Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-2157/2006
{T 1/2}

Urteil vom 3. Oktober 2007

Besetzung

Richter Francesco Brentani (Vorsitz),
Richter Claude Morvant, Richter Hans Urech;
Gerichtsschreiber Said Huber.

Parteien

Flughafen Zürich AG (Unique),
vertreten durch die Rechtsanwälte Dr. iur. Marcel Dietrich
und lic. iur. Seraina Denoth,
Beschwerdeführerin,

gegen

Wettbewerbskommission (WEKO),
Vorinstanz

Gegenstand

Sanktionsverfahren (Art. 50 KG).

Sachverhalt:

A.

A.a Die Flughafen Zürich AG (nachfolgend: Unique) betreibt den interkontinentalen Flughafen Zürich. Sie stellt Anbietern von Parking-Dienstleistungen Flughafeneinrichtungen zur Verfügung und erteilt zu diesem Zwecke Gewerbebewilligungen und schliesst Mietverträge über Umschlag- sowie Parkplätze ab, soweit Fahrzeuge kurz- oder langfristig auf dem Flughafenareal abgestellt werden sollen.

Die Sprenger Autobahnhof AG bietet Flugpassagieren seit den 1960er Jahren einen "Valet Parking-Service" an: Der Kunde stellt sein Auto im Flughafenparkhaus 2 auf einen Umschlagparkplatz und gibt am Schalter den Autoschlüssel ab. Danach wird das Auto auf einen Parkplatz ausserhalb des Flughafenareals geführt ("off airport") und zum gewünschten Zeitpunkt auf einen Umschlagparkplatz im Flughafenareal zurückgebracht. Daneben werden auch andere den Fahrzeugunterhalt betreffende Dienstleistungen angeboten, welche während der Kundenabwesenheit gegen Aufpreis ausgeführt werden. Die Alternative Parking AG bot seit den 1990er Jahren bis Mitte 2003 denselben Service wie die Sprenger Autobahnhof AG an mit dem Unterschied, dass sich die Umschlagparkplätze neben einem Schalterhäuschen auf der inneren Vorfahrt befanden.

A.b Am 30. August 2002 schrieb Unique das Valet Parking am Flughafen Zürich für die Zeit vom 1. Juli 2003 bis 30. Juni 2008 neu aus. Während die Sprenger Autobahnhof AG am 9. Oktober 2002 eine Bewerbung einreichte, verzichtete die Alternative Parking AG angesichts des von Unique anvisierten "on airport-Hochpreis-Parking" darauf. Am 9. Dezember 2002 teilte Unique der Sprenger Autobahnhof AG mit, den Zuschlag für das "neue Valet-Parking" habe die Europcar AMAG Services AG (Europcar) erhalten, die ab 1. Juli 2003 alleine "on airport-Parking" anbieten werde (d.h. die Autos werden auf der Terminal-Vorfahrt abgegeben und in einem Parkhaus von Unique auf dem Flughafengelände geparkt).

A.c Am 20. Dezember 2002 kündigte Unique der Sprenger Autobahnhof AG sowie der Alternative Parking AG die Mietverträge per 30. Juni 2003. Zudem erneuerte sie die bis 30. Juni 2003 laufende Gewerbebewilligung der Alternative Parking AG nicht mehr, während sie

gestützt auf eine Vereinbarung vom 30. Juni 2003 die gleichentags ablaufende Bewilligung der Sprenger Autobahnhof AG noch bis zum 31. Dezember 2003 verlängerte.

A.d Angesichts der Kündigung stellte die Alternative Parking AG per Mitte 2003 ihren Betrieb auf dem Flughafen ein und bot seither einen "Park-and-ride-Service" von ausserhalb des Flughafens an (d.h. die Kunden parken ihren Wagen ausserhalb des Flughafenareals auf einem von der Alternative Parking AG gemieteten Parkplatz und werden danach mit einem Shuttle-Bus zum Flughafen gefahren).

A.e Im August 2003 erfuhr das Sekretariat der Wettbewerbskommission (Sekretariat) von diesen Vorkommnissen und eröffnete am 17. September 2003 eine Vorabklärung.

B.

B.a Gestützt darauf eröffnete die Wettbewerbskommission am 1. Dezember 2003 gegen Unique eine Untersuchung und ordnete gleichentags mit Verfügung Folgendes an:

"1. Die Flughafen Zürich AG wird unter Hinweis auf die gesetzlichen Sanktionsdrohungen gemäss Art. 50 bzw. 54 KG verpflichtet, für die Dauer des Verfahrens vor der Wettbewerbskommission den beiden bisherigen Anbietern von "off Airport"-Parking (Sprenger Autobahnhof AG und Alternative Parking AG) Flughafeneinrichtungen (insbesondere Umschlag-Parkplätze, Büros und Schalter) zu vermieten und die Gewerbe-Bewilligung für die damit zusammenhängenden Tätigkeiten zu erteilen.

2. Die Flughafen Zürich AG wird unter Hinweis auf die gesetzlichen Sanktionsdrohungen gemäss Art. 50 bzw. 54 KG verpflichtet, der Sprenger Autobahnhof AG sowie der Alternative Parking AG bis zum 12. Dezember 2003 ein Angebot zur Miete von Abstellflächen (Parkfeldern) und eines Büros/Schalters an den bisherigen oder vergleichbaren Lokalitäten im bisherigen Umfang zu bisherigen Konditionen zu unterbreiten. Eine Kopie dieses Angebots ist gleichzeitig dem Sekretariat der Wettbewerbskommission zu übermitteln.

3. Anstelle eines Angebots gemäss Ziffer 2 kann dem Sekretariat der Wettbewerbskommission innerhalb der gleichen Frist auch eine mit der Sprenger Autobahnhof AG bzw. der Alternative Parking AG abgeschlossene Vereinbarung unterbreitet werden.

4. Einer allfälligen Beschwerde gegen Ziffer 1, 2 und 3 dieser Verfügung wird die aufschiebende Wirkung entzogen (Art. 39 KG i.V.m. Art. 55 Abs. 2 VwVG).

5. Über die Kosten für dieses Verfahren wird mit dem Entscheid in der Hauptsache entschieden.

6. (...)"

B.b Am 12. Dezember 2003 machte Unique unter Hinweis auf Ziffer 2 dieser Verfügung beiden Unternehmen je ein Angebot, das sowohl die Sprenger Autobahnhof AG als auch die Alternative Parking AG mit Schreiben vom 16. Dezember 2003 als unannehmbar ablehnten. Am 17. Dezember 2003 wies das Sekretariat Unique darauf hin, dass die unterbreiteten Angebote den verfügten Anforderungen nicht entsprächen. Gleichzeitig ermahnte das Sekretariat Unique, die vorsorglich angeordneten Handlungen "bis spätestens 19. Dezember 2003, 12.00 Uhr mittags" vorzunehmen. Daraufhin unterbreitete Unique den Betroffenen am 19. Dezember 2003 je ein weiteres Angebot, dass diese in der Folge wiederum ablehnten.

