sekretariat beschäftigte Ende 2023 73 (Vorjahr 76) Personen (ohne Praktikantinnen und Praktikanten), mehrheitlich Juristinnen und Juristen sowie Ökonominnen und Ökonomen. Der Anteil Frauen betrug 38,3 (Vorjahr 44,7) Prozent. Die 73 Mitarbeitenden arbeiten teil- oder vollzeitig und besetzen insgesamt 62,6 (Vorjahr 65,3) Vollzeitstellen. Die Anzahl Mitarbeitende, welche für die Anwendung des Kartell- und Binnenmarktgesetzes besorgt sind (inkl. Geschäftsleitung), beträgt 55 (Vorjahr 57), was 48,4 Vollzeitstellen (Vorjahr 50,7) entspricht. 18 (Vorjahr 19) Mitarbeitende sind im Dienst Ressourcen tätig und unterstützen sämtliche Arbeiten der Behörde; dies entspricht 14,2 (Vorjahr 14,6) Vollzeitstellen (diese Mitarbeitenden nehmen auch Querschnittsaufgaben für das Bundesamt für Wohnungswesen, BWO, und Bundesamt für die wirtschaftliche Landesversorgung, BWL, wahr). Das Sekretariat bot zudem vier (Vorjahr vier) Vollzeitstellen für Praktikantinnen und Praktikanten an.

Ende 2023 ist die Amtsperiode für die Mitglieder der WEKO abgelaufen. **Armin Schmutzler** (Prof. Dr., Universität Zürich) und **Winand Emons** (Prof. Dr., Universität Bern) erreichten damit Ende 2023 ihre maximale Amtszeit. **Henrique Schneider** (Schweizerischer Gewerbeverband) demissionierte vor Ablauf seiner maximalen Amtsperiode per Ende Juli 2023. Als Ersatz wählte der Bundesrat **Igor Letina** (Prof. Dr., Universität Bern), **Gerd Mühlheuser** (Prof. Dr., Universität Hamburg) sowie **Mikael Huber** (Dr., Schweizerischer Gewerbeverband). Damit die italienischsprachige Schweiz in der WEKO vertreten ist, setzte er zudem **Mauro Nicoli** (Anwalt) als Mitglied ein. Igor Letina tritt als Vizepräsident in die Fussstapfen von Armin Schmutzler, dem ein besonderer Dank gebührt.

**Armin Schmutzler** bildete seit 2016 Teil des dreiköpfigen Präsidiums der WEKO. Sein wichtiges Amt als Vizepräsident füllte er mit grossem Engagement und hoher Motivation aus. Er brachte sein umfangreiches Wissen in verständlicher Weise in die Verfahren und Fragestellungen der WEKO ein. Er verstand es, komplexe und grosse Dossiers zu erfassen und für andere Kommissionsmitglieder verständlich zu machen. Als Ökonom kam ihm zudem die Aufgabe zu, die Brücke zwischen Lehre und Praxis zu pflegen. Diese Aufgabe erfüllte er mit Bravour und brachte nicht nur praktisches, sondern auch wissenschaftliches Wissen in die WEKO ein. Seinen ausgezeichneten Ruf in der wissenschaftlichen Welt setzte er auch dafür ein, dass die für die WEKO relevanten wettbewerbsökonomischen Fragestellungen in der Wissenschaft diskutiert und erforscht werden. Armin Schmutzler bildete eine tragende Säule der WEKO.

## 3 Wichtigste Entscheide 2023

### 3.1 Entscheide der WEKO

Mit Entscheid vom 4. Dezember 2023 schloss die WEKO die *Untersuchung Netzbaustrategie Swisscom* ab. Die Swisscom (Schweiz) AG hatte mit der «Netzbaustrategie 2025» ab Anfang 2020 die Bauweise des Netzes so geändert, dass in Gebieten, welche sie alleine mit Glasfaser ausbaut, Wettbewerber keinen direkten Zugang mehr zur Netzwerkinfrastruktur (Layer 1-Zugang) erhielten. In ihrem Entscheid gelangte die WEKO zum Ergebnis, dass die Swisscom auf dem Markt für den Zugang zur physischen Netzinfrastruktur mit glasfaserbasierten Übertragungsgeschwindigkeiten in Gebieten, in denen lediglich ein Glasfaseranschluss an das Swisscom-Netz besteht, über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Swisscom hat diese missbraucht, indem sie einen Layer 1-Zugang für alternative Fernmeldediensteanbieterinnen verweigert und deren technische Entwicklung eingeschränkt hat. Vorbehältlich sachlich begründeter Einzelfälle verpflichtet der Entscheid der WEKO Swisscom dazu, innerhalb von bestimmten Übergangsfristen bereits in Betrieb genommene Glasfaseranschlüsse, die kein Layer 1-Angebot ermöglichen, ausser Betrieb zu nehmen oder umzurüsten. Zudem wird Swisscom grundsätzlich untersagt, zukünftig ein Glasfasernetz in einer Weise aufzubauen bzw. auszubauen, die es Nachfragerinnen verunmöglicht, ein Layer 1-Angebot ab den Swisscom Anschlusszentralen zu nutzen. Nebst diesen Massnahmen wurde der Swisscom eine Busse von rund 18 Millionen Franken auferlegt. Der Entscheid der WEKO kann vor BVGer angefochten werden. In dieser Sache hatte die WEKO bereits mit der Untersuchungseröffnung im Dezember 2020 vorsorgliche Massnahmen verfügt und der Swisscom untersagt, ihr Glasfasernetz in einer Weise aufzubauen, die Dritten einen Layer 1-Zugang ab den Anschlusszentralen von Swisscom verunmöglicht. Die vorsorglichen Massnahmen wurden vom BVGer und später vom BGer vollumfänglich bestätigt (vgl. dazu 4.1.11).

Ende August 2023 kommunizierte die WEKO ihren Entscheid vom 3. Juli 2023 über die **Deponie Höli Liestal AG**. Sie stellte fest, dass die Deponie Höli in einem Umkreis von rund 40 Fahrminuten für nicht wiederverwertbare Abfälle eine marktbeherrschende Stellung einnimmt und diese missbraucht hat. Bau- und Entsorgungsunternehmen entsorgen verschiedene Arten von Bauabfällen und Bodenaushub auf Deponien, so auch auf der Deponie Höli. Für die Wahl einer Deponie sind die Deponiegebühren sowie die Transportkosten zur Deponie ausschlaggebend. Die Deponie Höli liess ihre Aktionärinnen zu Vorzugskonditionen und damit zu deutlich tieferen Preisen als Nichtaktionäre Abfallmaterial deponieren. Bau- und Entsorgungsunternehmen ohne Aktionärsstatus mussten folglich zu höheren Gebühren entsorgen. Sie waren damit weniger konkurrenzfähig als Aktionäre. Zudem verweigerte die Deponie Höli Nichtaktionären vorübergehend die Materialannahme. Diese Ungleichbehandlungen behinderten Nichtaktionäre im Wettbewerb zu Aktionärinnen. Somit missbrauchte die Deponie Höli ihre marktbeherrschende Stellung und erhielt eine Busse von rund 1 Million Franken. Der Entscheid ist rechtskräftig.

### 3.2 Urteile der Gerichte

Die WEKO stellte in ihrem Entscheid **Baubeschläge** für Fenster und Fenstertüren vom 18. Oktober 2010 verschiedene sanktionierbare Preisabreden zwischen Händlerinnen von Baubeschlägen fest. Drei Unternehmen beschwerten sich beim BVGer, welches die Beschwerden im Jahr 2014 allesamt guthiess. Gegen zwei dieser Urteile rekurrierte die WEKO vor BGer. Das BGer hiess die beiden Rekurse im Jahr 2017 gut und wies die Sache zur Neubeurteilung ans BVGer zurück. Mit seinen Urteilen vom 12. Dezember 2023 stützt nun das BVGer die ursprünglichen Entscheide der WEKO. Die Urteile sind rechtskräftig.

Die WEKO führte insgesamt 10 Untersuchungen über Submissionsabreden im Kanton Graubünden. 3 dieser Verfahren beschäftigten sich jeweils mit einer Vielzahl, 7 mit maximal 10 abgesprochenen Bauprojekten. Zu den Untersuchungen zählen die WEKO-Entscheide vom

27. Mai 2019 über eine Vielzahl an unzulässigen Wettbewerbsabreden zwischen 3 Bauunternehmen (**Engadin II**), vom 26. März 2018 über mehrere Arten unzulässiger Abreden zwischen vielen Unternehmen (**Engadin I**) sowie drei Entscheide vom 2. Oktober 2017 über unzulässige Wettbewerbsabreden zu je einem Bauvorhaben zwischen 2 Unternehmen (**Engadin IV**) oder 3 Unternehmen (**Engadin VI** und **Engadin VIII**):

- Die Bezzola Denoth AG sowie die Implenia Schweiz AG reichten gegen den WEKO-Entscheid **Engadin VI** Beschwerde beim BVGer ein, welches die Beschwerde mit seinen Urteilen vom 7. Dezember 2023 und 23. November 2023 abwies. Das BVGer setzte sich mit dem Vorliegen einer unzulässigen Abrede sowie mehreren Sanktionsfragen auseinander. Es bestätigte seine jüngere Praxis zu Submissionsabreden und im Ergebnis den WEKO-Entscheid. Ein Unternehmen zog das Urteil an das BGer weiter.
- Gegen den Entscheid **Engadin VIII** erhob namentlich die Implenia Schweiz AG Beschwerde beim BVGer. In seinem Urteil vom 28. November 2023 hatte sich das BVGer primär mit Sanktionsfragen auseinandersetzen. Es bestätigte seine jüngere Praxis zu Submissionsabreden und den WEKO-Entscheid. Implenia legte beim BGer Beschwerde ein.
- Die WEKO stellte im 2018 mit ihrem Entscheid **Engadin I** verschiedene Wettbewerbsabreden fest: Vorversammlungen (1997-2008), Zusammenarbeit Foffa Conrad AG, Bezzola Denoth AG und Lazzarini AG (2008-2012), 11 Einzelabreden (2009-2012), Kooperationsverträge zwischen Foffa Conrad AG, Bezzola Denoth AG, Lazzarini AG und Alfred Laurent AG (1999-2008). Vorsichtig geschätzt waren von diesen Abreden über 400 Bauprojekte der öffentlichen und privaten Hand im Hoch- und Tiefbau mit einem Beschaffungsvolumen von über 100 Millionen Franken betroffen. Drei Unternehmen rekurrten gegen den WEKO-Entscheid. Mit seinen drei Urteilen vom 28. November 2023 bestätigt das BVGer die Unzulässigkeit aller Abreden. Es bestätigt zudem die Wahrung sämtlicher Parteirechte. Das BVGer reduziert mehrere Sanktionsbeträge, teilweise in hohem Umfang. Diese Reduktionen sind vor allem auf die Einschätzung der Selbstanzeigen zurückzuführen. So forderte die WEKO eine höhere Kooperation der Selbstanzeigerinnen als das BVGer. Zudem berücksichtigte das BVGer die nachträglich geleistete Kompensationszahlung eines Unternehmens an den Kanton hälftig. Alle Unternehmen legten Beschwerde beim BGer ein.
- Die Rocca + Hotz reichte gegen den Entscheid **Engadin II** Beschwerde ein, über welche das BVGer mit seinem Urteil vom 26. Oktober 2023 befand. Gemäss WEKO sprachen die Bauunternehmen insgesamt zehn Bauprojekte ab. Das BVGer entschied, dass bei einem Bauprojekt die Beweislage zu schwach sei. Ansonsten bestätigte das BVGer den WEKO-Entscheid umfassend, so hinsichtlich Beweisführung, Beweiswert von Selbstanzeigen, rechtlicher Beurteilung, Sanktionsberechnung sowie Beurteilung der Tragbarkeit der Busse. Das Urteil ist rechtskräftig.
- Die Foffa Conrad AG reichte gegen den WEKO-Entscheid **Engadin IV** Beschwerde beim BVGer ein, welches die Beschwerde mit seinem Urteil vom 14. August 2023 abwies. Das BVGer bestätigte den WEKO-Entscheid umfassend. Insbesondere hielt das BVGer fest, dass die Abrede nachgewiesen und unzulässig sei. Gemäss BVGer hat ein sich selbstanzeigendes Unternehmen während dem gesamten Verfahren vor der WEKO und den Gerichten zu kooperieren, ansonsten die mit der Selbstanzeige einhergehende Sanktionsreduktion tiefer ausfallen. Das Urteil ist rechtskräftig.

Die WEKO untersagte mit Verfügung vom 22. Mai 2017 den geplanten Zusammenschluss **Ticketcorner** und **Starticket**, da dieser zu einer möglichen Beseitigung wirksamen Wettbewerbs auf einem nationalen Markt für Fremdvertriebsdienstleistungen im Bereich Ticketing ge-

führt hätte. Das BVGer trat mit Urteil vom *12. Dezember 2023* mangels aktuellen und praktischen Rechtsschutzinteresses nicht auf die Beschwerde von Ticketcorner ein. Denn die TX Group trat als vormalige Eigentümerin von Starticket im Jahr 2020 von der entsprechenden Transaktionsvereinbarung zurück und veräusserte Starticket im selben Jahr an See Tickets.

UPC erwarb 2016 die Fernsehrechte für Spiele der Schweizer Eishockeymeisterschaft. Sie verweigerte Swisscom jahrelang die **Übertragung von Live-Eishockey**. Diese Verweigerung erachtete die WEKO Ende 2020 als kartellrechtlich unzulässig und büsste UPC mit rund 30 Millionen Franken. Mit seinem Urteil vom *31. Oktober 2023* bestätigte das BVGer den WEKO-Entscheid gegen UPC. Es stellte zunächst fest, dass sich UPC während knapp drei Jahren geweigert hatte, der Swisscom (Schweiz) AG resp. ihrer Tochtergesellschaft Blue Entertainment AG ein **Angebot** für die Ausstrahlung von Live-Eishockeyspielen bereitzustellen. Das Gericht erachtete ein vollständiges Angebot an Schweizer Eishockeyübertragungen für Swisscom in einem beschränkten Umfang als notwendig, um im Pay-TV wirksam konkurrenzieren zu können. Folglich führte die Weigerung von UPC gegenüber Swisscom zu einer Wettbewerbsbehinderung und missbrauchte UPC ihre marktbeherrschende Stellung. Das Gericht reduzierte die Sanktion auf rund 29.1 Millionen Franken, da es die Dauer der Widerhandlung um 5 Monate geringer beurteilte. UPC reichte beim BGer Beschwerde ein.

