



Submissionsabreden bekämpfen

Kollusionsfördernde Faktoren, Vorkehrungen gegen und Erkennung von Abreden

Koordinieren Unternehmen (Submittenten) ihre Angebote bei öffentlichen oder privaten Beschaffungen, liegt regelmässig eine sogenannte Submissionsabrede vor. Typischerweise stimmen die Submittenten ihre Angebote mit dem Ziel ab, den Auftrag (Zuschlag) einem bestimmten Unternehmen zuzuschancen. Dabei legen die sich absprechenden Submittenten in der Regel auch den Offertpreis des von ihnen auserkorenen «Gewinnerangebots» fest. Submissionsabreden sind gemäss Kartellgesetz unzulässig.

Submissionsabreden sind in mehrfacher Hinsicht schädlich: Sie schwächen den Wettbewerb zwischen den Anbietern, führen zu höheren Preisen und halten ineffiziente Marktstrukturen aufrecht. Damit schädigen sie Private und die öffentliche Hand bzw. die Steuerzahlenden durch überhöhte Preise bei der Beschaffung von Waren, Dienstleistungen und Bauten.

Angesichts dieser Schädlichkeit ist es von grosser Bedeutung, dass die Beschaffungsstellen Faktoren erkennen, die Submissionsabreden begünstigen (kollusionsfördernde Faktoren). Weiter sollen Beschaffungsstellen geeignete Massnahmen zur Verhinderung von Submissionsabreden kennen und mit Indizien vertraut sein, die auf das Vorliegen derartiger Abreden hinweisen. Die Beschaffungsstellen leisten damit einen wichtigen Beitrag im Kampf gegen überhöhte Preise bei Beschaffungen und gegen Submissionsabreden.

Dieses Dokument enthält eine beispielhafte (nicht abschliessende) Liste von kollusionsfördernden Faktoren, Massnahmen zur Verhinderung von Submissionsabreden und Indizien für deren Erkennung. Es gründet auf den (nationalen und internationalen) Praxiserfahrungen und orientiert sich an den OECD-Richtlinien (<https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/48520533.pdf>) zur Bekämpfung von Submissionsabreden.

I. Kollusionsfördernde Faktoren

- Kleine Anzahl Anbieter (hoher Konzentrationsgrad, Marktzutrittsschranken u.a. aufgrund zu enger technischer Spezifikationen oder nicht erforderlicher Eignungs- und Zuschlagskriterien)
- Stabile Marktverhältnisse, wenige oder keine Markteintritte
- Kein oder nur geringer technologischer Fortschritt
- Verflechtungen zwischen Anbietern (z.B. Kreuzbeteiligungen)
- Wiederholte und regelmässige Ausschreibungen

- Homogene Güter und Leistungen
- Keine oder wenige Substitute (Alternativen)
- Koordination und Information durch einen Branchenverband
- Vergleichbare Kostenstrukturen der Anbieter

II. Vorkehrungen zur Verhinderung von Submissionsabreden

Informationen vor der Durchführung einer Ausschreibung beschaffen

- Sich über die Eigenschaften des betreffenden (Beschaffungs-)Marktes und aktuelle Markttendenzen informieren, die den Wettbewerb beeinflussen können
- Prüfen, ob der betreffende (Beschaffungs-)Markt kollusionsfördernde Faktoren aufweist
- Informationen über die potenziellen Anbieter, ihre Produkte, Preise und Kosten sammeln
- Informationen über Preisänderungen sammeln und sich über die in geografisch angrenzenden Gebieten praktizierten Preise informieren
- Sich über frühere Beschaffungen gleicher oder ähnlicher Güter, Dienstleistungen oder Bauten informieren
- Andere Beschaffungsstellen kontaktieren, die kürzlich gleiche oder ähnliche Güter, Dienstleistungen oder Bauten beschafft haben, um den Markt und die Marktteilnehmer besser zu kennen

Eine maximale Beteiligung leistungs- und wettbewerbsfähiger Anbieter am Ausschreibungsverfahren sicherstellen

- Bei der Festlegung der technischen Spezifikationen, Eignungs- und Zuschlagskriterien die (möglichen) Auswirkungen auf den Wettbewerb bedenken
- Auf unnötige, die Anzahl der potenziellen Anbieter reduzierende Teilnahmebedingungen und Kriterien verzichten
- Bei der Auferlegung finanzieller Garantien die Möglichkeiten der (potenziellen) Anbieter berücksichtigen
- Bei der Festlegung der technischen Spezifikationen, Eignungs- und Zuschlagskriterien Bevorzugungen „bewährter“ oder einheimischer Anbieter vermeiden
- Dem Leistungsausweis der Anbieter kein zu hohes Gewicht beimessen und so neuen Anbietern die Offertstellung ermöglichen
- Auf die Festlegung vergabefremder (insbesondere politisch motivierter) Kriterien verzichten
- Teilnahmebedingungen und Kriterien, die ausländische Anbieter von einer Teilnahme an der Ausschreibung abhalten könnten, vermeiden
- Kosten der Anbieter für die Offertstellung geringhalten