B.c Am 15. Dezember 2003 erhob Unique, vertreten durch Dr. iur. Marcel Dietrich und Dr. iur. Rudolf Rentsch, gegen die angeordneten vorsorglichen Massnahmen Verwaltungsbeschwerde bei der Rekurskommission für Wettbewerbsfragen (nachfolgend: Rekurskommission). Darin beantragte sie im Wesentlichen, die Dispositiv Ziffern 1 - 4 seien aufzuheben, die aufschiebende Wirkung sei wiederherzustellen und die Vorinstanz sei anzuweisen, die gegen sie am 1. Dezember 2003 eröffnete Untersuchung einzustellen und als gegenstandslos abzuschreiben.

B.d Mit Schreiben vom 19. Dezember 2003 erklärte Unique dem Sekretariat die Ausgestaltung der abgelehnten Angebote und orientierte es über die gleichentags an beide Unternehmen verschickten neuen Angebote. Am 29. Dezember 2003 nahm Unique dem Sekretariat gegenüber Stellung zur Kritik an diesen Angeboten und verteidigte diese.

B.e Am 8. Januar 2004 wechselte die Sprenger Autobahnhof AG ins Parkhaus 3, nachdem Unique die Zufahrt zu deren bisherigen Standort im Parkhaus 2 blockiert hatte.

B.f Mit Zwischenverfügung vom 21. Januar 2004 lehnte die Rekurskommission die von Unique anbegehrte Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab und wies mit Entscheid vom 14. Juni 2004 deren Beschwerde vom 15. Dezember 2003 vollumfänglich ab (vgl. Recht und Politik des Wettbewerbs [RPW] 2004/1, S. 198 bzw. RPW 2004/3, S. 859). Diese Entscheide erwuchsen mangels Anfechtung in Rechtskraft.

C.

Angesichts eines möglichen Verstosses gegen die Verfügung vom 1. Dezember 2003 eröffnete das Sekretariat am 11. November 2004 ein Sanktionsverfahren gegen Unique, das am 5. Dezember 2005 mit folgender Verfügung abgeschlossen wurde (veröffentlicht in RPW 2006/1, S. 141 ff.):

"1. Es wird festgestellt, dass die Flughafen Zürich AG (Unique) die ihr in den Ziffern 1-3 der Verfügung der Wettbewerbskommission vom 1. Dezember 2003 auferlegten Pflichten nicht erfüllt und somit diese Verfügung verletzt und damit gegen Artikel 50 KG verstossen hat.

2. Die Flughafen Zürich AG (Unique) wird gestützt auf Artikel 50 KG zur Zahlung einer Verwaltungssanktion von CHF 248'000.- verpflichtet. Dieser Betrag ist innerhalb einer Frist von 30 Tagen, gerechnet ab Eröffnung dieser Verfügung, mit dem beiliegenden Einzahlungsschein einzuzahlen.

3. Die Kosten des vorliegenden Sanktionsverfahrens von insgesamt CHF [...] werden der Flughafen Zürich AG (Unique) auferlegt.

4. (...)"

Zur Begründung führt die Vorinstanz an, im Sanktionsverfahren seien nicht die Voraussetzungen der vorsorglichen Massnahmen zu prüfen, sondern einzig die Frage, ob Unique zu ihrem Vorteil gegen eine "rechtskräftige Verfügung der Wettbewerbsbehörden" verstossen habe (und zwar unabhängig von einer allfälligen Beseitigung oder erheblichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs).

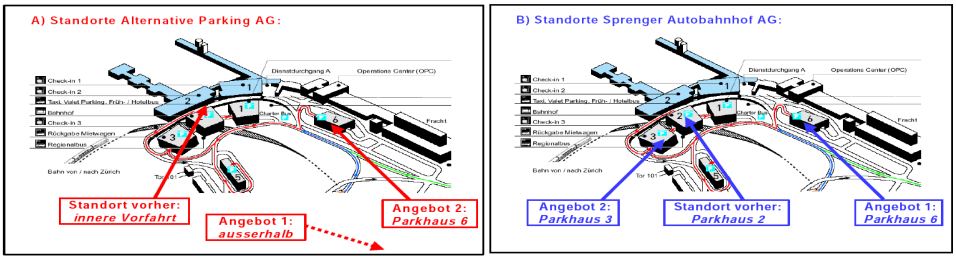
Verfehlt sei vorab das Argument von Unique, im Dezember 2003 - als die ersten, in der Folge umgehend abgelehnten Angebote unterbreitet wurden - habe gar nicht gegen die erst am 25. Juni 2004 rechtskräftig gewordene Verfügung verstossen werden können. Unique übersehe die von der Rechtsprechung anerkannte Zulässigkeit vorsorglicher Massnahmen, die aus Präventionsgründen mit Verwaltungssanktionen durchsetzbar gemacht werden, weshalb sie auch sogleich bei Vollstreckbarkeit sanktionierbar seien. Ansonsten würden vorsorgliche Massnahmen keinen Sinn machen. Jedenfalls könne ein Verstoss gegen vorsorgliche Massnahmen, die (wegen der entzogenen aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden) sofort vollstreckbar seien, nach Rechtskraft dieser Verfügung sanktioniert werden, unabhängig vom Zeitpunkt des Eintritts der Rechtskraft. Diese beziehe sich nicht auf die Verletzungshand-

lung, sondern auf die Zulässigkeit der Sanktionierung. Deshalb trügen Unternehmen ein Sanktionsrisiko, wenn sofort vollziehbare Verfügungen rechtskräftig werden. Die Verfügung vom 1. Dezember 2003 sei eine "rechtskräftige Verfügung" im Sinne des Kartellgesetzes vom 6. Oktober 1995 (KG, SR 251). Denn sie sei spätestens seit Juni 2004 rechtskräftig und der Verstoss dagegen dauere seit ihrer Vollstreckbarkeit im Dezember 2003 bis jetzt an, weshalb es letztlich auch keine Rolle spiele, ob die Verfügung im Dezember 2003 "bloss" vollstreckbar oder bereits rechtskräftig gewesen sei. Abgesehen davon sei auf Grund der ratio legis der französische Wortlaut von Art. 50 KG massgebend, der bloss "Vollstreckbarkeit" verlange ("... à une décision exécutoire prononcée par les autoritées en matière de concurrence ...").