Im Jahr 2019 genehmigte die WEKO das Zusammenschlussvorhaben **Gateway Basel Nord** (GBN) von SBB, Hupac und Rethmann. Die swissterminal AG ersuchte die WEKO gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ) um Zugang zu entsprechenden nicht publizierten Dokumenten. Die WEKO gewährte swissterminal zwar den grundsätzlichen Zugang, schwärzte jedoch teilweise Textstellen und Beilagen sowie anonymisierte Personennamen zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen und Personendaten. Nach mehreren Zwischenschritten und -entscheiden sowie Schlichtungsverfahren beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) reichte swissterminal 2021 beim BVGer eine Beschwerde ein, welche dieses mit Urteil vom *29. Juni 2023* behandelte. Strittig waren die Abdeckung verschiedener als Geschäftsgeheimnis bezeichnete Passagen in diversen Dokumenten sowie die Abdeckung von Namen und Logo, also Personendaten, von Gutachtern. Das BVGer akzeptierte die geschwärzten Passagen bis auf eine Ausnahme und legte die Namen sowie das Logo der Gutachter offen. Insgesamt obsiegte die WEKO damit zu vier Fünfteln. Swissterminal reichte beim BGer eine Beschwerde ein.

Mit seinem Urteil vom *22. Juni 2023* trat das BGer nicht auf die **subsidiäre Verfassungsbeschwerde** der WEKO betreffend eine freihändige Vergabe eines Ausbaus einer Trafostation ein. Das BGer verneinte die rechtlich noch nicht geklärte Frage, ob die WEKO im Bereich des Binnenmarktrechts über eine Legitimation zur subsidiären Verfassungsbeschwerde verfügt. Die Verfassungsbeschwerde der WEKO richtete sich gegen ein Urteil des kantonalen Verwaltungsgerichts St. Gallen. Dieses lehnte die ursprüngliche WEKO-Beschwerde gegen die Gemeindevergabe ab. Es prüfte dabei die von der WEKO gerügte Verletzung der beschaffungsrechtlichen Vorbefassungs- und Ausstandsregeln nicht näher, da die Rügegründe nach Einschätzung des Verwaltungsgerichts bei solchen freihändigen Verfahren eingeschränkt seien.

Am *5. Juni 2023* entschied das BVGer über die Beschwerde von CA Auto Finances Suisse SA (zuvor: FCA Capital Suisse SA, nachfolgend: Fiat) gegen die Teilverfügung der WEKO vom 26. Juni 2019 im Bereich des Autoleasings entschieden. Die WEKO hatte gegen acht **Autoleasingunternehmen** Sanktionen in der Höhe von insgesamt 30 Millionen Franken verhängt. Während mehreren Jahren hatten diese Unternehmen Informationen über Werbeaktionen und Elemente zur Berechnung der Leasingraten ausgetauscht. Fiat reichte gegen den Entscheid sowohl eine verwaltungsrechtliche Klage als auch eine Beschwerde beim BVGer ein. Die Klage wurde bereits vom BVGer abgewiesen. Mit Entscheid vom 5. Juni 2023 wies das BVGer die Beschwerde von Fiat ab, bestätigte die Schlussfolgerungen der angefochtenen Entscheidung und validierte die Praxis der WEKO zum Austausch vertraulicher Informationen zwischen sich konkurrenzierenden Unternehmen.

Das BGer bestätigte mit seinem Urteil vom 9. Mai 2023 das vorinstanzliche Urteil des BVGer vom 16. Februar 2021 und die Verfügung der WEKO vom 11. Dezember 2017 gegen die **Naxoo** AG. Wie die Vorinstanzen kommt auch das BGer zum Schluss, dass Naxoo eine marktbeherrschende Stellung auf dem Markt für den Anschluss an das Kabelnetz in der Stadt Genf hatte. Naxoo missbrauchte diese Stellung gegenüber Gebäudeeigentümern, Drittanbietern von Anlagen und Endkunden. Sie erzwang in ihren Gebäudeanschlussverträgen unangemessene Geschäftsbedingungen und schränkte die Absatzmöglichkeiten und die technische Entwicklung ein. Da Naxoo nach dem Entscheid der WEKO gewisse Umsatzdaten korrigierte und diese Daten die Grundlage für die Berechnung der Sanktion darstellen, reduzierte das BVGer die von der WEKO ausgesprochene Sanktion von 3,6 Millionen auf rund 3,26 Millionen Franken. Naxoo legte beim BGer gegen dieses Urteil Beschwerde ein. Das BGer reduzierte die Sanktion von 3,26 Millionen auf 3,1 Millionen Franken aufgrund einer verkürzten Dauer der Verstösse von 75 Monaten anstelle von 85 Monaten.

Das BVGer wies am *16. Februar 2023* die Beschwerde von Concepto Watch Factory SA (Concepto) und Manufacture 2824 SA (Manufacture 2824) gegen die WEKO-Verfügung vom 28. Juni 2021 ab. Die WEKO hatte den Unternehmen eine Sanktion auferlegt, weil sie gegen die **Auskunftspflicht** verstossen hatten. Das BVGer bemass die Sanktion anders als die WEKO, weshalb es diese um 5'000 auf 35'000 Franken reduzierte.

## 4 Tätigkeiten

### 4.1 Tätigkeiten in verschiedenen Märkten

Das Kartell- und Binnenmarktgesetz gilt für alle Märkte. Entsprechend erstrecken sich die Tätigkeiten der WEKO und des Sekretariates auf verschiedene Branchen. Das WEKO-Sekretariat erhält jedes Jahr mehrere hundert Meldungen und Anzeigen von Bürgerinnen und Bürgern, der öffentlichen Hand, Unternehmen, Verbänden etc. Durchschnittlich münden diese Meldungen und Anzeigen jährlich in 80–90 Verfahren. Rund 75 Prozent davon sind kleine informelle Marktbeobachtungen, etwa 18 Prozent mittelgrosse Verfahren («Vorabklärungen») und etwa 7 Prozent grössere Verfahren («Untersuchungen»)<sup>1</sup>. **Im Folgenden** werden die wichtigsten Erkenntnisse aus diesen Verfahren sowie aus den Beratungen, Stellungnahmen zu staatlichen Erlassen und Beihilfen nach Märkten gegliedert dargestellt. Zudem werden neu eröffnete Vorabklärungen und Untersuchungen beschrieben.

#### 4.1.1 Automobilsektor

Am 1. Januar 2024 löste die **KFZ-Verordnung** des Bundesrates die KFZ-Bekanntmachung der WEKO ab. Damit setzte der Bundesrat die Motion Pfister «Effektiver Vollzug des Kartellgesetzes beim Kraftfahrzeughandel» (18.3898) um, die das Parlament im März 2022 angenommen hatte. Die KFZ-Verordnung regelt insbesondere die Beschränkung von Parallelimporten, den Zugang zu Ersatzteilen und technischen Informationen für unabhängige Garagen, den Mehrmarkenvertrieb durch Garagen und die Kündigungsmodalitäten zum Schutz der Händler. Sie enthält keine wesentlichen inhaltlichen Änderungen im Vergleich zur KFZ-Bekanntmachung der WEKO, ist jedoch nicht nur für die Wettbewerbsbehörden, sondern auch für die Gerichte verbindlich. Die WEKO erliess am 4. Dezember 2023 **Erläuterungen zur KFZ-Verordnung**. Diese sollen den Unternehmen als Auslegehilfe dienen. Die Erläuterungen traten ebenfalls am 1. Januar 2024 in Kraft und ersetzen jene zur KFZ-Bekanntmachung.

Im Automobilsektor ziehen gewisse Kraftfahrzeuganbieterinnen eine Umstellung vom Vertrieb über unabhängige Händlerinnen (Händlermodell) auf den Vertrieb durch Vermittlerinnen im **Agenturmodell** in Betracht. Im Agenturmodell kann die Kraftfahrzeuganbieterin die Verkaufspreise der Agenten festsetzen, sofern sie insbesondere alle wesentlichen Kosten und Risiken der Agenten übernimmt (sog. echte Agentur). Im April 2023 meldete eine Kraftfahrzeuganbieterin der WEKO ihr geplantes Agenturmodell im Rahmen eines *Widerspruchsverfahrens*. Die WEKO analysierte das Agenturmodell gestützt auf die Prüfkriterien gemäss den EU-Vertikalleitlinien. Weil unklar blieb, ob die Kraftfahrzeuganbieterin tatsächlich alle wesentlichen Kosten und Risiken der Agenten übernimmt und ob die Preisvorgaben der Kraftfahrzeuganbieterin somit zu unzulässigen vertikalen Preisabreden führen könnten, eröffnete das Sekretariat im September 2023 eine *Vorabklärung*. Die Vorabklärung dient dazu, die Kosten- und Risikoverteilung im Agenturmodell einer näheren Prüfung zu unterziehen unter Einbezug insbesondere auch der Händlerseite.

In der *Beratung* zu einer **Online-Vergleichsplattform betreffend Treibstoffpreise an Tankstellen** beurteilte das Sekretariat, ob es kartellrechtlich zulässig ist, wenn nebst Konsumentinnen und Konsumenten auch Tankstellenbetreiberinnen ihre Treibstoffpreise in Echtzeit an die

---

<sup>1</sup> Zur Erklärung: Das kartellverwaltungsrechtliche Untersuchungsverfahren dient zur formellen Beurteilung der Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von kartellrechtlichen Wettbewerbsbeschränkungen, ist umfassender Natur und dauert rund 2-3 Jahre. Es wird durch die WEKO entschieden. Die Vorabklärung ist ein kartellverwaltungsrechtliches Vorverfahren weitgehend informeller Natur, mit welchem die untersuchungswürdigen Fälle ermittelt werden und das in der Regel rund ein Jahr dauert. Die Marktbeobachtung ist informelles kartellrechtliches Verwaltungshandeln, das je nach behördlicher Markterkenntnis in eine Vorabklärung oder Untersuchung münden kann oder formlos beendet wird. Vorabklärungen und Marktbeobachtungen werden auf Stufe Sekretariat der WEKO geführt und abgeschlossen.

TCS-Vergleichsplattform übermitteln. Über diese Plattform können die Treibstoffpreise, insbesondere für Benzin und Diesel, von Tankstellenbetreiberinnen in der Schweiz abgerufen werden. Das Sekretariat der WEKO kam zum Schluss, dass die Übermittlung von aktuellen Treibstoffpreisen mit vollständiger Veröffentlichung auf der TCS-Vergleichsplattform zu einem Austausch von kompetitiv sensiblen Preisdaten führt. Damit einher geht nach Einschätzung des Sekretariats ein gewisses Kollusionsrisiko, das im Einzelfall zu unzulässigen Preisabreden zwischen den Tankstellenbetreiberinnen führen kann. Dieses Kollusionsrisiko kann erheblich vermindert werden, sofern nicht sämtliche, sondern nur die günstigsten Treibstoffpreise der Tankstellenbetreiberinnen publiziert werden.

#### 4.1.2 Bauwirtschaft

Die WEKO hielt in ihrem Entscheid gegen die Deponie Höli Liestal AG fest, dass diese ihre marktbeherrschende Stellung im **Deponiebereich** missbrauchte (vgl. Abschnitt 3.1). Damit schloss sie die 2021 eröffnete *Untersuchung* ab.

Im Juli 2021 schrieb der Kanton Freiburg rund 30 Lose für den **Winterdienst** auf den Kantonsstrassen aus. Einige dieser Vergabeverfahren brach er zwischen März und April 2022 aufgrund unerklärlich hoher Preise ab. Gegen sechs dieser Lose wurde vor dem Kantonsgericht Beschwerde eingelegt. In seinen Entscheiden vom Dezember 2022 stellte das Kantonsgericht fest, dass die Preise der eingereichten Angebote offensichtlich missbräuchlich seien und dass es möglicherweise eine Absprache zwischen den Bieterinnen gegeben habe. Im April 2023 eröffnete das Sekretariat der WEKO eine *Vorabklärung*. Mit der Vorabklärung soll festgestellt werden, ob es Hinweise auf Absprachen zwischen mehreren Unternehmen betreffend den Winterdienst im Kanton Freiburg gibt.

Im Februar 2023 stellte das Sekretariat eine *Marktbeobachtung* über den **Objektschutz** von Wand- und Bodenbelägen ein. Verschiedene Baumaterialhändler richten bei grösseren Objekten eine sogenannte Objektmeldung oder Objektschutzmeldung an die Hersteller von keramischen Wand- und Bodenbelägen. Damit zeigt der Baumaterialhändler dem Hersteller an, dass er den Bauherrn oder die Bauherrin beraten und die keramischen Wand- oder Bodenbeläge des entsprechenden Herstellers beworben hat. Gleichzeitig bittet er den Hersteller darum, ihm den Preis für die Produkte anzugeben und für den vorgesehenen Zeitraum eine Liefergarantie zu gewähren. Für die durchgeführte Beratung und Bemusterung erhält der Baumaterialhändler vom Hersteller in der Regel einen Zusatzrabatt oder einen Spezialpreis. Die Objektmeldung ermöglicht es dem Hersteller, die Produktions- und Lieferkapazitäten zu planen und zu verhindern, Kapazitäten für ein Objekt mehrfach zu reservieren. Es ergaben sich keine Hinweise, dass sich die Hersteller gegenüber den Baumaterialhändlern verpflichten würden, demjenigen Baumaterialhändler, der als erster eine Objektmeldung einreicht, die besten Konditionen für das konkrete Objekt zu gewähren. Zudem bestand im konkreten Fall zwischen den Wand- und Bodenbelägen verschiedener Hersteller eine Austauschbarkeit. Insgesamt lagen keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür vor, dass die Objektmeldung den Wettbewerb zwischen den Baumaterialhändlern beschränkte.