- Möglichkeit der funktionalen Ausschreibung optimal nutzen
- Bei der Spezifikation des Beschaffungsgegenstandes auf dem Markt verfügbare Substitute berücksichtigen
- So weit als möglich Angebotsvarianten zulassen
- Bei Einladungsverfahren nicht stets dieselben Anbieter einladen, zumindest gelegentlich auch «unerwartete» (z.B. ortsfremde) Anbieter einladen

Kommunikation/Informationsaustausch zwischen Anbietern verhindern

- Auf gemeinsame Begehungen oder weitere Möglichkeiten, die Identität anderer Anbieter zu erfahren, verzichten
- Anbieter verpflichten, ihre Arbeitsgemeinschaften offenzulegen und ihre Absicht zum Beizug von Subunternehmern bekannt zu geben
- Anbieter verpflichten, eine schriftliche Compliance-Erklärung abzugeben
- In der Ausschreibung auf (beschaffungs- und kartellrechtliche) Konsequenzen bei Beteiligung an einer Submissionsabrede (z.B. Konventionalstrafe) hinweisen

Beschaffungsstellen sensibilisieren

- Periodische Schulung zum Thema Submissionsabreden
- Erfahrungen im Zusammenhang mit Submissionsabreden dokumentieren und intern diskutieren sowie an die Wettbewerbskommission weitergeben
- Regelmässig getätigte Beschaffungen auf kollusionsgefährdeten Märkten im Hinblick auf die Entdeckung von Auffälligkeiten analysieren und auswerten
- Bestimmte Informationen zu regelmässig getätigten Beschaffungen systematisch erfassen und Zugriff darauf sicherstellen (z.B. eingereichte Angebote, Zuschlagsempfänger)
- Internes Meldeverfahren einrichten und Mitarbeitende ermuntern bzw. verpflichten, Auffälligkeiten zu melden
- Zusammenarbeit/Informationsaustausch zwischen den Beschaffungsstellen und den Wettbewerbsbehörden etablieren

III. Indizien für die Erkennung von Submissionsabreden

Angebotsspezifische Indizien

- Bei bestimmten Ausschreibungen reicht immer oder meist der gleiche Anbieter die «beste» Offerte ein, obwohl andere Anbieter ebenso gute Angebote einreichen könnten
- Bestimmte Anbieter nehmen an denselben Ausschreibungen teil, den Zuschlag erhält abwechselungsweise ein anderer Anbieter (Rotationsprinzip)
- Bei einer Ausschreibung gehen weniger Angebote als üblich ein

- Zwei oder mehr Anbieter reichen gemeinsam ein Angebot ein, obschon jeder einzelne Anbieter in der Lage wäre, selber ein Angebot einzureichen
- Der obsiegende Anbieter schliesst mit den unterlegenen Submittenten Unterverträge ab, obwohl er in der Lage wäre, den Auftrag alleine auszuführen
- Die verschiedenen Angebote enthalten dieselben Ungereimtheiten (z.B. Kalkulationsfehler) und/oder gleichen sich in der Form/Schrift

Preisspezifische Indizien

- Es besteht eine nicht nachvollziehbare, deutliche Preisdifferenz zwischen dem preisgünstigsten Angebot und dem zweitbesten Angebot und gleichzeitig vergleichsweise geringe Preisdifferenzen zwischen dem zweitbesten Angebot und den restlichen Angeboten
- Die Offertpreise liegen substantiell über den vom Auftraggeber erwarteten Preisen
- Die Offertpreise sind höher als bei vergleichbaren Ausschreibungen in der Vergangenheit
- Die Anbieter gewähren keine Rabatte, obschon dies bei früheren, gleichartigen Ausschreibungen üblich war
- Anbieter aus einer bestimmten Region offerieren Auftraggebern aus dieser Region zu höheren Preisen als Auftraggebern aus anderen Regionen
- Die Angebote von regelmässig offerierenden Anbietern fallen, sobald ein neuer oder nur unregelmässig offerierender Anbieter an der Ausschreibung teilnimmt
- Identische Preise können einen Hinweis auf eine mögliche Preisabrede darstellen, vor allem wenn die Preise im Vergleich zu früheren Ausschreibungen höher sind, ohne dass dies auf höhere Kosten der Submittenten zurückgeführt werden kann

Verhaltensspezifische Indizien

- Anbieter reichen Angebote ein, obwohl sie nicht in der Lage sind, den Auftrag korrekt auszuführen
- Ein oder mehrere Anbieter ziehen ihre Angebote ohne Vorliegen nachvollziehbarer Gründe zurück
- Anbieter versuchen herauszufinden, welche anderen Anbieter sich an der Ausschreibung beteiligen
- Unüberlegte Hinweise der Anbieter bei Rückfragen (z.B. Hinweise auf Koordination und Austausch mit anderen Anbietern)

Überarbeitete Version vom 9. September 2019