In dieser Verfügung werde das verlangte Verhalten hinreichend klar umschrieben. Insofern habe Unique erkennen können, was zu tun oder zu unterlassen sei, beziehungsweise welches Verhalten oder Unterlassen eine Verwaltungssanktion nach sich ziehen könnte: Unique sei verpflichtet worden bezüglich der Alternative Parking AG den bis Mitte 2003 herrschenden und rechtlich weiterhin verbindlichen Zustand wiederherzustellen und bezüglich der Sprenger Autobahnhof AG den Status quo vorübergehend zu garantieren. Demgegenüber sei von Unique nicht verlangt worden, den bisherigen Anbietern genau dieselben Lokalitäten zur Verfügung zu stellen. Zur Gewährleistung wirksamen Wettbewerbs reiche es aus, wenn die neuen Lokalitäten mit den bisherigen insbesondere in Bezug auf Lage (Distanz zu den Terminals), Erreichbarkeit und Infrastruktur vergleichbar seien, wobei der bis Mitte 2003 herrschende Zustand der Infrastruktur massgebend sei und nicht etwa die seither eingetretenen Verschlechterungen. In den Dispositiv-Ziffern 1 und 2 sei Unique verpflichtet worden, den beiden Unternehmen während der ganzen Verfahrensdauer die genannte Infrastruktur vom 12. bzw. am 19. Dezember 2003 an zur Verfügung zu stellen (bis zum rechtskräftigen Entscheid in der Hauptsache). Ziffer 2 konkretisiere die Ziffer 1, indem Unique unter Strafandrohung verpflichtet werde, den betroffenen Dienstleistern die genannte Infrastruktur während der hängigen Untersuchung zur Verfügung zu stellen, damit diese die bisherigen Valet Parking-Dienstleistungen "in vergleichbarer Weise" anbieten können. Um dies beurteilen zu können, diene als wichtigstes Kriterium die Lage der Umschlagparkplätze und des Schalters, insbesondere deren Entfernung von den Check-ins. Ferner seien auch andere Kriterien bedeutsam, wie die Entfernung zwischen den Umschlagparkplätzen und dem Schalter, die Schalter- und Büroinfrastruktur (Grösse, Telefon, Internet), die An-

zahl, Grösse und Ausrichtung der Parkplätze, die Beschilderung/Beschriftung der Zufahrt und des Zugangs (d.h. die Auffindbarkeit), der Komfort für die Kunden (wie Warteraum, Sitzgelegenheit, Heizung/Klimaanlage, Toiletten).

Am 12. Dezember 2003 habe Unique den besagten Unternehmen vollkommen ungenügende Angebote unterbreitet (vgl. untenstehende Grafiken aus Ziff. 11 der angefochtenen Verfügung):



Der Alternative Parking AG, welche Schalter und Umschlagparkplätze bis Mitte 2003 direkt auf der inneren Vorfahrt betrieben hatte, habe Unique gar keine Flughafeninfrastruktur mehr angeboten. Deshalb habe die Alternative Parking AG seit dem unfreiwilligen Verlassen des Flughafenareals (per Mitte 2003) die Hälfte des Umsatzes eingebüsst und fast alle Geschäftskunden verloren sowie ihr Geschäftsmodell der Valet Parking-Dienstleistungen (insbes. die Personalorganisation/Personalstruktur) ändern müssen unter Abbau von zwei Dritteln der Angestellten. Zudem sei sie in eine unklare Bewilligungssituation gedrängt worden. Das erste, von der Alternative Parking AG zu Recht abgelehnte Angebot von Unique habe das unvorteilhafte "Park-and-ride"-Konzept (ohne jegliche Flughafeninfrastruktur) während der Verfahrensdauer weitergeführt und lasse sich mit dem bis Mitte 2003 herrschenden Zustand nicht vergleichen.

Auch der Sprenger Autobahnhof AG habe Unique am 12. Dezember 2003 unzulässigerweise Umschlagparkplätze im Parkhaus 6 angeboten, welche mit denen im Parkhaus 2 nicht vergleichbar seien. Der vom Sekretariat durchgeführte Augenschein habe gezeigt, dass das Parkhaus 6 viel weniger zentral gelegen sei als der bisherige Standort im Parkhaus 2, was auch Unique anerkenne. Der Fussweg zu den Check-in (insbes. auch zum heute wichtigen Check-in 3) sei vom Parkhaus 6 aus erheblich weiter. Zudem könne der Kunde vom Parkhaus 2 aus alle Check-in "indoor" erreichen, während dem er sich vom Parkhaus 6 zu Fuss über eine gedeckte Passerelle im Freien bewegen müsse und Wind und Wetter ausgesetzt sei. Im Parkhaus 2 hätten die Kunden auf

dem Weg zu den Check-in automatisch die Schalterhalle betreten, welche nur durch eine automatische Tür von den Umschlagparkplätzen getrennt gewesen sei. Demgegenüber befänden sich die Parkplätze und der Schalter im Parkhaus 6 auf zwei verschiedenen Etagen, was für die Kunden komplizierter und für die Sprenger Autobahnhof AG personalintensiver gewesen wäre. Allfällige Vorteile des vorgeschlagenen Standorts im Parkhaus 6, die diese Nachteile aufwögen, habe Unique nie geltend gemacht.

Zudem seien auch beide von Unique eine Woche nach Fristablauf, dass heisst am 19. Dezember 2003, neu unterbreiteten Angebote - als Gesamtpaket betrachtet - ungenügend gewesen:

Unique habe der Alternative Parking AG zwanzig Umschlagparkplätze im Parkhaus 6 (Geschoss 0) und ein Schalter/Büro im 2. Geschoss angeboten, indes eine Wiederbenützung der Umschlagparkplätze und des Schalters auf der inneren Vorfahrt ausgeschlossen. Zu Recht habe die Alternative Parking AG dieses Angebot ebenfalls unverzüglich abgelehnt, zumal die Lokalitäten in der Nähe der Fracht verglichen mit der Vorfahrt wesentlich schlechter seien. Wegen der weiteren Distanz zu den Check-in-Schaltern wären die im Parkhaus 6 angebotenen Parking-Dienstleistungen für die Kundschaft deutlich weniger attraktiv gewesen als die an zentraler Stelle auf der Vorfahrt erbrachten Dienstleistungen. Vor allem die zahlreichen anspruchsvolleren Geschäftskunden legten neben den attraktiven Preisen des Valet Parking auch besonderen Wert auf eine unkomplizierte, Zeit sparende und an bester Lage auf der Vorfahrt erbrachte Abfertigung. Die Geschäftskunden wie auch die "gewöhnlichen" Ferienkunden hätten sich kaum mit dem "Umzug" der Alternative Parking AG ins entfernte Parkhaus 6 abgefunden. Als grosser Nachteil wäre auch der unterschiedliche Standort der Umschlagparkplätze (Geschoss 0) und des Büroschalters (Geschoss 2) empfunden worden. Die Kunden hätten nach dem Parken des Autos zunächst Lift fahren müssen, um zur Erledigung der Formalitäten (Abgabe des Autoschlüssels etc.) zum Schalter gelangen zu können. Demgegenüber habe sich das Schalterhäuschen auf der Vorfahrt unmittelbar neben den Umschlagparkplätzen befunden. Zudem sei die Vorfahrt übersichtlich gestaltet, gut beleuchtet und auch zu später Stunde gut frequentiert gewesen (Taxis, "Kiss-and-ride" etc.). Das Parken im weit weniger belebten Geschoss 0 des relativ düsteren Parkhauses 6 hingegen dürfte wohl zusätzlich Kundschaft abgeschreckt haben. Unbehelflich sei sodann das Argument von Unique, mangels verfügbarer Schalterhäuschen habe der