Im November 2023 eröffnete das WEKO-Sekretariat zwei neue *Untersuchungen*: Die eine betrifft mutmassliche **Submissionsabreden** im Kanton Neuenburg. Es bestehen Anhaltspunkte dafür, dass mehrere Unternehmen ihre Offerten und Preise für Beschaffungen der öffentlichen Hand und von Privaten im Hoch- und Tiefbau koordinierten. Die zweite Untersuchung betrifft den **Stahlhandel**. Es besteht der Verdacht, dass drei Stahlhändler den Verkauf von Bewehrungsstahl an den gleichzeitigen Bezug von Distanzkörben knüpfen. Die drei Unternehmen scheinen insbesondere höhere Preise für den Bewehrungsstahl zu verlangen, wenn Bauunternehmen Distanzkörbe und Bewehrungsstahl bei unterschiedlichen Händlern beziehen wollen.

### 4.1.3 Detailhandel und Konsumgüterindustrie

Im Februar 2023 schloss das Sekretariat die *Vorabklärung* zur **Zahlungsabwicklung von Coop** über Markant ab. In der Vorabklärung ergaben sich Hinweise, dass Coop auf gewissen Beschaffungsmärkten von Gütern des täglichen Bedarfs eine marktbeherrschende Stellung innehat. Zudem bestanden Anhaltspunkte, dass die Bedingungen von Coop bei der Zahlungsabwicklung der Umsätze mit den Lieferantinnen über Markant missbräuchlich sind. In der Folge konfrontierte das Sekretariat Coop mit seinen Bedenken. Es empfahl Coop, den Lieferantinnen eine kostenneutrale Zahlungsabwicklung wie vor 2021 zu ermöglichen. Coop entschied, diese Anregungen umzusetzen und hierzu den Markant-Vertrag per Ende 2023 zu kündigen. Deshalb stellte das Sekretariat die Vorabklärung ein. Es verzichtete darauf abschliessend abzuklären, ob und auf welchen Beschaffungsmärkten Coop tatsächlich eine marktbeherrschende Stellung aufweist und ob Coop diese Stellung missbrauchte. Dies wäre im Rahmen einer Untersuchung zu klären gewesen. Das Sekretariat erachtete es stattdessen als zielführender, die kartellrechtlichen Probleme via Anregungen zu lösen.

In der *Beratung Datenplattform in der Sportindustrie* beurteilte das Sekretariat einen Datenaustausch zwischen Herstellerinnen, Grosshändlerinnen und Einzelhändlerinnen über eine Plattform mit optimierten digitalen Prozessen. Das Sekretariat erkannte zwei problematische Bereiche: Einerseits muss die Datenplattform sicherstellen, dass keine kompetitiv sensiblen Informationen zwischen Konkurrentinnen – auf Ebene der Lieferantinnen oder Händlerinnen – ausgetauscht werden können. Andererseits können elektronische (unverbindliche) Preisempfehlungen der Lieferantinnen, die direkt in das Kassensystem der Händlerinnen eingespeist werden, zu Preisabreden führen. Zulässig ist indes die elektronische Übermittlung individueller Einstandspreise, wenn sichergestellt ist, dass die Händlerinnen ihre Verkaufspreise selbst festlegen.

Im März eröffnete die WEKO eine *Untersuchung* im Bereich von **Duftstoffen**. Es besteht der Verdacht, dass Produzentinnen von Duftstoffen («fragrances») ihre Preispolitik koordinierten, ihre Konkurrentinnen daran hinderten, bestimmte Kundinnen zu beliefern, und die Herstellung gewisser Duftstoffe beschränkten. Duftstoffe werden zur Herstellung zahlreicher Produkte verwendet, darunter insbesondere Kosmetik- und Körperpflegeprodukte sowie Wasch- und Reinigungsmittel.

Im Juni eröffnete die WEKO eine *Untersuchung* im Bereich des **Online-Handels mit Druckerzubehör und Büromaterial**. Es bestehen Anhaltspunkte, dass zwei Grosshandelsunternehmen für Druckerzubehör und Büromaterial auf die Wiederverkaufspreise von verschiedenen Online-Händlerinnen Einfluss nahmen. Dadurch könnten die beteiligten Unternehmen kartellrechtlich unzulässige vertikale Preisabreden getroffen haben.

### 4.1.4 Energie

Im **Gasbereich** hatte das Sekretariat im Jahr 2023 mehrere informelle Anfragen zu Netzzugangsgesuchen von Drittlieferantinnen zu bearbeiten (vgl. auch hinten 8.2). Es stellte im Rahmen von *Marktbeobachtungen* ohne Verfahrenseröffnung sicher, dass Drittlieferantinnen der Netzzugang zur Endkundenbelieferung gewährt wird. Zudem verfasste das Sekretariat im Frühjahr 2023 eine Stellungnahme in der *Ämterkonsultation* zu einem Aussprachepapier an den Bundesrat mit den Eckwerten zum neuen Gasversorgungsgesetz. Überdies nahm das Sekretariat anlässlich einer Teilrevision der Verordnung über die Sicherstellung der Lieferkapazitäten bei einer schweren Mangellage in der Erdgasversorgung Stellung zum Konzeptbericht 2023/24 der Task Force Winterversorgung. Zu weiteren Tätigkeiten vgl. auch hinten 8.2 und 8.4.

Aufgrund der mit Beginn des Ukraine-Kriegs im Frühjahr 2022 entstandenen **Energiekrise** wurden auch im Jahr 2023 verschiedene neue Gesetzes- und Verordnungsvorlagen im

**Strom- und Gasbereich** auf Stufe Bundesverwaltung lanciert, um die **Versorgungssicherheit** im Winter zu gewährleisten. Die Wettbewerbsbehörden verfassten in parallel verlaufenden Rechtsetzungsprojekten auf Gesetzes- und Verordnungsstufe diverse *Stellungnahmen* zur Stromreserve. Das Sekretariat äusserte sich zudem in *Ämterkonsultationen* des Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) betreffend Bewirtschaftungsmassnahmen in einer Strommangellage und das Datenmonitoring in einer Teilrevision der Verordnung über die Organisation zur Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesversorgung im Bereich der Gaswirtschaft (VOGW). Das Sekretariat und die WEKO setzten sich in all diesen Konsultationen für möglichst wettbewerbsneutral und diskriminierungsfrei ausgestaltete regulatorische Massnahmen sowie verursachergerechte Kostenüberwälzungen ein.

Im **Strombereich** wurde zudem ein neues Bundesgesetz über die Aufsicht und Transparenz im Energiegrosshandel (BATE) erarbeitet und an das Parlament überwiesen. Dessen Inhalte decken sich zum Grossteil mit den diesbezüglichen Vorgaben auf EU-Ebene in der so genannten REMIT-Verordnung. Damit ein funktionierender Elektrizitätsgrosshandelsmarkt gewährleistet werden kann, ist sicherzustellen, dass sich einzelne Akteure nicht in wettbewerbsschädigender Weise unzulässig verhalten. Um systemschädigendes Verhalten wirksam zu ahnden, unterstützten das Sekretariat und die WEKO die Schaffung neuer Strafbestimmungen betreffend Insiderhandel und Marktmanipulation im Schweizer Recht. Aus Wettbewerbssicht als kritisch beurteilten die Wettbewerbsbehörden hingegen die ebenfalls aus dem EU-Recht übernommene Verpflichtung zur Veröffentlichung von Insiderinformationen namentlich über die Kapazität und die Nutzung von Anlagen zur Erzeugung, zur Speicherung, zum Verbrauch oder zum Transport von Strom und Gas. Die erhöhte Transparenz infolge der Publikationsverpflichtungen der grossen Marktakteure über die Kapazitäten und den Einsatz ihrer Infrastruktur könnte aufgrund der bestehenden Oligopolstrukturen in den Märkten für Stromproduktion und -handel in der Schweiz den Wettbewerb beeinträchtigen. Darüber hinaus verfassten die Wettbewerbsbehörden verschiedene *Stellungnahmen* zu mehreren Verordnungsvorlagen im Bereich der Stromversorgungs- und Energiegesetzgebung.

#### 4.1.5 Finanzmärkte

Am 19. März 2023 bewilligte die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA («FINMA») den vorzeitigen Vollzug des *Zusammenschlusses* **UBS** und **Credit Suisse** aus wichtigen Gründen. Bei Zusammenschlüssen von Banken im Sinne des Bankengesetzes kann die FINMA die fusionskontrollrechtliche Entscheidungskompetenz ausnahmsweise an sich ziehen, wenn ihr der konkrete Zusammenschluss aus Gründen des Gläubigerschutzes als notwendig erscheint. Sie lädt diesfalls die WEKO zu einer *Stellungnahme* ein. Vor diesem Hintergrund ermittelte das Sekretariat im Auftrag der FINMA die wettbewerbsrechtlichen Verhältnisse auf den relevanten Märkten. Die WEKO beurteilte auf dieser Basis in ihrer Stellungnahme vom 25. September 2023 die Auswirkungen des Zusammenschlusses auf den Wettbewerb.

Das Sekretariat behandelte im Bereich der Finanzmärkte mehrere *Beratungen*. Dabei bildete auch die Nachhaltigkeit ein Thema, so etwa in der **Beratung für die Schweizerische Bankervereinigung (SBVg)**. Das Sekretariat prüfte die beiden Selbstregulierungen der SBVg im Bereich Sustainable Finance («Richtlinien für die Finanzdienstleister zum Einbezug von ESG-Präferenzen und ESG-Risiken bei der Anlageberatung und Vermögensverwaltung» und «Richtlinien für Anbieter von Hypotheken zur Förderung der Energieeffizienz», in Kraft seit 1. Januar 2023). Diese aufgrund bundesrätlicher Leitlinien zur Nachhaltigkeit im Finanzsektor eingeführten Selbstregulierungen sehen u.a. Pflichten zur Aufklärung der Kundschaft über Nachhaltigkeit und die Berücksichtigung der Energieeffizienz von Immobilien während der Kundengespräche vor. Sie sind für sämtliche Mitglieder der SBVg verbindlich und für Nichtmitglieder ist eine Anschlussklärung möglich. Weil von solchen Branchenvereinbarungen regelmässig zahlreiche Akteure einer bestimmten Branche erfasst werden, besteht häufig ein gewisses Spannungsverhältnis zum Kartellrecht. Im konkreten Fall gelangte das Sekretariat

zum Schluss, dass die beiden Selbstregulierungen mit den kartellrechtlichen Normen vereinbar sind. Mit den Selbstregulierungen werden zwar Mindeststandards geschaffen werden, die für einen wesentlichen Teil der Branche gelten. Allerdings behalten die Akteure weiterhin ihre Freiheit bei der Festlegung der relevanten Wettbewerbsparameter. Kundinnen und Kunden haben ausserdem die Möglichkeit, im Vornherein auf diese Beratung zu verzichten.

Am 29. Juni 2023 eröffnete die WEKO zwei *Untersuchungen* zu **Interchange Fees für Debitkarten**. Es sollen langfristige Lösungen für die Interchange Fees der Debitkarten von Visa und Mastercard getroffen werden. Dabei wurde eine Untersuchung gegen Visa, und die andere gegen Mastercard eröffnet. Die Ausgangslage ist unterschiedlich. Mit Mastercard zeichnet sich eine rasche Einigung und ein Entscheid in Form einer einvernehmlichen Regelung ab. Mit Visa bestehen Differenzen, die eingehender zu klären sind. Gegenstand der Verfahren sind in beiden Fällen die inländischen Interchange Fees. Es handelt sich dabei um die Gebühr, welche eine Schweizer Kartenherausgeberin (normalerweise eine Bank) beim Einsatz der von ihr herausgegebenen Debitkarten erhält. Diese wird vom Zahlungsabwickler (dem Acquirer) im Rahmen seiner Händlerkommission an das Unternehmen weitergereicht, welches die Karte beim Zahlvorgang akzeptiert (typischerweise ein Händler), wobei die Interchange Fee nur eine von zahlreichen Komponenten der Händlerkommission ausmacht. Die Wettbewerbsbehörde hat nur für die Phase der Markteinführung der neuen Debitkarten von Visa und Mastercard eine Interchange Fee zugelassen. Diese Phase wurde mit dem Erreichen eines Marktanteils von je 15 Prozent abgeschlossen.

#### 4.1.6 Gesundheitswesen

Der Entscheid des Kantons Zürich, die **Kantonsapotheke** in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln und dann an das Universitätsspital zu verkaufen, bildete Gegenstand einer *Marktbeobachtung*. Diese ist im Ergebnis für Zusammenschlussvorhaben unter Beteiligung eines staatlichen Unternehmens relevant und beinhaltet Schlussfolgerungen, welche für Kantone und Gemeinden von Interesse sind. Bei *Zusammenschlussvorhaben* stellt sich im Einzelfall die Frage, ob zu einem Kanton gehörige Unternehmen als voneinander unabhängige Einheiten und damit wirtschaftlich selbständige Unternehmen oder mit dem Kanton als eine wirtschaftliche Einheit zu betrachten sind. Entscheidend ist dabei, ob der Kanton **bestimmenden Einfluss** auf die Geschäftstätigkeit der Unternehmen ausüben kann. Kann dies nicht ausgeschlossen werden, weil beispielsweise eine dahingehende gesetzliche Grundlage existiert, ist tendenziell von einer wirtschaftlichen Einheit und damit dem Kanton als kontrollierendem Unternehmen auszugehen. In Fällen wie den folgenden vier ist zu prüfen, ob der jeweilige Kanton als kontrollierendes Unternehmen zu betrachten ist: 1) ein Kanton entscheidet sich dafür ein Unternehmen oder einen Teil eines Unternehmens von einem privaten Unternehmen oder einem anderen Kanton zu kaufen, 2) ein Kanton gründet ein Gemeinschaftsunternehmen mit einem anderen Kanton oder mit einem privaten Unternehmen, 3) ein Kanton akzeptiert eine kontrollierende Beteiligung anderer Unternehmen oder Kantone am Eigentum des eigenen Unternehmens. Zusammenschlussvorhaben, 4) an denen staatliche Unternehmen beteiligt sind, sind folglich jenen von Privatunternehmen gleichgestellt und fallen unter das Kartellgesetz.