Alternative Parking AG kein Standort auf der Vorfahrt gewährt werden können. Vielmehr sei anlässlich des Augenscheines ein unbenutztes Häuschen der Europcar aufgefallen, das nach dem Abriss des Häuschens der Alternative Parking AG errichtet worden war. Unique hätte dieses neue, nicht genutzte Häuschen der Alternative Parking AG zur Verfügung stellen können oder ein neues Häuschen errichten können. Hätte Unique die bisherigen Lokalitäten auf der Vorfahrt oder dort angesiedelte vergleichbare Lokalitäten angeboten, so hätte die Alternative Parking AG das unbefriedigende Shuttlebus-Konzept, das ihr wegen der Kündigung aufgezwungen worden war, aufgegeben und einen Wechsel zurück an den Flughafen auf sich genommen. Nicht die angebliche Angst vor einem erneuten Konzeptwechsel, sondern die Unzulänglichkeiten des neuen Angebots habe sie zur Ablehnung veranlasst.

Ferner habe Unique der Sprenger Autobahnhof AG "längstens bis zum Abschluss des vorsorglichen Massnahmeverfahrens" Umschlagparkplätze im Parkhaus 3 (Geschoss 2) angeboten mit dem Hinweis, dass dort zurzeit keine Schalterräume vorhanden seien. Auch dieses Angebot sei zu Recht umgehend abgelehnt worden, obschon der vorgeschlagene Standort mit dem bisherigen im Parkhaus 2 vergleichbar gewesen sei. Ins Gewicht falle, dass Unique bis heute keine eigene Büro- und Schalterinfrastruktur angeboten habe und nach dem Parkhauswechsel schwerwiegende Probleme bezüglich Beschilderung und Information der Kundschaft zu vertreten habe. Diese Umstände hätten der Sprenger Autobahnhof AG einen signifikanten Umsatzrückgang verursacht, der sich nicht nur auf die Umstellung des Geschäftsbetriebs zurückführen lasse. Vielmehr habe sich Unique unkooperativ, teilweise sogar destruktiv verhalten und, wenn nicht beabsichtigt, so doch zumindest in Kauf genommen, dass die Sprenger Autobahnhof AG wegen des Umsatz- und Kundenverlusts infolge Standortwechsels nach über vierzigjähriger Firmengeschichte ihr Geschäft hätte aufgeben müssen, wobei Europcar und Unique dann einen Teil der Kunden hätten übernehmen können.

Als weiteres gesetzliches Tatbestandselement sei erforderlich, dass das Unternehmen, welches eine behördliche Anordnung verletzte, einen objektiv messbaren Vorteil erziele, was geldwerte, technische, rechtliche oder kaufmännische Vorteile einschliesse. Als Folge der ungenügenden Angebote an die betroffenen Valet-Parking-Anbieter habe Unique im Ergebnis direkt wie auch indirekt (über die Europcar) zusätzliche Kunden gewonnen und einen Mehrumsatz erzielt, was für Unique einen finanziellen Vorteil bedeutete. Selbst Unique räume ein, die veränderte Situa-

tion der Valet-Parking-Anbieter habe die Parkhauserträge erhöht.

Weil im Unterschied zum Strafrecht kartellgesetzliche Verwaltungssanktionen nicht an den Nachweis eines Vorsatzes der verantwortlichen natürlichen Personen geknüpft seien, habe die Wettbewerbskommission bisher grundsätzlich auf einen solchen Nachweis verzichtet. Indessen lege die Rechtsprechung der Rekurskommission den Schluss nahe, dass eine Sanktion nicht allein aus objektiven Gründen auferlegt werden dürfe, sondern dass auch "das subjektive Element des Verschuldens mitberücksichtigt" werden müsse. Danach liege ein Verschulden vor, wenn ein Täter wissentlich handle oder Handlungen unterlasse, die man von einer vernünftigen, über die notwendigen Fachkenntnisse verfügenden Person in einer entsprechenden Situation hätte erwarten dürfen. Daher hätte Unique alles Notwendige vorkehren müssen, um sicherzustellen, dass ihre verantwortlichen Angestellten die ihr verfügungsweise auferlegten Pflichten korrekt umsetzen und den Betroffenen ein genügendes Angebot unterbreiten oder eine entsprechende Vereinbarung aushandeln.

Vorliegend habe Unique zumindest einen "objektiven Sorgfaltsmangel", eine fahrlässige Sorgfaltspflichtverletzung im Sinne eines Organisationsverschuldens zu verantworten, welche die kritisierten Verhaltensweisen als "vorwerfbar" erscheinen lasse. Nicht massgebend sei, "was sich Unique subjektiv vorgestellt beziehungsweise gewünscht" und als machbar erachtet habe. Entscheidend sei nur, was Unique in guten Treuen unter den ihr obliegenden Pflichten verstehen durfte und musste. Die Alternative Parking AG habe bis Mitte 2003 auf der inneren Vorfahrt den besseren Standort als die Sprenger Autobahnhof AG im Parkhaus 2 gehabt. Unique habe der Alternative Parking AG zuerst überhaupt keine Flughafeninfrastruktur, danach das abseits gelegene Parkhaus 6 angeboten, obschon sie es zuvor erfolglos der Sprenger Autobahnhof AG offeriert hatte und die entsprechenden Vorbehalte des Sekretariats kannte. Damit habe Unique zumindest eine Verletzung der Verfügung in Kauf genommen. Dass die früher von der Sprenger Autobahnhof AG und der Alternative Parking AG gemieteten Lokalitäten inzwischen an die Europcar weitervermietet worden sind, stelle keine "objektive und von Unique nicht zu vertretende Unmöglichkeit" dar. Ebenso müsse Unique auch ihr Verhalten der Sprenger Autobahnhof AG gegenüber als "objektiver Sorgfaltsmangel" vorgeworfen werden.

Angesichts der Pflicht von Unique, die erwähnten Angebote bis spätestens am 12. bzw. am 19. Dezember 2003 zu unterbreiten, sei nur zu beurteilen, ob damals die verfügten vorsorglichen Massnahmen von Unique korrekt umgesetzt worden seien. Unique habe am 12. bzw. am 19. Dezember 2003 keine genügenden Angebote unterbreitet und damit gegen die Verfügung verstossen, das heisst diese zumindest während einer "logischen Sekunde" verletzt und so den kartellgesetzlichen Tatbestand erfüllt. Die danach vorgefallenen Ereignisse seien belanglos, weshalb der Vorwurf, das Sekretariat habe sich im Nachgang zu den Angeboten treuwidrig verhalten, nicht zu hören sei. Im Gegenteil: die Wettbewerbsbehörden seien gesetzlich nicht verpflichtet gewesen, Unique von sich aus informell mit Verdächtigungen zu konfrontieren oder auf eine mögliche Nichterfüllung von Pflichten aufmerksam zu machen. Unique sei allein dafür verantwortlich, ihr gesetzlich obliegende oder behördlich auferlegte Pflichten zu erfüllen, das Risiko möglicher Verstösse abzuschätzen und das Verhalten dementsprechend anzupassen. Es sei weder gesetzlich vorgesehen noch sachlich notwendig, dass das Sekretariat Unique die Eröffnung eines Sanktionsverfahrens in Aussicht stelle, sollte ein Verstoss gegen eine Verfügung fortdauern. Die Missachtung einer wettbewerbsbehördlichen Verfügung werde ex lege sanktioniert. Nach Ablauf der festgesetzten Frist habe Unique das Risiko zu tragen, dass das betreffende Angebot von den Wettbewerbsbehörden für ungenügend qualifiziert werden könnte. Verfehlt sei daher der Standpunkt von Unique, das Sekretariat hätte bereits im Januar 2004 ein Sanktionsverfahren einleiten oder Unique "zumindest mit seinem Verdacht des Verstosses konfrontieren müssen". Im vorliegenden Verfahren sei vor der Eröffnung des Sanktionsverfahrens die Entscheidung der Rekurskommission über die vorsorglichen Massnahmen abzuwarten gewesen. Zu Recht mache Unique nicht geltend, dass sie im Falle einer erneuten Reaktion des Sekretariats einen Anspruch auf eine weitere Nachfrist zum Einreichen von verbesserten Angeboten gehabt hätte. So oder anders sei der kartellgesetzliche Tatbestand erfüllt gewesen. Das Schweigen des Sekretariats auf die ihm nach Ablauf der Frist übermittelten Kopien der Angebote sei damit nicht als "Auskunft" zu qualifizieren, welche geeignet wäre, bei Unique ein sanktionshemmendes Vertrauen zu begründen.

Zur Bemessung des Sanktionsbetrages hält die Wettbewerbskommission im Wesentlichen fest, Unique habe den Verstoss gegen die Verfügung vom 1. Dezember 2003 noch unter der alten Fassung von Art. 50 KG begonnen. Der ihr unter Strafandrohung auferlegten Verpflichtung, "für die

Dauer des Verfahrens" der Sprenger Autobahnhof AG und der Alternative Parking AG "Flughafeneinrichtungen [...] zu vermieten und die Gewerbe-Bewilligung für die damit zusammenhängenden Tätigkeiten zu erteilen", sei Unique bis heute nicht (vollständig) nachgekommen. Unique habe den Verstoss gegen die rechtskräftige Verfügung über den 1. April 2004 hinaus bis in die Gegenwart weitergeführt und somit den - durch die Revision unveränderten - Tatbestand von Art. 50 KG vor und nach dem 1. April 2004 erfüllt. Somit seien ein Sanktionsbetrag für das Verhalten von Unique vor dem 1. April 2004 und zusätzlich einer für das Verhalten nach diesem Datum auszuscheiden. Bis heute dauere das pflichtwidrige Verhalten an, weshalb für das nach dem 1. April 2004 erfolgte Verhalten von Unique ausschliesslich die Rechtsfolge des revidierten Art. 50 KG massgebend sei, und zwar unabhängig davon, ob das neue Recht strenger oder milder sei als das alte. Fraglich sei hingegen, nach welchem Recht das Verhalten von Unique vor dem 1. April 2004 zu beurteilen sei. Die Zeitspanne vom 1. Dezember 2003 bis zum 1. April 2004 unterliege dem Rückwirkungsverbot: Der damals noch nicht in Kraft gewesene, revidierte Art. 50 KG dürfe somit auf diese Zeitspanne nicht angewendet werden, es sei denn, das neue Recht sei milder (lex mitior). Das mildere Recht ergebe sich aus dem Vergleich der Sanktionen gemäss neuem bzw. altem Recht.

Zur Bestimmung des Sanktionsbetrages verweist die Vorinstanz auf ihr pflichtgemässes Ermessen zur Festsetzung, das durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und der Gleichbehandlung eingeschränkt werde. Im Interesse der General- und Spezialprävention müsse die Sanktionshöhe für gleiche oder ähnliche Fälle abschreckend wirken. Obschon die einschlägige KG-Sanktionsverordnung vom 12. März 2004 (SVKG, SR 251.5) an sich nur die Bemessungskriterien bei der Verhängung von Sanktionen nach Art. 49*a* Abs. 1 KG regle, sei es aus sachlichen Gründen angezeigt, auch hier die in der SVKG vorgesehenen Bemessungsgrundsätze per analogiam heranzuziehen. Demnach sei für die konkrete Sanktionsbemessung von einem Basisbetrag auszugehen, der aufgrund der Dauer des Verstosses anzupassen sei, bevor danach erschwerende und mildernde Umstände zu berücksichtigen seien.

Auch nach der analog anwendbaren Rechtsprechung der Rekurskommission sei die Bemessung von Verwaltungssanktionen der Gesamtheit der Umstände anzupassen, wobei das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten sei. Zudem können die Grösse und die wirtschaftliche Macht des betroffenen Unternehmens berücksichtigt werden. Daher sei zu-

nächst der maximale Sanktionsbetrag zu bestimmen, der Unique auferlegt werden könnte. Innerhalb des Sanktionsrahmens sei dann ein Basisbetrag festzusetzen und dann der mutmassliche Gewinn, den Unique durch das unzulässige Verhalten erzielt habe, die Dauer und die Schwere des Verstosses sowie andere Strafzumessungskriterien nach der SVKG angemessen zu berücksichtigen. Trotz dieser gesetzlich vorgeschriebenen Kriterien sei die Sanktionsbemessung nicht ein rein mathematisch-naturwissenschaftlich exakter Vorgang, sondern beinhalte eine rechtliche und wirtschaftliche Gesamtwürdigung aller relevanten Umstände.