#### 4.1.7 Landwirtschaft

Das Sekretariat beurteilte eine **Erzeugergemeinschaft für Schweizer Hopfen** von Schweizer Hopfenbäuerinnen und Hopfenbauern im Rahmen einer *Beratung*. Es kam zum Schluss, dass der geplante Verkauf des gesamten Hopfens durch den Geschäftsführer der Erzeugergemeinschaft als horizontale Preisabrede zwischen den Hopfenbäuerinnen und Hopfenbauern zu qualifizieren sein dürfte und diese Abrede den Wettbewerb erheblich beeinträchtigt. Allerdings ist die Preisabrede aus Gründen der wirtschaftlichen Effizienz gerechtfertigt und somit zulässig, wenn der Verkauf des gesamten Hopfens durch den Geschäftsführer notwendig ist, um den Hopfen kostengünstiger zu vermarkten. Die geplante gemeinsame Qualitätskontrolle des

Hopfens erachtete das Sekretariat nicht als Wettbewerbsabrede und somit als zulässig, falls es dabei nicht zu einem Austausch sensibler Daten kommt, etwa durch den Austausch individueller Produktionsmengen. Die geplante gemeinsame Verarbeitung des Hopfens ist zwar als Wettbewerbsabrede zu qualifizieren, befindet sich jedoch im sicheren Hafen der Kleinstunternehmen gemäss der KMU-Bekanntmachung und ist somit zulässig.

#### 4.1.8 Medien

Im Januar 2023 eröffnete die WEKO eine *Untersuchung* gegen die französische Verlagsgruppe **Madrigall**. Im September 2022 zeigte Payot, eine in der Westschweiz tätige Buchhändlerin, Madrigall beim Sekretariat der WEKO wegen angeblichen Missbrauchs relativer Marktmacht an. Madrigall verhindere den Einkauf von Büchern in Frankreich zu den dort üblichen Preisen und Konditionen (vgl. auch 8.5).

Das Sekretariat führte eine *Vorabklärung* betreffend **Google News** wegen allenfalls unzulässiger Verhaltensweisen. Inhaltlich ging es dabei um den Vorwurf, dass unter Google News keine Artikel des News-Portals toggenburg24.ch zu finden seien. Im Gegensatz dazu würden praktisch alle Artikel der Mitbewerber und Mitbewerberinnen auf Google News angezeigt. Durch diese Nichtlistung bei Google News entstehe toggenburg24.ch ein direkter Nachteil gegenüber der Konkurrenz. Google machte geltend, sie habe ein erhebliches Interesse daran, den Nutzerinnen und Nutzern von Google News eine breite und vielfältige Palette von Nachrichten zu liefern. Um als News-Site erkannt zu werden müssten allerdings gewisse Mindestvoraussetzungen erfüllt werden, die toggenburg24.ch nicht erfülle. Im Ergebnis wurde es als legitimer Geschäftsgrund anerkannt, dass Google gewisse Mindestanforderungen an News-Sites für die Listung auf Google News voraussetzt, solange diese nicht unangemessen sind. Insgesamt ergaben sich damit keine Anhaltspunkte für ein missbräuchliches Verhalten.

#### 4.1.9 Post

Die WEKO hat im November 2023 aufgrund der Ergebnisse der vorläufigen Prüfung beschlossen, das gemeldete *Zusammenschlussvorhaben* der **Schweizerischen Post und Quickmail Holding AG** einer vertieften Prüfung zu unterziehen. Die Quickmail-Gruppe stellt mit ihren beiden Tochterunternehmen Quickmail AG und Quickpac AG schweizweit Briefe, unadressierte Sendungen (z.B. Werbeflyer), Zeitungen und Zeitschriften sowie Pakete zu. Die vorläufige Prüfung ergab Anhaltspunkte, dass durch die Übernahme der Quickmail-Gruppe durch die Post auf verschiedenen Märkten eine marktbeherrschende Stellung begründet oder verstärkt wird. Die Post macht dabei geltend, dass es sich vorliegend um eine Sanierungsübernahme handle und sich die negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb infolge des Zusammenschlusses auch ohne den Zusammenschluss ergeben würden. Die WEKO untersagte den Zusammenschluss am *15. Januar 2024*, da er auf verschiedenen Märkten eine marktbeherrschende Stellung verstärken oder begründen würde, auf diesen Märkten den Wettbewerb beseitigen würde und in Form einer anderen Käuferin der konkursiten Quickmail Holding AG eine wettbewerbsfreundlichere Alternative zur Übernahme durch die Post besteht.

Die zwei 2022 eröffneten *Marktbeobachtungen* im Zusammenhang mit Geschäftsaktivitäten der **Schweizerischen Post** wurden 2023 eingestellt. Es lagen zum Zeitpunkt der Beurteilung keine genügenden Anhaltspunkte für missbräuchliche Verhaltensweisen der Post vor, welche die Durchführung einer Vorabklärung oder Untersuchung gerechtfertigt hätten. Dabei wurde auch darauf hingewiesen, dass die Beurteilung der ordnungspolitischen Frage, inwieweit staatliche Unternehmen Private konkurrenzieren dürfen, nicht in die Zuständigkeit des Sekretariats bzw. der WEKO falle. Inhaltlich ging es bei den Marktbeobachtungen im Wesentlichen um den Vorwurf von unzulässigen Quersubventionierungen und Kopplungsgeschäften sowie um den Vorwurf der Weitergabe von Daten aus dem Monopolbereich und der Diskriminierung von Geschäftspartnern.

#### 4.1.10 Sport

Die Fédération Internationale de Football Association (nachfolgend: FIFA) verabschiedete am 25. Dezember 2022 die « **FIFA Football Agent Regulations** » (nachfolgend: FFAR), welche darauf abzielen, die Aktivität von Fussballspielervermittlern zu reglementieren. Am 7. März 2023 wurde gegen die FIFA eine Anzeige im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der FFAR eingereicht. Diese sehen eine Obergrenze für die Vergütung der Fussballspielervermittler sowie Regeln, die die Möglichkeit der gleichzeitigen Vertretung mehrerer Parteien betreffen, vor. Die Anzeige war mit einem Antrag auf vorsorgliche Massnahmen verbunden, welche das Ziel hatten, das Inkrafttreten der beanstandenden Artikel per 1. Oktober 2023 zu verhindern. Nach einer Beurteilung der Situation beschloss das Sekretariat, keine vorsorglichen Massnahmen bei der WEKO zu beantragen, da die Voraussetzungen nicht erfüllt waren. Es eröffnete jedoch eine *Vorabklärung*, deren Ziel es ist, die Vereinbarkeit von bestimmten Artikeln der FFAR mit dem schweizerischen Wettbewerbsrecht zu überprüfen.

#### 4.1.11 Telekommunikation

Mit Entscheid vom 4. Dezember 2023 schloss die WEKO die *Untersuchung Netzbaustrategie Swisscom* ab (vgl. 3.1 und 8.2).

#### 4.1.12 Verkehr

In den Bereichen **Personenbeförderung und Güterverkehr** haben das Sekretariat und die WEKO im Rahmen von *Ämterkonsultationen* und *Vernehmlassungen* mehrfach Stellungnahmen zu Regulierungsvorhaben abgegeben (vgl. hinten 8.4).

#### 4.1.13 Weitere Tätigkeiten

##### a. Relative Marktmacht

Auf den 1. Januar 2022 traten die neuen Bestimmungen zur relativen Marktmacht in Kraft. Sie gehen auf die Fair-Preis-Initiative zurück und sollen der Bekämpfung der Hochpreisinsel Schweiz dienen (vgl. dazu unten 8.5). Um den Unternehmen eine Anzeige zu erleichtern und dem Sekretariat der WEKO die Triage der Fälle zu ermöglichen, veröffentlichten die Wettbewerbsbehörden bereits im Dezember 2021 ein Merkblatt zum Thema relative Marktmacht sowie ein entsprechendes Meldeformular.

Der namentlich im Parlament diskutierte grosse Ansturm an Anzeigen blieb auch im zweiten Jahr nach dem Inkrafttreten der Bestimmungen aus: So gingen bei den Wettbewerbsbehörden im Jahr 2023 sieben ausgefüllte Meldeformulare ein sowie rund zehn weitere Anzeigen und Bürgeranfragen mit Bezug zum Thema relative Marktmacht. Die eingereichten Meldeformulare, Anzeigen und Bürgeranfragen betrafen die unterschiedlichsten Branchen. Sehr häufig ging es um den angeblichen Missbrauch relativer Marktmacht im Verhältnis zwischen einer Herstellerin und einer Händlerin.

Aus den im Jahr 2023 eingegangenen Meldungen betreffend den Missbrauch relativer Marktmacht resultierten im Jahr 2023 keine Eröffnungen von *Untersuchungen* oder *Vorabklärungen*. Dies hat verschiedene Gründe. Beim grössten Teil der Fälle enthielten die Schilderungen der anzeigenden Unternehmen und Personen nicht genügend Hinweise auf einen kartellrechtswidrigen Missbrauch relativer Marktmacht. Es kam aber auch vor, dass Unternehmen ihr Anliegen nach einer ersten Kontaktaufnahme mit dem Sekretariat nicht weiterverfolgten und z.B. trotz Aufforderung durch das Sekretariat davon absahen, ein ausgefülltes Meldeformular einzureichen. Teilweise dürfte dies darauf zurückzuführen sein, dass dem anzeigenden Unternehmen die vorläufige Einschätzung des Sekretariats ausreichte und es mit dem angezeigten Unternehmen eine Einigung erzielen konnte.

## **b. Vertikalabreden**

Im Dezember stellte das Sekretariat die *Vorabklärung* zu **Zerspannungswerkzeugen** ohne Folgen ein. Der Verdacht, die Unternehmen könnten sanktionierbare Preis- sowie Kunden- und Gebietsschutzabreden getroffen haben, erhärtete sich in der Vorabklärung nicht. Das Sekretariat erachtete es als zulässig, dass die Schweizer Vertriebsgesellschaft einer international tätigen Herstellerin von Werkzeugen zur Metallbearbeitung bestimmte ihrer bisherigen Kundinnen und Kunden an andere Händlerinnen abgegeben hatte. Zum Aufbau dieses dualen Vertriebssystems durfte die Vertriebsgesellschaft den Händlerinnen einmalig vertrauliche Informationen mitteilen, namentlich zu Verkaufspreisen, welche die Vertriebsgesellschaft bislang diesen Kundinnen verrechnet hatte. Beim Direktversand der Werkzeuge vom Lager der Herstellerin im Ausland an die Kundschaft der Händlerinnen gibt es einen Informationsaustausch zwischen der Vertriebsgesellschaft und den Händlerinnen über die Kundschaft der Händlerinnen sowie die bezogenen Produkte und Mengen. Diesen Informationsaustausch beurteilte das Sekretariat ebenfalls als zulässig, da die geprüfte Konstellation keine nachteiligen Auswirkungen auf den Wettbewerb befürchten liess.

Im Dezember eröffnete das Sekretariat der WEKO eine *Vorabklärung* zu einem Vertriebssystem von Feuerlöschern. Die Anbieterin vertreibt die Feuerlöscher über Agenten im Rahmen eines Agenturmodells und gleichzeitig selbst an Endkundinnen und Endkunden. Es besteht der Verdacht, dass es sich nicht um ein echtes Agenturmodell handelt (vgl. 4.1.1) und unzulässige vertikale Preisabreden und Gebietsschutzklauseln vorliegen.

Im Rahmen von *Marktbeobachtungen* infolge Verdachts auf vertikale Preisabreden und Abschottung des Schweizer Markts wies das Sekretariat die betroffenen Unternehmen auf die kartellrechtlichen Bedenken hin und empfahl Rundschreiben an Vertriebspartnerinnen und Schulungen von Mitarbeitenden mit der Klarstellung, dass unaufgeforderte Bestellungen von Kundinnen und Kunden aus der Schweiz uneingeschränkt bedient werden können und die Händlerinnen in der Preissetzung frei sind.

## **c. Ermittlungen**

Im Berichtsjahr wurden 4 Hausdurchsuchungsaktionen durchgeführt. In der von Amtes wegen («ex officio») eröffneten Untersuchung Duftstoffe (vgl. 4.1.3) wurden die Hausdurchsuchungen und Einvernahmen der ersten Stunde mit anderen Wettbewerbsbehörden abgestimmt. Vor und während der Aktion erfolgten Austausche mit der Europäischen Kommission, der US Department of Justice Antitrust Division (DoJ) und der britischen Competition and Markets Authority (CMA). Dabei wurden praktische Aspekte koordiniert, etwa in Bezug auf den Zeitpunkt der Aktion, die Regelung von möglichen Konflikten bei der Sicherstellung der elektronischen Daten oder den Zeitpunkt und Inhalt der Pressemitteilung. Zudem wurden mögliche rechtliche Probleme besprochen und gelöst (z. B. Belehrung von Personen, die in der Schweiz als Zeugen einvernommen werden, denen aber in den USA eine strafrechtliche Verfolgung drohen könnte). Da sich die Hauptsitze von zwei der vier grossen Duftstoffhersteller in der Schweiz befinden, war der Beitrag der schweizerischen Behörde ausschlaggebend für das organisatorische Gelingen der ganzen Aktion. Für die weitere Untersuchung kann der Austausch mit der Europäischen Kommission auf der Basis des bilateralen Kooperationsabkommens fortgesetzt werden. Auf der Basis dieses Abkommens können namentlich auch gefundene Beweismittel gegenseitig ausgetauscht werden.