Aufgrund der Änderungen von Art. 50 KG ab 1. April 2004 sei die Sanktion für den Zeitraum vor und nach dem 1. April 2004 gesondert zu berechnen, wobei für die Zeit nach dem 1. April 2004 zwingend das neue Recht massgebend sei. Für die Zeit zuvor wäre aufgrund des Rückwirkungsverbots das alte Recht anwendbar. Die Anwendung des neuen Rechts auf diese Zeitspanne führe aber zu keiner zusätzlichen Erhöhung der Sanktion, weshalb das neue Recht als lex mitior zu betrachten sei. Somit sei die Sanktion gestützt auf die revidierte Fassung von Art. 50 KG (i.V.m. der SVKG) einheitlich zu beurteilen und wie folgt zu berechnen (Beträge in Fr.):

Maximalhöhe der Sanktion (Art. 50 KG):		169'986'800.-
Obergrenze des Basisbetrags (Art. 3 SVKG): Berücksichtigung der Schwere (Art. 3 SVKG): Basisbetrag (Art. 3 SVKG):	- 33,33%	338'400.- - 112'800.- = 225'600.-
Dauer (Art. 4 SVKG):	+ 10%	+ 22'560.-
mutmasslicher Gewinn (Art. 50 KG, Art. 2 und Art. 5 Abs. 1 Bst. b SVKG):	+/- 0%	
erschwerende und mildernde Umstände (Art. 5 und 6 SVKG):	+/- 0%	
Total (gerundet)*:*		***248'000.-***

D.

Gegen diese Verfügung reichte Unique (Beschwerdeführerin), vertreten durch die Rechtsanwälte Dr. iur. Marcel Dietrich und lic. iur. Seraina Denoth, am 3. Februar 2006 eine 92-Seiten lange Verwaltungsbeschwerde bei der Rekurskommission ein und beantragte:

"Die Dispositiv-Ziffern 1, 2 und 3 der angefochtenen Verfügung der Wettbewerbskommission vom 5. Dezember 2005 in Sachen 330-0002 (Sanktionsverfahren Unique-Valet-Parking) seien aufzuheben.

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vorinstanz."

Ferner stellt die Beschwerdeführerin folgende "Verfahrensanträge":

"1. Die Akten der Vorinstanz seien für das Beschwerdeverfahren beizuziehen.

2. Es seien alle als Geschäftsgeheimnisse bezeichneten Angaben und Beilagen als Geschäftsgeheimnisse zu behandeln und gegenüber Dritten und im Falle einer Entscheidpublikation nicht offen zu legen.

3. Für den Fall einer Entscheidpublikation sei den Beklagten der zu publizierende Text vor dessen Veröffentlichung zur Prüfung auf allfällige Geschäftsgeheimnisse zuzustellen."

Zur Begründung hält die Beschwerdeführerin vorab fest, eine Sanktionierung sei mangels gesetzlicher Grundlage nicht zulässig. Sie sei am 1. Dezember 2003 vorsorglich verpflichtet worden, der Alternative Parking AG sowie der Sprenger Autobahnhof AG je ein Angebot zur Benützung von Flughafeninfrastruktur zu unterbreiten, damit diese ihre Dienstleistungen weiterführen konnten. Sie habe beide Unternehmen in die Lage versetzen müssen, während der Dauer des Untersuchungsverfahrens ihre Parkingdienstleistungen am Flughafen weiter anzubieten. Ausser der Rechtskraft der Verfügung sei vom Zeitpunkt der Unterbreitung der beiden Angebote an bis heute keine der gesetzlichen Voraussetzungen für eine Sanktionierung erfüllt:

Art. 50 KG ziele darauf, die Wiederholung eines behördlich rechtskräftig festgestellten, wettbewerbswidrigen Verhaltens zu sanktionieren. Insofern gehe dieser Gesetzesartikel zwangsläufig von einer Zuwiderhandlung gegen eine rechtskräftige Endverfügung voraus, weshalb er nicht auf vorsorgliche Massnahmen anwendbar sei, welche lediglich als Zwischenverfügungen (und nicht als Endverfügungen) ergehen. Dementsprechend sei ein Verstoss dagegen und damit eine Sanktionierung nur denkbar, wenn eine solche Endverfügung materiell rechtskräftig, nicht bloss vollstreckbar sei. Im Kartellverwaltungsverfahren werde die Zulässigkeit vorsorglicher Massnahmen in Schliessung einer gesetzlichen Lücke bejaht. Da eine auf Art. 50 KG gestützte Strafbewehrung das Bestimmtheitsgebot ("nulla poena sine lege certa") verletzen würde, könnten vorsorgliche Massnahmen nur gestützt auf Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) "strafbewehrt" werden. Diese strafgesetzliche Beugestrafe sei darauf gerichtet, die Erfüllung einer vorsorglichen

Massnahme durch Strafandrohung im Wiederholungsfall zu erzwingen bzw. einen Verstoss dagegen unmittelbar zu sanktionieren. Abgesehen von dieser Rechtslage, welche einer Sanktionierung a priori entgegenstehe, habe sie bei der Unterbreitung der Angebote an die Sprenger Autobahnhof AG sowie an die Alternative Parking AG im Dezember 2003 noch gar nicht gegen die Massnahmeverfügung verstossen können. Denn die gegen die Massnahmeverfügung vom 1. Dezember 2003 erhobene Verwaltungsbeschwerde sei erst am 14. Juni 2004 von der Rekurskommission abgewiesen worden, weshalb die Massnahmeverfügung erst nach Ablauf der Rechtsmittelfrist am 25. Juni 2004 rechtskräftig geworden sei. Deshalb habe vor Rechtskraft der angeblich missachteten Verfügung auch kein nach Art. 50 KG sanktionierbarer Verstoss erfolgen können.

Auch die weitere Voraussetzung nach Art. 50 KG, wonach eine hinreichend bestimmte Verfügung vorliegen müsse, sei nicht erfüllt, nachdem die ihr obliegenden, verfügten Pflichten inhaltlich nicht klar genug umrissen gewesen seien. Deshalb habe im Lichte des Legalitätsprinzips auch nicht in strafbarer Weise gegen die Verfügung verstossen werden können. Dieser lasse sich einzig entnehmen, die beiden Unternehmen müssten in die Lage versetzt werden, die ehemaligen Parking-Dienstleistungen weiterhin in vergleichbarer Weise anzubieten. Trotzdem werde nicht definiert, wie sich die Vergleichbarkeit der Angebote bestimmen lasse. Die erst gegen Ende des Sanktionsverfahrens aufgezeigte Forderung, wonach die Angebote dem Status quo ante entsprechen oder mindestens gleichwertig sein müssten, widerspreche der im Dispositiv gewählten Formulierung. Hätte die Vorinstanz "identisch oder zumindest gleichwertig" gemeint, hätte sie das auch so formuliert und ihr nicht mit dem Begriff "vergleichbar" einen gewissen Spielraum belassen.

In diesem Sinne habe sie den betroffenen Unternehmen je zwei Angebote zur Nutzung der Flughafeninfrastruktur unterbreitet, welche den verfügten Kriterien der Vergleichbarkeit entsprächen. Im ersten Angebot sei der Sprenger Autobahnhof AG die Miete eines Büros mit Schalter sowie die Miete von Umschlagparkplätzen im Parkhaus 6 offeriert worden. Der Alternative Parking AG sei angeboten worden, die innere Vorfahrt auf der Abflugsebene zu benützen, um den seit Juni 2003 von ausserhalb des Flughafens aus betriebenen "Park-and-ride"-Service weiterführen zu können. Sie sei davon ausgegangen, dass die Alternative Parking AG dieses Konzept weiterbetreiben wollte. Nach der umgehend negativen Reaktion der beiden Unternehmen habe sie der

Sprenger Autobahnhof AG das Parkhaus 3 und der Alternative Parking AG das Parkhaus 6 zur Miete von Umschlag- und Parkplätzen angeboten. Der Alternative Parking AG habe sie zusätzlich auch die Miete eines Schalters angeboten. In diesem Zusammenhang betont die Beschwerdeführerin, die ihr gegenüber auferlegte Verpflichtung bestehe in einem Handeln und nicht in der Gewährleistung eines bestimmten Zustandes. Die Verpflichtung, die Gewerbe-Bewilligung zu erteilen, habe sie erfüllt. Die Verpflichtung, Lokalitäten zu vermieten, habe sie durch die Unterbreitung entsprechender Miet-Angebote ebenfalls erfüllt. Vor allem sei sie nicht verpflichtet gewesen, immer neue Angebote zu unterbreiten, um sämtliche Wünsche der Parteien zu deren vollsten Zufriedenheit zu erfüllen.

Die Beschwerdeführerin betont, bei der Interpretation der unbestimmt formulierten Massnahmeverfügung habe sie sich von deren Zweck leiten lassen, für die Dauer des Hauptverfahrens den wirksamen Wettbewerb aufrecht zu erhalten, und daher den beiden besagten Unternehmen ermöglicht, als Anbieter von Parking-Dienstleistungen im Wettbewerb zu bleiben. Dies belegten die Umsatzentwicklungen bei der Sprenger Autobahnhof AG wie auch bei der Alternative Parking AG.

Trotz der wenigen Handlungsoptionen, welche ihr offengestanden haben, habe sie alles Notwendige und Mögliche zur Umsetzung der auferlegten Pflichten vorgekehrt, um beiden Unternehmen ein dem Dispositiv entsprechendes Angebot zu unterbreiten. Daher könne ihr kein objektiver Sorgfaltsmangel vorgeworfen werden. Dies umso weniger, als sie nicht verpflichtet worden sei, den beiden besagten Unternehmen "zufriedenstellende" Angebote zu machen, welche "unrealistisch hohe Anforderungen" zu befriedigen hätten. Zudem habe ihr ein Vizedirektor des Sekretariats in Aussicht gestellt, dass das Sekretariat am 31. Dezember 2003 überprüfen werde, ob die überarbeiteten Angebote genügend seien. Angesichts der fehlenden Rückmeldung des Sekretariats habe sie nach ihrem zweiten Angebot davon ausgehen dürfen, sie habe die Massnahmeverfügung korrekt umgesetzt. Deshalb sei ihr Vertrauen zu schützen.

Des Weiteren habe die Vorinstanz nicht nachgewiesen, inwiefern sie durch ihr angeblich verfügungswidriges Verhalten einen Vorteil erzielt habe. Zu Unrecht sei die Vorinstanz davon ausgegangen, dieses Tatbestandselement sei offensichtlich erfüllt. Die unbewiesene Aussage, wonach die veränderte Situation der Valet-Parking-Anbieter zur Zunah-

me der Parkhauserträge geführt habe, erlaube nicht den Schluss, sie hätte dadurch einen Vorteil erzielt.

Schliesslich verbiete das Prinzip der Verhältnismässigkeit eine Sanktionierung, zumal sie nach bestem Wissen und Gewissen den Erfordernissen der Massnahmeverfügung entsprochen habe und ihr auch kein objektiver Sorgfaltsmangel anzulasten sei. Da sich zudem ihr Verhalten nicht auf die Wettbewerbssituation ausgewirkt habe, müsste hier ausgehend von einem geringfügigen Fall jedenfalls auf eine Sanktion verzichtet werden. Falls überhaupt eine solche auszusprechen wäre, müsste sie anders berechnet werden, als dies die Vorinstanz getan habe. Deren Berechnungsgrundlagen seien falsch.

E.

Mit Vernehmlassung vom 3. April 2006 beantragt die Wettbewerbskommission Abweisung der Beschwerde und hält vorab fest, die Beschwerdeführerin versuche mit einer umfangreichen Beschwerde den falschen Eindruck zu erwecken, die Angelegenheit sei dermassen komplex und schwer überblickbar, dass "ihr gewisse fragwürdig erscheinende Verhaltensweisen nachzusehen seien". Indessen enthalte die Beschwerde kaum neue Sachverhaltselemente oder rechtliche Erwägungen, welche nicht bereits in der Sanktionsverfügung berücksichtigt worden wären.

In materieller Hinsicht hält die Vorinstanz fest, die Verletzung vorsorglicher Massnahmen könne für den Wettbewerb ebenso schädlich sein, wie die Verletzung einer Endverfügung, insbesondere wenn wie hier der glaubhafte Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung irreversible Veränderungen der Marktstruktur zur Folge haben könne. Im vorliegenden Fall sei in Anbetracht aller Umstände, eine Sanktion gegen Unique verhängt worden, welche weniger als 0.15 Prozent des Maximalbetrages entspreche, mit dem Unique hätte belastet werden dürfen. Insofern werde durch diesen tiefen Betrag auch die faktische Forderung der Beschwerdeführerin nach einem "symbolischen Betrag" erfüllt.

Irreführend sei die Darstellung der Beschwerdeführerin, wonach die Alternative Parking AG ihr erstes Angebot "angenommen" und damit ein neues Business-Modell gewählt habe. Richtig sei vielmehr, dass die Beschwerdeführerin der Sprenger Autobahnhof AG sowie der Alternative Parking AG per 30. Juni 2003 die Mietverträge gekündigt und zudem der Alternative Parking AG die Bewilligung für den Parkingservice auf der inneren Vorfahrt entzogen habe, was diese vor die Wahl

gestellt habe, den Betrieb einzustellen oder auf ein "off-Airport-park-and-ride-Konzept" zu wechseln. In Missachtung der verfügten vorsorglichen Massnahmen habe die Beschwerdeführerin der Alternative Parking AG zuerst keine Infrastruktur am Flughafen angeboten, sondern nur die Weiterführung des bisherigen, als Notlösung angenommenen "Park-and-ride"-Konzeptes. Da auch das zweite Angebot der Beschwerdeführerin (Parkhaus 6) für die Alternative Parking AG unannehmbar gewesen sei, sei dieser nichts anderes übrig geblieben, als vorläufig weiterhin das "Park-and-ride"-Konzept weiterzuführen, ohne Flughafeninfrastruktur von Unique in Anspruch nehmen zu können.