Die weiteren Hausdurchsuchungen betrafen die Untersuchungen im Online-Handel mit Druckerzubehör und Büromaterial (vgl. 4.1.3), im Stahlhandel (vgl. 4.1.2) und gegen Bauunternehmen im Kanton Neuenburg (vgl. 4.1.2).

## 4.2 Binnenmarkt

Das Binnenmarktgesetz gewährleistet einen freien und gleichberechtigten Marktzugang in der ganzen Schweiz. Im interkantonalen Bereich ist der Marktzugang nach Massgabe des Herkunftsortsprinzips zu gewähren (sog. Cassis-de-Dijon Prinzip). Die WEKO verfasste am 5. Juni 2023 ein *Gutachten* zur Frage der BGBM-Konformität des Verbots von **Einwegplastik** in Restaurationsbetrieben im Kanton Genf. Für ausserkantonale Anbieterinnen kann ein solches Verbot in Konflikt mit dem Recht auf Marktzugang nach dem Herkunftsortsprinzip stehen. Die WEKO erachtete die durch das Verbot entstehende Marktzugangsbeschränkung aufgrund einer Interessensabwägung in Anwendung des BGBM grundsätzlich als rechtfertigbar.

Das Kantonsgericht Waadt bestätigte mit rechtskräftigem Urteil vom 14. August 2023 die Anwendung des binnenmarktgesetzlichen Rechts auf Marktzugang für eine **ausserkantonale Spitex**-Organisation. Die Praxis des Waadtländer Gesundheitsdepartements stand nicht im Einklang mit dem BGBM. Das Kantonsgericht folgte in seinen Urteilsabwägungen dem *Gutachten* der WEKO vom 30. Januar 2023.

Die Übertragung von Monopolen der Kantone und Gemeinden auf Private hat gestützt auf das Binnenmarktgesetz durch eine diskriminierungsfreie öffentliche Ausschreibung zu erfolgen. Die Rechtsprechung qualifiziert auch beschränkt verfügbare exklusive Rechte von Gemeinwesen als solche Monopole im binnenmarktrechtlichen Sinne. Die im öffentlichen Interesse stehende Verleihung von Konzessionen von Monopolen untersteht seit 1. Januar 2021 dem revidierten öffentlichen Beschaffungsrecht. Das Sekretariat setzte sich entsprechend in *Marktbeobachtungen* mit den sich dabei stellenden Abgrenzungsfragen auseinander. Weitere Marktbeobachtungen im Bereich der Monopolübertragung betrafen die Vermietung von **Gastronomiebetrieben** in der Stadt Zürich sowie in mehreren Kantonen und Gemeinden das **Bestattungswesen** und das **Taxigewerbe**.

Die WEKO empfahl im Jahr 2021, dass die Beschaffung von **Strom** von gewissen Gemeinwesen öffentlich auszuschreiben ist. Das Sekretariat führte dazu mehrere *Marktbeobachtungen* durch. Dabei galt es auch die anstehenden stromversorgungsrechtlichen Änderungen zu berücksichtigen. Aufgrund der noch angespannten Preissituation im Strommarkt wird zurzeit auf weitere Vorkehren verzichtet, aber mittelfristig sollen noch offene Rechtsfragen einer gerichtlichen Klärung zugeführt werden. Das Sekretariat setzt sich dafür ein, dass das revidierte Beschaffungsrecht und die Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB 2019) binnenmarktrechtskonform umgesetzt werden.

## 5 Internationales

**EU, UK, USA:** Gestützt auf das Kooperationsabkommen zwischen der Schweiz und der EU tauschte die WEKO mit der EU-Kommission in parallelen Untersuchungen im Gesundheitswesen und im Finanzsektor Informationen aus. Im Bereich von Duftstoffen koordinierte die WEKO in Abstimmung mit der EU-Kommission, der Antitrust Division des US Department of Justice und der britischen Competition and Markets Authority die Hausdurchsuchungen (vgl. 4.1.13 c).

**Deutschland:** Am 1. September 2023 trat das Abkommen über die Zusammenarbeit der WEKO mit dem deutschen Bundeskartellamt (BKA) in Kraft. Nach dem Vorbild des im Jahr 2013 abgeschlossenen Kooperationsabkommens zwischen der Schweiz und der EU erlaubt das Abkommen mit Deutschland insbesondere die Koordination von Verfahren und den Austausch vertraulicher Informationen in parallelen Verfahren. Die Möglichkeit des Informationsaustauschs verleiht dem Abkommen den Charakter eines Abkommens «zweiter Generation». In einem Punkt geht das Abkommen mit Deutschland noch weiter als das Abkommen mit der EU. Denn mit Deutschland konnte die Frage der Zustellung hoheitlicher Akte geregelt werden: Die WEKO kann Verfügungen an Unternehmen in Deutschland ohne Sitz oder Zustelldomizil in der Schweiz über das BKA zuzustellen. Eine solche Lösung war mit der EU nicht möglich, da die Zustellung von Verfügungen an Unternehmen in EU-Mitgliedsstaaten in die Zuständigkeit dieser Staaten fällt. Verfügt die Verfügungsadressatin in der EU weder über einen Sitz noch über ein Zustelldomizil in der Schweiz, so muss die Zustellung auf dem diplomatischen Weg erfolgen. Die Lösung mit Deutschland stellt somit einen erheblichen Mehrwert für die WEKO dar.

**OECD:** Die Präsidentin der WEKO nahm im Juni an der OECD Competition Week in Paris teil, Mitarbeitende des Sekretariats nahmen online teil. Besprochen wurden u.a. folgende Themen: Bewertung und Messung der durch die Wettbewerbsbehörden erzielten Vorteile für den Wettbewerb, die Zukunft der Kronzeugenprogramme, die Beziehung zwischen Wettbewerb und Innovation, Theorien der Schädigung durch digitale Fusionen, algorithmische Kollusion und algorithmischer Wettbewerb, Wettbewerb und Nachhaltigkeitserwägungen in der Kreislaufwirtschaft sowie die Vor- und Nachteile des Verbraucherwohlstandsstandards. Anlässlich der OECD Competition Week im Dezember, an der Mitarbeitende des Sekretariats online teilnahmen, wurden folgende Themen diskutiert: Wettbewerb und Profisport, die optimale Organisation und die Kompetenzen der Wettbewerbsbehörden, die Rolle der Innovation bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts, Serienakquisitionen und Industrie-Roll-Ups, Berücksichtigung von Effizienzgewinnen ausserhalb des Marktes bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts, Verwendung wirtschaftlicher Beweise in Kartellfällen sowie die Ex-post-Bewertung von Auflagen bei Fusionen.

**ICN:** Die Präsidentin der WEKO nahm zusammen mit dem Direktor und dem ICN-Koordinator an der 22. ICN-Jahreskonferenz in Barcelona teil. Das Sekretariat beteiligte sich im Jahr 2023 an verschiedenen ICN-Umfragen und wirkte an verschiedenen ICN-Berichten mit. Hierbei setzte sich das Sekretariat insbesondere im Bereich der Herausforderungen und Möglichkeiten bei Sachverhaltsabklärungen mit innovativen digitalen Mitteln ein. Namentlich beteiligten sich Mitarbeiter des Sekretariats an der neu gegründeten Technologists-Group, um am Informations- und Wissensaustausch im digitalen Bereich teilzunehmen.

**UNCTAD:** Das Sekretariat der WEKO nahm im Juli 2023 an der UNCTAD Jahreskonferenz in Genf teil. Gleichzeitig wurde die Mitarbeit in der Arbeitsgruppe zu grenzüberschreitenden Kartellen (Cross-Border Cartels) in enger Zusammenarbeit mit dem SECO fortgesetzt. Das Mandat dieser Arbeitsgruppe wurde um ein Jahr verlängert und um den Diskussionspunkt Bekämpfung von Submissionsabreden bei öffentlichen Beschaffungen ergänzt. Das Sekretariat der WEKO gibt seine erworbene Expertise im Bereich Submissionsabreden im Rahmen der Arbeitsgruppe an ausländische Wettbewerbsbehörden weiter.

## 6 Gesetzgebung

Am 24. Mai 2023 verabschiedete der Bundesrat einen Gesetzesentwurf und die Botschaft zur **Teilrevision des Kartellgesetzes**. Mit dem Revisionsvorhaben sollen die Wirksamkeit des Kartellgesetzes verbessert und drei parlamentarische Vorstösse umgesetzt werden. Zentrale Elemente bilden die Stärkung des Kartellzivilrechts, die Verbesserung des Widerspruchsverfahrens und die Modernisierung der Zusammenschlusskontrolle. Durch den Wechsel vom heutigen qualifizierten Marktbeherrschungstest zum Significant Impediment to Effective Competition-Test (SIEC-Test) soll der kartellrechtliche Prüfstandard bei Unternehmenszusammenschlüssen der internationalen Praxis angepasst werden. Zudem sollen mit dem Vorhaben die Forderungen der drei überwiesenen Motionen 16.4094 Fournier, 18.4282 Français und 21.4189 Wicki umgesetzt werden. Im Herbst 2023 begann die zuständige Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats mit der Detailberatung. Die Beratung in den Räten ist für das Jahr 2024 vorgesehen. Die Federführung für die Teilrevision des Kartellgesetzes seitens der Verwaltung liegt beim GS-WBF und beim SECO. Das Sekretariat der WEKO wirkt bei den Arbeiten mit.

Eine **Reform der Wettbewerbsbehörden** (Institutionenreform) ist nicht Teil dieser KG-Teilrevision, sondern wird parallel dazu angegangen. Das vom Bundesrat damit beauftragte WBF setzte am 1. Mai 2023 eine von der Bundesverwaltung unabhängige Expertenkommission ein, die von Professor Hansjörg Seiler, ehem. Bundesrichter, präsidiert wird. Die Kommission erarbeitete die notwendigen Grundlagen für eine sachlich fundierte und breit abgestützte Reform der Wettbewerbsbehörden. Sie bewertete konkrete Modelle für die Ausgestaltung der Behörden und Gerichte mit Blick auf die Verfahrensdauer, den wirksamen Schutz des Wettbewerbs und die Vereinbarkeit mit der BV und der EMRK. Der Kommissionsbericht wird dem WBF als Grundlage für die Ausarbeitung einer Stossrichtung für die Reform der Wettbewerbsbehörden dienen. Das WBF soll dem Bundesrat dazu im ersten Quartal 2024 einen konkreten Vorschlag unterbreiten.

Der aktuelle Stand der weiteren **parlamentarischen Vorstösse** mit Bezügen zum Kartellgesetz und zum Binnenmarktgesetz präsentiert sich wie folgt:

- Die **Motion 16.4094 Fournier** vom 15. Dezember 2016 «Verbesserung der Situation der KMU in Wettbewerbsverfahren» wurde vom Bundesrat in der Teilrevision des KG umgesetzt, indem Fristen für kartellrechtliche Verwaltungsverfahren und Parteienentschädigungen für erstinstanzliche Verwaltungsverfahren vorgeschlagen werden.
- Zur Erfüllung der **Motion 18.4282 Français** vom 13. Dezember 2018 «Kartellgesetzrevision muss sowohl qualitative als auch quantitative Kriterien berücksichtigen, um die Unzulässigkeit einer Wettbewerbsabrede zu beurteilen» unterbreitete der Bundesrat dem Parlament in der KG-Revision eine Anpassung von Artikel 4, 5 und 27 des Kartellgesetzes in Bezug auf Arbeitsgemeinschaften, quantitative Kriterien der Erheblichkeit und Bagatellfälle.
- Die **Motion 21.4189 Wicki** vom 30. September 2021 «Untersuchungsgrundsatz wahren – keine Beweislastumkehr im Kartellgesetz» wird in der Teilrevision durch entsprechende deklaratorische Vorschriften im KG umgesetzt.
- Aufgrund der **Motion 18.3898 Pfister** vom 27. September 2018 «Effektiver Vollzug des Kartellgesetzes beim Kraftfahrzeughandel» arbeitete der Bundesrat eine Verordnung aus. Diese trat am 1. Januar 2024 in Kraft.
- Die **Motion 22.3838 Gugger** vom 17. Juni 2022 «Schutz vor der einseitigen Einführung des Agenturmodells im KFZ-Markt» wurde in den Räten noch nicht behandelt.
- Die **Motion 22.3885 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates** vom 15. August 2022 «Vorabklärung des Weko-Sekretariates bzw. Untersuchung

der Weko zu Wettbewerbsproblemen bei Brenn- und Treibstoffen» wurde vom Ständerat am 15. Juni 2023 abgelehnt und ist damit erledigt.

- Die **Motionen 22.3976 Maitre** und **22.3977 de Quattro** vom 22. September 2022 «Interchange Fees für Zahlungen mit Debitkarten verbieten» wurden in den Räten noch nicht behandelt.
- Die **Motion 22.4404 Rechsteiner** vom 14. Dezember 2022 «Verfahren beschleunigen – Rechtssicherheit erhöhen» fordert, dass die Untersuchungsphase des Sekretariats der WEKO (d. h. von der Eröffnung des Verfahrens bis zum Antrag des Sekretariats an die WEKO) maximal ein Jahr dauern dürfe mit der Möglichkeit einer einjährigen Verlängerung. Der Vorstoss wurde in den Räten noch nicht behandelt.
- Die **Motion 23.3069 Sozialdemokratische Fraktion** vom 8. März 2023 «Digital Markets Act für die Schweiz» will den Bundesrat beauftragen, die nötigen Gesetzesanpassungen vorzuschlagen, um die wesentlichen Ziele des europäischen Digital Markets Act (DMA) in der Schweiz umzusetzen. Der Vorstoss wurde in den Räten noch nicht behandelt.
- Die **Motion 23.3224 Français** vom 16. März 2023 «Institutionelle Reform der Wettbewerbskommission» fordert eine Überprüfung der Struktur der WEKO, ihrer Vorrechte und Mittel; eine funktionale Trennung ihrer Rollen als Anklägerin und als Richterin sei sicherzustellen. Der Vorstoss wird vom Ständerat als Erstrat behandelt.
- Die **Motion 23.3487 Romano** vom 12. April 2023 «Fall Credit Suisse. Alle möglichen Massnahmen zur Sicherung der Arbeitsplätze in der Schweiz prüfen» verlangt vom Bundesrat und der FINMA die Vornahme aller möglichen Schritte, damit die WEKO die Durchführung einer vertieften Prüfung gemäss Art. 33 KG einleitet. Der Vorstoss wurde in den Räten noch nicht behandelt.
- Die **Motionen 20.3531 Caroni / 20.3532 Rieder** vom 8. Juni 2020 «Fairerer Wettbewerb gegenüber Staatsunternehmen» zielten darauf ab, nötige Gesetzesänderungen vorzuschlagen, um Wettbewerbsverzerrungen durch Staatsunternehmen einzudämmen. Der Bundesrat kommunizierte am 15. September 2023, dass die Forderungen dieser beiden Motionen mittels Ergänzung der Corporate Governance-Leitsätze umgesetzt werden sollen. Beide Motionen wurden an den Bundesrat überwiesen.
- Das **Postulat 19.4379 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates** vom 18. Oktober 2019 «Faires Verfahren beim Zugang zu geschlossenen Märkten der Kantone» beauftragte den Bundesrat, Artikel 2 Absatz 7 des Binnenmarktgesetzes zu analysieren und mögliche Optionen zur Verbesserung aufzuzeigen. Der Bericht des Bundesrates vom 18. Oktober 2023 kam zum Schluss, dass die bestehenden Gesetzesbestimmungen zur Öffnung geschlossener Märkte beigetragen hatten und sah zu diesem Zeitpunkt keinen weiteren gesetzlichen Handlungsbedarf.
- Zu erwähnen sind auch die noch nicht erledigten **Interpellationen 22.3707 Estermann** vom 16. Juni 2022 («Nötige Korrekturen im Gesundheitswesen? (4)»), **23.3469 Gigon** vom 11. April 2023 («Neue Megabank Credit Suisse/UBS. Wie müssen wir unsere Gesetzgebung anpassen, um den Wettbewerb zu gewährleisten?»), **23.3736 Gigon** vom 15. Juni 2023 («Ausweitung und Überwachung des Geoblocking-Verbots»), **23.4114 Hess** vom 27. September 2023 («Erste Einschätzung über Umsetzung der Fair-Preis-Initiative»), **23.4128 Gössi** vom 28. September 2023 («Wirksamkeit der Meldepflicht für marktbeherrschende Unternehmen gem. Art. 9 Abs. 4 im Kartellgesetz»), **23.4299 Addor** vom 29. September 2023 («Zusammenschluss UBS–CS: Und die Wettbewerbskommission?»), **23.4513 Gugger** vom 22. Dezember 2023 («Big Tech: Missbrauch von Marktmacht gegenüber KMUs und Spitälern») und **23.4416 Maître** vom 20. Dezember 2023 («Debitkarten. Überhöhte Gebühren für den Kleinhandel - Verfahren vor der Weko») sowie das **Postulat 23.3738 Gigon** vom 15. Juni 2023 («Zustand

und Entwicklung der Hochpreisinsel Schweiz – für Konsumentinnen und Konsumenten und KMU»).

## 7 Statistik

Die nachfolgende Statistik gibt einen Überblick über die Arbeiten der WEKO und ihres Sekretariates im Jahr 2023:

|   | 2023    | 2022    | 2021    |
|---|---------|---------|---------|
| <b>Untersuchungen</b>   |         |         |         |
| Während des Jahres geführt                                      | 25      | 19      | 20      |
| davon Übernahmen vom Vorjahr                                    | 18      | 16      | 16      |
| davon Eröffnungen   | 7       | 3       | 4       |
| davon neue Untersuchungen aus einer aufgeteilten Untersuchung   | 0       | 0       | 0       |
| <b>Endentscheide</b>  | 2       | 1       | 4       |
| davon einvernehmliche Regelungen                                | 0       | 1       | 3       |
| davon behördliche Anordnungen                                   | 1       | 1       | 2       |
| davon Sanktionen nach Art. 49a Abs. 1 KG                        | 2       | 1       | 4       |
| davon Teilverfügungen   | 0       | 0       | 0       |
| <b>Verfahrensleitende Verfügungen</b>                           | 2       | 1       | 2       |
| <b>Andere Verfügungen (Publikation, Kosten, Einsicht, etc.)</b> | 3       | 1       | 2       |
| <b>Vorsorgliche Massnahmen</b>                                  | 0       | 0       | 1       |
| <b>Sanktionsverfahren nach Art. 50 ff. KG</b>                   |         | 1       | 2       |
| <b>Vorabklärungen</b>   |         |         |         |
| Während des Jahres geführt                                      | 17      | 14      | 11      |
| davon Übernahmen vom Vorjahr                                    | 10      | 8       | 7       |
| davon Eröffnungen   | 7       | 6       | 4       |
| <b>Abschlüsse</b>   | 8       | 5       | 3       |
| davon mit Untersuchungseröffnung                                | 3       | 0       | 1       |
| davon mit Anpassung des Verhaltens                              | 3       | 4       | 1       |
| davon ohne Folgen   | 2       | 1       | 1       |
| <b>Andere Tätigkeiten</b>                                       |         |         |         |
| <b>Bearbeitete Meldungen gemäss Art. 49a Abs. 3 Bst. a KG</b>   | 2       | 5       | 1       |
| <b>Erfolgte Beratungen</b>                                      | 29      | 14      | 33      |
| <b>Abgeschlossene Marktbeobachtungen</b>                        | 48      | 52      | 48      |
| <b>BGÖ-Gesuche</b>  | 18      | 22      | 10      |
| <b>Sonstige erledigte Anfragen</b>                              | 500     | 511     | 519     |
| <b>Zusammenschlüsse</b>   |         |         |         |
| <b>Meldungen</b>  | 33      | 49      | 31      |
| Kein Einwand nach Vorprüfung                                    | 32      | 49      | 31      |
| <b>Prüfungen</b>  | 2       | 0       | 0       |
| <b>Entscheide der WEKO nach Prüfung</b>                         | 0       | 0       | 0       |
| Untersagung   | 0       | 0       | 0       |
| Zulassung mit Bedingungen / Auflagen                            | 0       | 0       | 0       |
| Zulassung ohne Vorbehalte                                       | 0       | 0       | 0       |
| <b>Vorzeitiger Vollzug</b>                                      | 0       | 0       | 0       |
| <b>Beschwerdeverfahren</b>                                      |         |         |         |
| <b>Beschwerdeverfahren total vor BVGer und BGer</b>             | 31 (67) | 35 (88) | 39 (92) |
| <b>Urteile BVGer</b>  | 11 (16) | 6 (31)  | 11 (15) |
| davon Erfolg der Wettbewerbsbehörde                             | 9 (14)  | 4 (10)  | 8 (12)  |
| davon teilweiser Erfolg   | 2 (2)   | 2 (6)   | 2 (2)   |

|   |         |         |         |
|---|---------|---------|---------|
| davon kein Erfolg   | 0 (0)   | 0 (3)   | 1 (1)   |
| Urteile BGer  | 1 (1)   | 5 (7)   | 5 (12)  |
| davon Erfolg der Wettbewerbsbehörde                           | 1 (1)   | 4 (4)   | 4 (11)  |
| davon teilweiser Erfolg                                       | 0       | 1 (2)   | 1 (1)   |
| davon kein Erfolg   | 0       | 0 (1)   | 0 (1)   |
| Hängig Ende Jahr (vor BVGer und BGer)                         | 24 (56) | 29 (69) | 30 (71) |
| Gutachten, Empfehlungen und Stellungnahmen etc.               |         |         |         |
| Gutachten (Art. 15 KG)  | 0       | 1       | 0       |
| Empfehlungen (Art. 45 KG)                                     | 0       | 0       | 0       |
| Gutachten (Art. 47 KG, 5 Abs. 4 PüG oder 11a FMG)             | 0       | 0       | 2       |
| Nachkontrollen  | 0       | 0       | 0       |
| Bekanntmachungen (Art. 6 KG)                                  | 0       | 1       | 0       |
| Stellungnahmen (Art. 46 Abs. 1 KG)                            | 318     | 327     | 335     |
| Vernehmlassungen (Art. 46 Abs. 2 KG)                          | 13      | 14      | 11      |
| Beihilfeprüfungen   | 0       | 0       | 1       |
| BGBM  |         |         |         |
| Empfehlungen / Untersuchungen (Art. 8 BGBM)                   | 0       | 0       | 1       |
| Gutachten (Art. 10 BGBM)                                      | 2       | 1       | 4       |
| Marktbeobachtungen / Beratungen / sonstige erledigte Anfragen | 52      | 62      | 68      |
| Beschwerden (Art. 9 Abs. 2 <sup>bis</sup> BGBM)               | 0       | 3       | 1       |

Aus der Statistik für das Jahr 2023 und dem Vergleich mit den Zahlen aus den Jahren 2022 und 2021 ergeben sich die folgenden wesentlichen Erkenntnisse:

- Untersuchungen: Die WEKO eröffnete 7 neue Untersuchungen und schloss – wie vergangenes Jahr – über die Jahre gesehen wenige ab.
- Vorabklärungen und Marktbeobachtungen: Die Anzahl Vorabklärungen erhöhte sich leicht. Die durchgeführten Marktbeobachtungen bewegen sich im Schnitt der letzten 5 Jahre.
- Zusammenschlüsse: Wie bereits in den letzten beiden Jahren wurden der WEKO überdurchschnittlich viele Zusammenschlüsse gemeldet. Diese Meldungen banden Ressourcen, die ansonsten primär in den Untersuchungen eingesetzt worden wären.
- Beschwerdeverfahren<sup>2</sup>: Die Gerichte, v.a. das BVGer fällten im letzten Jahr – wie bereits im Jahr zuvor – überdurchschnittlich viele Entscheide<sup>3</sup>. Damit trugen die Gerichte

<sup>2</sup> WEKO-Entscheide (Verfügungen) richten sich meist gegen mehrere Parteien. Diese reichen vor den Gerichten einzeln eine Beschwerde ein. Die Gerichte behandeln in der Regel jede Beschwerde einzeln und fällen entsprechend mehrere Urteile zu einem einzelnen WEKO-Entscheid. Diese Gerichtsurteile sind in der Sache teilweise sehr ähnlich, können aber auch Einzelfragen behandeln. Ab dem Jahr 2021 werden neu nicht nur die parallelen Beschwerdeverfahren vor den Gerichten gemeinsam als ein Fall pro WEKO-Entscheid gezählt, sondern wird zusätzlich in Klammern die Gesamtsumme aller separaten, auch parallelen Beschwerden insgesamt aufgeführt. Gleiches gilt für die Statistik auf Stufe Gerichte: Die Urteile werden zum einen unabhängig von der Anzahl Beschwerden zu einem WEKO-Entscheid als ein Urteil gezählt sowie zum anderen sind zusätzlich in Klammern die Urteile zu den einzelnen Beschwerden aufgeführt (z.B. zählen die Urteile des BVGer über die neun Beschwerden zum WEKO-Entscheid Luftfracht als ein Urteil sowie in Klammer als neun Urteile).

<sup>3</sup> Das BGer fällte eine Reihe von Rückweisungsentscheiden zu den Urteilen des BVGer wegen Beschränkung der Parallelimporte von französischsprachigen Büchern (die letzten Urteile stammen vom 8.12.22). Die entsprechenden Vollzugsurteile des BVGer zur Neuberechnung der Sanktionen und Kosten flossen nicht in die Statistik ein.

entscheidend zur Rechtssicherheit bei. Die Gerichte bestätigten die WEKO-Entscheidungen weitgehend.

- Gutachten, Empfehlungen und Stellungnahmen: Während die Gutachten und Empfehlungen weiterhin auf sehr tiefem Niveau blieben, leisteten die Wettbewerbsbehörden weiterhin sehr viel Regulierungsarbeit. Einzelne Dienste investierten einen namhaften Anteil ihrer Ressourcen in Stellungnahmen zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen.
- BGBM: Wie in den vergangenen Jahren bearbeitete das WEKO-Sekretariat angesichts der knappen Ressourcen eine Vielzahl an binnenmarktrechtlichen Fragen. Entsprechend verbleibt die behandelte Anzahl an Beratungen und Marktbeobachtungen auf hohem Niveau.

## 8 Spezialthema 2023: Einsatz gegen Marktabschottungen und überhöhte Preise

Die Preise in der Schweiz sind in verschiedenen Märkten höher als im grenznahen Ausland. Die Preisunterschiede lassen sich teilweise durch höhere Löhne und Infrastrukturkosten sowie das Verhalten der Konsumentinnen und Konsumenten erklären. Sie sind aber auch auf marktabschottende und wettbewerbshemmende Gesetze (z. B. Handelshemmnisse) sowie unzulässige Verhaltensweisen von Unternehmen zurückzuführen. Die WEKO setzt sich für mehr Wettbewerb und gegen einschränkende Regulierungen ein, sie öffnet Märkte und bekämpft unzulässige Verhaltensweisen. Einen Schwerpunkt setzte die WEKO in den letzten Jahren bei der Bekämpfung von Abreden zur Abschottung des Schweizer Marktes sowie Preisbindungen und -abreden.

### 8.1 Bekämpfung von vertikalen Gebietsabschottungen und Preisbindungen

Im Rahmen der KG-Revision 2003 qualifizierte der Gesetzgeber neu zwei Typen von vertikalen Vereinbarungen, **Gebietsschutzabreden** und **Preisbindungen**, als besonders schädliche (harte) Wettbewerbsabreden. In der Folge schritt die WEKO regelmässig gegen Gebietsabschottungen und Preisbindungen ein. Den Auftakt gab die Entscheid-Trilogie Gaba-BMW-Nikon. Im Fall BMW war es Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten durch ein Exportverbot in den Vertriebsverträgen der BMW-Händlerinnen im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) verwehrt, BMW-Fahrzeuge in Deutschland mit Preisvorteilen von bis zu 25 % zu kaufen. Die Gerichte stützten die drei WEKO-Entscheide. Das BGer hielt in seinem Leiturteil Gaba zudem fest, dass harte Wettbewerbsabreden den Wettbewerb grundsätzlich erheblich beeinträchtigen und keine Auswirkungen nachgewiesen werden müssen. Die Einführung der grundsätzlichen Erheblichkeit reduzierte die Dauer von Verfahren und erleichterte die Durchsetzung des Kartellgesetzes in der Praxis. So schloss die WEKO die Verfahren Eflare (2016, Gebietschutz), Husqvarna (2017, Preisbindung), RIMOWA (2018, Gebietschutz), Stöckli Ski (2019, Preisbindung), Bucher Landtechnik (2019, Gebietschutz) und Pöschl Tabakprodukte (2021, Gebietschutz) allesamt mit einer einvernehmlichen Regelung innert 10–28 Monaten (durchschnittlich 15 Monaten) ab. Diese Preisbindungs- und Gebietschutzabreden hatten u. a. Folgendes zum Gegenstand: Husqvarna nahm Einfluss auf die Preissetzung von Händlerinnen, die zu hohe Rabatte beim Verkauf von Rasenmährobotern der Marke Automower gaben. Stöckli vereinbarte in ihren Vertriebsverträgen mit den Händlerinnen, dass diese die Skipreise der Stöckli-Filialen nicht unterbieten durften. Solche Preisabreden reduzieren den Preiswettbewerb und führen dadurch zu höheren Preisen. RIMOWA vereinbarte mit ihren deutschen Vertriebspartnerinnen ein Exportverbot von RIMOWA-Produkten in die Schweiz. Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten konnten deshalb online nicht RIMOWA-Koffer in Deutschland bestellen, die 20–30 % günstiger waren. Der WEKO-Entscheid Bucher Landtechnik führte sodann dazu, dass der Import von günstigeren Ersatzteilen und Traktoren der Marke New Holland uneingeschränkt möglich ist. Insgesamt förderten die Entscheide der WEKO Parallel- und Direktimporte sowie den Preiswettbewerb in der Schweiz.

Auch die **Bekanntmachungen** der WEKO zu **Vertikalabreden** und im **Automobilsektor** (am 1. Januar 2024 abgelöst durch die KFZ-Verordnung, vgl. 4.1.1) tragen zur Förderung von Parallel- und Direktimporten sowie zur Vermeidung einer Isolierung der Schweizer Märkte bei. Sie geben den Unternehmen zudem Leitplanken im Vertrieb und stellen klar, dass im Bereich der Vertikalabreden grundsätzlich die gleichen Regeln zur Anwendung kommen wie in der EU. Klare und weitgehend harmonisierte Regeln im internationalen Vertrieb fördern den Wettbewerb in der Schweiz.

Nebst den Untersuchungsverfahren der WEKO behandelte das Sekretariat in den letzten 10 Jahren mehrere **Vorabklärungen** und über 100 **Marktbeobachtungen**. So analysierte das

Sekretariat etwa den Vertrieb von Yamaha Motorrädern, Costa Kreuzfahrten und Laborrealien. Es beurteilte insbesondere Vertriebsverträge mit Hinweisen auf Exportbeschränkungen in die Schweiz, Garantieverweigerungen auf importierten Produkten, Alleinbezugsverpflichtungen bei Anbieterinnen in der Schweiz, Aussagen von Verkaufspersonal, dass ihnen ihre Lieferantin verboten habe, Rabatte zu gewähren, und abschlägige Antworten auf Bestellungen aus der Schweiz mit dem Hinweis, dass man ausserhalb des zugewiesenen Vertragsgebiets nicht verkaufen dürfe. Durch Anpassung der Verträge, Rundschreiben an Vertriebspartnerinnen und interne Schulungen der Mitarbeitenden der betroffenen Unternehmen wurden die kartellrechtlichen Bedenken beseitigt und der Wettbewerb gestärkt. Gewissheit über Preissetzungsfreiheit erhöht die Wahrscheinlichkeit von Rabatten und Preisreduktionen; Klarheit über Direkt- und Parallelimportmöglichkeiten verbessert die Verhandlungssituation der Nachfragerinnen und Nachfrager gegenüber Schweizer Anbieterinnen und führt zu erhöhtem Wettbewerbsdruck in der Schweiz. Auch ist der Direktimport für Konsumentinnen und Konsumenten mit der zunehmenden Bedeutung des Online-Handels einfacher geworden. Die Suchkosten lassen sich namentlich durch Preisvergleichsportale reduzieren. Dies erhöht den Druck auf die Preise. Vor rund zehn Jahren führte das Sekretariat noch regelmässig Marktbeobachtungen zu Verboten und Beschränkungen des Online-Handels. Mit der zunehmenden Digitalisierung etablierte sich der Online-Vertriebskanal, und es gibt praktisch keinen Anlass mehr für Interventionen der Wettbewerbsbehörden.

## 8.2 Öffnung von Märkten

Die WEKO öffnet Märkte mit Infrastrukturentscheiden und der Bekämpfung von wettbewerbshemmenden Verhaltensweisen. Im viel beachteten Verfahren zum Ausbau der **Glasfaserinfrastruktur** von Swisscom traf die WEKO den wichtigsten Entscheid in Bezug auf die Öffnung von Märkten in diesem Jahr. Die Swisscom (Schweiz) AG hatte mit der «Netzbaustrategie 2025» ab Anfang 2020 die Bauweise des Netzes so geändert, dass in Gebieten, welche sie alleine mit Glasfaser ausbaut, Wettbewerber keinen direkten Zugang mehr zur Netzwerkinfrastruktur (Layer 1-Zugang) erhielten. Die WEKO verpflichtete Swisscom dazu, innerhalb von bestimmten Übergangsfristen bereits in Betrieb genommene Glasfaseranschlüsse, die kein Layer 1-Angebot ermöglichen, ausser Betrieb zu nehmen oder so umzurüsten, dass ein Layer 1-Zugang für Dritte ermöglicht wird. Zudem untersagte sie Swisscom für die Zukunft, Glasfasernetze in dieser wettbewerbsbeschränkenden Art und Weise aufzubauen bzw. auszubauen (vgl. Abschnitt 3.1).

Im **Gasbereich** bearbeitete das Sekretariat auch im Jahr 2023 mehrere Anfragen zu Netzzugangsgesuchen von Drittlieferantinnen. Es stellte ohne Verfahrenseröffnung sicher, dass Drittlieferantinnen der Netzzugang zur Endkundenbelieferung gewährt wird (vgl. 4.1.4). Dass dies rasch und informell im Rahmen von Marktbeobachtungen möglich war, ist die Folge von Leitentscheiden im Energiebereich: Die WEKO hatte 2020 im Gasbereich – wie rund zwanzig Jahre zuvor im Strombereich (Entscheid zu Entreprises Electriques Fribourgeoises / Watt Suisse AG) – für eine Marktöffnung gesorgt: Die WEKO regelte mit der ewl Energie Wasser Luzern Holding AG (ewl) und der Erdgas Zentralschweiz AG (EGZ) einvernehmlich die Durchleitung über die Erdgasnetze. Mit diesem rechtskräftigen Entscheid hatte die WEKO den Erdgasliefermarkt in der Zentralschweiz geöffnet. Diese beiden Netzbetreiberinnen hatten in der Vergangenheit den Netzzugang zur Drittbelieferung nur für die Versorgung einiger grosser Industriekunden gewährt, welche die Anforderungen der so genannten «Verbändevereinbarung», einer privatrechtlichen Vereinbarung zwischen dem Verband der Netzbetreiber und Grossverbraucherorganisationen, erfüllten. In der Verfügung der WEKO waren die beiden Netzbetreiberinnen verpflichtet worden, auf Gesuch hin für sämtliche Dritte den Netzzugang zu ihren Rohrleitungsnetzen abzuwickeln. Nach der Veröffentlichung des WEKO-Entscheids gestatteten zahlreiche weitere Netzbetreiberinnen über die Inhalte der Verbändevereinbarung hinaus den Lieferantenwechsel, obwohl die Verfügung nur für EGZ und ewl rechtsverbindlich war. Die Wettbewerbsbehörden mussten seither keine Vorabklärungen oder Untersuchungen wegen Netzzugangsverweigerungen eröffnen und konnten stattdessen diverse Anfragen von

Drittlieferantinnen zeitnah informell erledigen. Insofern ist davon auszugehen, dass es seit der Publikation des WEKO-Entscheids zu keinen Netzzugangsverweigerungen mehr gekommen ist. Die Wechselquote im Erdgaslieferbereich hat sich zwischen 2017 (2,4%) und 2020 (7,7%) mehr als verdreifacht, was auch mit dem Ausgang des WEKO-Verfahrens zusammenhängen dürfte (vgl. EVU Partners, Studie Gasmarkt Schweiz 2021, S. 4).

### 8.3 Bekämpfung von Preisabreden

Die Rivalität zwischen Konkurrentinnen wirkt als Motor für tiefere Preise. Um den eigenen Umsatz und Gewinn zu steigern, versuchen die Unternehmen Kundschaft zu gewinnen. Dies erfordert, dass ihr Angebot attraktiv erscheint. Mit günstigeren Angeboten schnappen sie sich gegenseitig Kundinnen und Kunden weg. Manche Unternehmen versuchen sich dem zu entziehen, indem sie **Preisabreden** treffen. Diese führen zu überhöhten Preisen und wurden daher vom Gesetzgeber verboten. Die WEKO setzt dieses Verbot durch, indem sie Hinweisen auf Preisabreden systematisch nachgeht, Beweise dafür mit Hausdurchsuchungen ermittelt und Gesetzesverstösse mit Sanktionen bestraft.

Einer der Schwerpunkte der WEKO bei den Preisabreden bildet die Verhinderung und Bekämpfung von **Submissionsabreden**. Wiederholt sprachen sich Unternehmen in der Vergangenheit vor der Eingabe ihrer Offerten untereinander ab. Sie vereinbarten die Höhe ihrer Offerten, bestimmten die «Gewinnerin» und erweckten mit Stützofferten den Eindruck von Wettbewerb. Wie die WEKO im Verfahren zum Strassenbaukartell Tessin zeigte, führt dies zu substantiellen Preiserhöhungen. So lagen die Offertpreise nach dem Kartell rund 30 Prozent tiefer. Ebenso entlarvte und büsste die WEKO auch Baukartelle in den Kantonen Aargau, Zürich, See-Gaster und Graubünden, die Submissionsabsprachen von Elektroinstallateuren in den Kantonen Bern und Genf und die Abreden in Bezug auf Tunnelreinigung und Optische Netzwerke. Die durch die WEKO behandelten Abreden erstrecken sich auf rund 2'000 Beschaffungsobjekte. Durch die konsequente Verfolgung deckt die WEKO preistreibende Abreden auf und verhindert damit auch weitere Submissionsabreden, welche die öffentliche Hand und Private viel Geld kosten.

Auch in **anderen Märkten** sprachen Unternehmen Preise ab. Betroffen von derart überhöhten Preisen können sowohl Firmenkundinnen als auch Konsumentinnen und Konsumenten sein. Wie die Untersuchungen der WEKO zeigen, haben Spediteure und Fluggesellschaften Zuschläge im Lufttransport koordiniert und abgesprochen. Anbieterinnen von Türprodukten vereinbarten die Einhaltung von Mindestmargen. Autohändlerinnen setzten Preisnachlässe und Ablieferungspauschalen fest und stimmten ihre Preispolitik ab. Sanitär-grosshändlerinnen beschlossen unter anderem, gemeinsam die Margen zu erhöhen. Verzinkereien vereinbarten gemeinsame Preiserhöhungen, Zuschläge und die Einhaltung von Mindestpreisen. Fahrlehrerinnen koordinierten die Preise für Fahrstunden innerhalb des Verbandes.

Nicht alle Abreden zwischen Unternehmen über Preise sind derart schädlich, dass sie verboten sind. In solchen Fällen sorgt die WEKO dafür, dass diese Preisabreden nicht zur Festsetzung von überhöhten Preisen führen, sondern sich auf jene Marktelemente beschränken, welche für das Funktionieren von Märkten wichtig sind. Beispielsweise beobachtet die WEKO seit 20 Jahren die Kartengebühren, da die **Banken** gemeinsam die Interchange Fee anwenden. Dabei handelt es sich um die Gebühr, welche die Herausgeber von Kreditkarten (sogenannte Issuer) von den Unternehmen erhalten, welche die Verträge mit den Händlerinnen für die Akzeptanz von Kreditkarten abschliessen (sogenannte Acquirer). Für jede Zahlung mit einer Karte wird eine solche Gebühr vom Acquirer zum Issuer fällig, welche ein Bestandteil der Gebühr ist, die der Acquirer von den Händlerinnen als Kommission für die Annahme einer Kartenzahlung verlangt. Solche Gebühren können zum Funktionieren der Märkte für Bezahlkarten beitragen und unter bestimmten Umständen aus Effizienzgründen gerechtfertigt sein. Eine solche Rechtfertigung hat die WEKO in Bezug auf inländische (domestische) Interchange Fees

für Kreditkarten bejaht, sofern deren Höhe limitiert wird. Im Jahr 2004 wurde für eine Kreditkartentransaktion von 100 Franken eine Gebühr von 1.69 Franken fällig. Im Verlaufe von drei Untersuchungen vereinbarte die WEKO mit den Parteien sukzessive Senkungen der domestischen Interchange Fees für Kreditkarten auf heute 44 Rappen je 100 Franken. Im Bereich der Debitkarten wurden im Zusammenhang mit Interchange Fees zwei neue Untersuchungen eröffnet (vgl. vorne 4.1.5).

## 8.4 Stellungnahmen zu Regulierungen

Mit Gesetzen und Verordnungen regelt der Gesetzgeber das Geschehen in zahlreichen Märkten und Lebensbereichen. Regulierungen dienen bestimmten Zielen. Diese Ziele können mittels verschiedener Formen staatlicher Eingriffe erreicht werden. Der Staat kann selbst als Anbieter von Dienstleistungen oder Produkten auftreten oder dies Privaten teilweise oder ganz überlassen. Marktwirtschaftliche Ordnungen haben den Vorteil, dass die Wirtschaft ihr Verhalten ständig neu an technologische und wirtschaftliche Entwicklungen anpassen kann. Die indirekte Beeinflussung von Märkten, etwa durch die Definition von Rahmenbedingungen oder durch die Erhebung von Lenkungsabgaben, ist meist die mildeste Form staatlicher Regulierung. Auflagen, Gebote, Verbote und Subventionen stellen schwerere staatliche Eingriffe in die Marktwirtschaft dar. Die Regulierung von Preisen sowie staatliche Monopole und marktabschottende Normen hemmen den Wettbewerb regelmässig. Der Gesetzgeber bestimmt folglich mit Regulierungen auch die Offenheit von Märkten und den Spielraum für Wettbewerb. Andererseits funktionieren Märkte teilweise erst dank Regulierungen.

Welches ist nun die **Rolle der Wettbewerbsbehörden** in Gesetzgebungsverfahren? Gesetzes- und Verordnungsentwürfe von Bundesämtern, die den Wettbewerb beeinflussen können, sind vorab dem Sekretariat der WEKO zur Prüfung zu unterbreiten. Das Sekretariat weist in seinen Stellungnahmen oder als Teil von Arbeitsgruppen auf allfällige wettbewerbsrechtliche und -ökonomische Probleme sowie alternative Lösungen hin. Es liefert Argumente, diskutiert Nutzen und Kosten verschiedener Instrumente und Regulierungen, mit denen die Ziele des Gesetzgebers erreicht werden können. Das Sekretariat hat kein Entscheid- oder Vetorecht gegen den geplanten Erlass. Der Bundesrat entscheidet letzten Endes, welchen Weg er dem Gesetzgeber vorschlägt.

Bei Gesetzesentwürfen, die den Wettbewerb beschränken oder auf andere Weise beeinflussen, nimmt die WEKO im Rahmen der Vernehmlassung Stellung. Die WEKO nimmt den Gesetzesentwurf aus wettbewerbslicher Sicht unter die Lupe und weist auf mögliche Probleme hin. Der Gesetzgeber muss auch dieser Stellungnahme nicht folgen, er hat die Argumente nur – aber immerhin – im Rahmen der Güterabwägung zu würdigen.

Namentlich in den Bereichen Strom, Gas, Gesundheitswesen, Agrarpolitik, Verkehr, Post und im Beschaffungswesen haben die Wettbewerbsbehörden in den vergangenen Jahren viel investiert:

- Beispielsweise haben die Wettbewerbsbehörden ihre Erfahrungen und Kenntnisse zu wettbewerbsbeschränkenden Submissionsabreden und Beschränkungen des Binnenmarktes im Rahmen der Revision des **Beschaffungsrechts** einfließen lassen, welches auf Bundesstufe per 1. Januar 2021 in Kraft trat. Sie verfassten Stellungnahmen, Empfehlungen und Berichte und arbeiteten in Arbeitsgruppen mit. Auch deshalb können Beschaffungsstellen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden effektiver gegen wettbewerbsbeeinträchtigende Submissionsabreden vorgehen, wenn entsprechende Anhaltspunkte vorliegen. Da neu für Beschaffungsstellen eine Anzeigepflicht bei Anhaltspunkten für Submissionsabreden gilt, wird der präventive Effekt gegen solche Abreden erhöht.
- Auch in die Verbesserung von Regulierungen im **Strombereich** haben die Wettbewerbsbehörden viel investiert. Zwei Rechtsetzungsprojekte waren beispielsweise im

Jahr 2023 besonders bedeutsam. Am 29. September 2023 verabschiedete das Parlament das Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien (sog. «Mantelerlass»). Die betreffenden Gesetzesänderungen sollen am 1. Januar 2025 in Kraft treten. Aufgrund dieses Gesetzes soll es den Endkundinnen und Endkunden in der Grundversorgung auch künftig verwehrt bleiben, ihre Stromlieferantin auf dem freien Markt auszuwählen. Dies gilt auch in Bezug auf jene Grundversorgerinnen, die den Strompreis seit Beginn der Energiekrise aufgrund ihres Beschaffungsportfolios auf Kosten der Endkundinnen und Endkunden massiv erhöht haben. Zudem soll das Messwesen monopolisiert werden. Diese Entwicklungen sind aus wettbewerblicher Sicht kritisch zu beurteilen. In der Ämterkonsultation zu diversen Verordnungsänderungen aufgrund des Mantelerlasses setzte sich das Sekretariat dafür ein, dass die zusätzlichen Wettbewerbsverzerrungen so gering wie möglich ausfallen werden. Zudem vertrat das Sekretariat den Standpunkt, dass mittels regulatorischer Schutzbestimmungen sicherzustellen sei, dass die Verteilnetzbetreiberinnen als Monopolanbieterinnen keine unangemessenen Preise für ihre Dienstleistungen in Rechnung stellen können.

- Im Frühjahr 2023 fand eine Ämterkonsultation zu einem Aussprachepapier an den Bundesrat über das neue **Gasversorgungsgesetz** statt. Mit diesem Aussprachepapier wurden diverse Eckwerte des künftigen Gesetzes festgelegt, die von der Vernehmlassungsvorlage abweichen. Die Botschaft an das Parlament soll dem Bundesrat bis Ende August 2024 vorgelegt werden. Das Sekretariat setzte sich auch in dieser Vorlage für eine vollständige regulatorische Marktöffnung im Bereich der Endkundenversorgung ein. Der Bundesrat befürwortete jedoch eine lediglich teilweise Marktöffnung zugunsten von Grossverbraucherinnen, die über 300 MWh pro Jahr konsumieren. Zudem stellte das Sekretariat diverse Anträge, die eine diskriminierungsfreie und verursachergerechte Kostenanrechnung in den gesetzlichen Monopolbereichen sicherstellen sollen.
- Das Sekretariat wirkte seit März 2022 in der Task Force **Winterversorgung Gas** (TF) mit. Es sensibilisierte die Teilnehmenden der TF auf kartellrechtliches Missbrauchspotenzial aufgrund der getroffenen Vereinbarungen zur Gewährleistung der Winterversorgung. Ab September 2023 verzichtete das Sekretariat auf eine weitere Teilnahme an den Sitzungen dieses Gremiums, nachdem verschiedene Verordnungsänderungen beschlossen worden waren. Aus Sicht des Sekretariats stehen das Fundament und die wesentlichen Pfeiler für die Gewährleistung der Winterversorgung im Gasbereich fest und basieren auf entsprechenden Beschlüssen der Mitglieder der TF. Die kartellrechtlichen Bedenken des Sekretariats zu einzelnen Konzeptinhalten sind den Teilnehmenden der TF aufgrund verschiedener Stellungnahmen und Erläuterungen in TF-Sitzungen bekannt. Es ist nun Sache der Gasbranche, diesen Bedenken bei der Umsetzung des Konzepts Winterversorgung Rechnung zu tragen.
- In den Bereichen **Personenbeförderung** und **Güterverkehr** wurden das Sekretariat und die WEKO im Rahmen von Ämterkonsultationen und Vernehmlassungen mehrfach zu Stellungnahmen eingeladen. Dabei haben sich die Wettbewerbsbehörden für den diskriminierungsfreien Zugang zur gemeinsamen Vertriebsinfrastruktur der ÖV-Branche für externe Mobilitätsvermittler eingesetzt. Bei der vorgesehenen künftigen Förderung des Güterverkehrs haben sie den Fokus auf eine wettbewerbsneutrale Ausgestaltung der Fördermassnahmen gelegt.

## 8.5 Relative Marktmacht

Auf den 1. Januar 2022 traten die neuen Bestimmungen zur relativen Marktmacht in Kraft. Sie gehen auf die Fair-Preis-Initiative zurück und dienen speziell der Bekämpfung der Hochpreissel Schweiz. Ein Unternehmen ist relativ marktmächtig, wenn ein anderes Unternehmen keine ausreichenden und zumutbaren Ausweichmöglichkeiten hat und deshalb von Produkten oder

Dienstleistungen von jenem Unternehmen abhängig ist. Relative Marktmacht an sich ist nicht unzulässig. Die neue Bestimmung verbietet aber, dass ein relativ marktmächtiges Unternehmen seine Stellung missbraucht, indem es das abhängige Unternehmen im Wettbewerb behindert oder benachteiligt.

Ein Missbrauch kann namentlich darin bestehen, dass das relativ marktmächtige Unternehmen die Möglichkeit der Nachfrager und Nachfragerinnen einschränkt, Waren oder Dienstleistungen, die in der Schweiz und im Ausland angeboten werden, im Ausland zu den dortigen Marktpreisen und den dortigen branchenüblichen Bedingungen zu beziehen. Damit soll gegen ungerechtfertigte und im Vergleich zum Ausland erhöhte Beschaffungskosten von Schweizer Unternehmen vorgegangen werden (sogenannte «Schweiz Zuschläge»).

Unmittelbar nach der Verabschiedung der Vorschriften zur relativen Marktmacht nahm das Sekretariat der WEKO die Vorbereitungsarbeiten an die Hand, um die reibungslose Umsetzung sicherzustellen. Es setzte eine interne Arbeitsgruppe ein und veröffentlichte ein Merkblatt und ein Meldeformular, um betroffenen Unternehmen eine Anzeige zu erleichtern.

Der namentlich im Parlament diskutierte grosse Ansturm an Anzeigen ist in den ersten beiden Jahren nach Inkrafttreten ausgeblieben (vgl. auch vorne 4.1.13 a). Jedoch führten zwei Anzeigen aus dem Jahr 2022 zur Eröffnung von ersten *Untersuchungen*. Eine betrifft den Pharmabereich (im August 2022 eröffnet), die andere den Bereich Bücher in der Romandie (im Januar 2023 eröffnet). Auch ist davon auszugehen, dass Verkaufsverträge und -bestimmungen proaktiv angepasst wurden und die Bestimmung auf diese Art und Weise Wirkung entfaltet.

## **8.6 Fazit**

Die WEKO und ihr Sekretariat bekämpfen mit ihren Verfahren und Entscheiden seit Jahren Preisabreden und Marktabschottungen, öffnen Märkte und stärken den Binnenmarkt. Die Wettbewerbsbehörden konzentrierten sich dabei auf die schädlichsten horizontalen Wettbewerbsabreden (Preis-, Mengen- und Gebietsabreden), auf die zentralen Vertikalabreden (Preisbindungen und absoluter Gebietsschutz) sowie auf den Missbrauch von Marktbeherrschung. Sie äussern sich laufend zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen von Bundesämtern und weisen in ihren Stellungnahmen oder als Teil von Arbeitsgruppen auf wettbewerbsrechtliche und -ökonomische Probleme sowie alternative Lösungen hin. Die Wettbewerbsbehörden amten für eine effiziente schweizerische Volkswirtschaft als Fürsprecherinnen des Wettbewerbs.

## 9 Anhang: Mitglieder der Kommission und der Geschäftsleitung des Sekretariates

Kommission:

- Baudenbacher Laura Melusine, Präsidentin, Partnerin in Schweizer Anwaltskanzlei mit Niederlassung in Brüssel
- Wüthrich-Meyer Danièle, Vizepräsidentin, ehemalige Richterin am Obergericht des Kantons Bern
- Igor Letina, Vizepräsident, ausserordentlicher Professor für Mikroökonomie an der Universität Bern
- Bettschart-Narbel Florence, Mitglied, Anwältin, ehemals Verantwortliche für Politik und Recht im Zentralsekretariat der Fédération Romande des Consommateurs FRC
- Diebold Nicolas, Mitglied, Professor für öffentliches Recht und Wirtschaftsrecht an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Luzern
- Grisel Rapin Clémence, Mitglied, Professorin am Lehrstuhl für Verwaltungsrecht der Universität Fribourg (bis Februar 2024)
- Mikael Huber, Mitglied, Ressortleiter beim Schweizerischen Gewerbeverband (SGV) für Finanz- und Steuerpolitik, Digitalisierung und Handel
- Källezi Pranvera, Mitglied, selbständige Anwältin im Kanton Genf
- Martinez Isabel, Mitglied, Ökonomin (Senior Researcher) an der KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich, ehemals Zentralsekretärin des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes SGB
- Minsch Rudolf, Mitglied, stv. Vorsitzender der Geschäftsleitung economiesuisse
- Mühlheuser Gerd, Mitglied, Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Mikroökonomie mit Schwerpunkt Industrieökonomie an der Universität Hamburg
- Nicoli Mauro, Mitglied, Anwalt in Schweizer Anwaltskanzlei
- Rufer Martin, Mitglied, Direktor Schweizer Bauernverband SBV

Interessenbindungen: [www.weko.admin.ch](http://www.weko.admin.ch) → Die WEKO → Kommission → Mitglieder.

Sekretariat der WEKO:

- Ducrey Patrik, Direktor
- Stüssi Frank, Stv. Direktor, Bau
- Graber Cardinaux Andrea, Vizedirektorin, Produktemärkte
- Schaller Olivier, Vizedirektor, Dienstleistungen
- Söhner-Bührer Carole, Vizedirektorin, Infrastruktur