Selbst wenn die Darstellung der Beschwerdeführerin zur Rechtskraft der Massnahmeverfügung zuträfe, wäre eine Sanktionierung gerechtfertigt, zumal sie auch nach Eintritt der Rechtskraft am 25. Juni 2004 gegen die Verfügung verstossen habe, indem sie auch zu diesem Zeitpunkt weder der Sprenger Autobahnhof AG noch der Alternative Parking AG verfügungskonforme Angebote unterbreitet hatte.

Auch gehe der Vorwurf der Beschwerdeführerin fehl, das Sekretariat hätte mit ihr in einen Dialog über die Umsetzung der Massnahmeverfügung treten müssen. Ferner treffe es nicht zu, dass das Sekretariat nicht gewusst habe, was ein "vergleichbares" Angebot sei. Die Beschwerdeführerin übersehe, dass es den Anforderungen an ein unparteiisches Sanktionsverfahrens entspreche, wenn Behörden den Parteien gegenüber während laufendem Verfahren keine Beurteilung bezüglich der einzelnen Angebote abgeben.

Des Weiteren hält die Vorinstanz die Aussage der Beschwerdeführerin für irreführend, das Sekretariat habe sie erst zehn Monate nach Erlass der Massnahmeverfügung wissen lassen, welche Angebote sie den beiden Unternehmen hätte unterbreiten müssen. Die Beschwerdeführerin habe ihr Interesse an einer einvernehmlichen Regelung erst signalisiert, nachdem die Rekurskommission die Rechtmässigkeit der Massnahmeverfügung bestätigt hatte. In diesen Verhandlungen habe sich das Sekretariat nie einzig auf den Status quo ante festgelegt. Die Beschwerdeführerin hätte - abgesehen von den konkreten Vorschlägen des Sekretariats - auch eigene, vergleichbare (d.h. ähnliche, gleichwertige) Lösungen anbieten können, was aber nie geschehen sei.

In diesem Zusammenhang verliere sich die Beschwerdeführerin in "unhaltbare Rabulistik", wenn sie erkläre, ihre Angebote seien im Sinne

der Massnahmeverfügung "vergleichbar" gewesen, und hätten nicht "gleichwertig" sein müssen. Die Beschwerdeführerin übersehe, dass sich dem Dispositiv (mit dem Wortlaut: "an den bisherigen oder vergleichbaren Lokalitäten im bisherigen Umfang zu bisherigen Konditionen") klar entnehmen lasse, dass nicht irgendwelche Lokalitäten oder - wie gegenüber der Alternative Parking AG geschehen - gar keine Lokalitäten gemeint waren. Die Beschwerdeführerin habe unbestrittenermassen den Zweck der Massnahmeverfügung gekannt, eine kartellgesetzkonforme Wettbewerbssituation beizubehalten (bezüglich der Sprenger Autobahnhof AG) bzw. wiederherzustellen (bezüglich der Alternative Parking AG). Vor diesem Hintergrund und im Kontext der Erwägungen habe der Beschwerdeführerin klar sein müssen, dass "vergleichbar" Gleichartigkeit und nicht eine theoretisch-abstrakte Vergleichbarkeit meinte, zumal ja die bisherigen Konditionen zur Anwendung kommen mussten. Unhaltbar sei daher die Sicht der Beschwerdeführerin, sie habe sowohl der Sprenger Autobahnhof AG wie auch der Alternative Parking AG zwei verschiedene Angebote unterbreitet, "die ihrer Ansicht nach mit dem vorherigen Zustand vergleichbar" gewesen seien:

Während die Beschwerdeführerin der Alternative Parking AG bis Mitte 2003 Parkplätze und einen Schalter auf der inneren Terminalvorfahrt vermietet hatte, habe das erste Angebot der Beschwerdeführerin weder die Miete eines Parkplatzes noch eines Schalters oder Büros vorgesehen. Die Beschwerdeführerin habe nicht in guten Treuen annehmen dürfen, die Wettbewerbsbehörden wollten betreffend die Alternative Parking AG den glaubhaft gemachten kartellgesetzwidrigen Zustand, welcher Mitte 2003 durch die Verdrängung vom Flughafen eingetreten war, weiterführen. Vielmehr war die Massnahmeverfügung darauf gerichtet, den beiden Unternehmen vorläufig die Weiterführung der bisherigen geschäftlichen Tätigkeiten zu ermöglichen (wenn auch an einem anderen, aber dennoch gleichwertigen Standort).

Nicht Thema des Sanktionsverfahrens und damit ohne Belang seien die Ausführungen der Beschwerdeführerin zum angeblich "funktionierenden Wettbewerb" sowie zu den Umsatzentwicklungen bei den fraglichen Unternehmen. Ferner vermöge die Beschwerdeführerin den Vorwurf des Sorgfaltsmangels nicht überzeugend zu entkräften. Der geltend gemachte Vertrauensschutz komme schon deswegen nicht in Frage, weil die Massnahmeverfügung selbsterklärend sei und den Wettbewerbsbehörden keine Pflicht oblag, die Verhaltensweisen der Beschwerdeführerin in verbindlicher (bzw. die Wettbewerbskommission

bindender) Form zu definieren und zu qualifizieren.

Hinsichtlich der Vorteilserzielung sei zu beachten, dass bereits ein geringer Vorteil zur Erfüllung des Tatbestandes genüge. Unique habe zweifellos einen Vorteil aus ihrem Verhalten erzielt, wie ihr Umsatzgewinn sowie der Rückgang der Umsätze bei der Sprenger Autobahnhof AG und der Alternative Parking AG klar zeige.

Unzutreffend sei schliesslich die Behauptung, ein Vizedirektor habe der Beschwerdeführerin telefonisch zugesichert, die Angebote würden am 31. Dezember 2003 überprüft und auf eine Sanktion würde verzichtet, wenn anfangs Januar 2004 kein entsprechendes Verfahren eröffnet sei. Abgesehen davon hätte die Beschwerdeführerin diesfalls nie in guten Treuen von einer Sanktionsbefreiung ausgehen dürfen.

Abschliessend hält die Vorinstanz an der vorgenommenen Berechnungsweise der Sanktion fest und betont, bei der Berechnung der Umsätze sei nicht ausschliesslich auf die "Selbstdeklaration" der Beschwerdeführerin abzustellen gewesen, sondern auch auf die einschlägigen Buchhaltungsbelege der Sprenger Autobahnhof AG und der Alternative Parking AG.

F.

F.a Mit Stellungnahme vom 5. April 2006 beantragt die Sprenger Autobahnhof AG, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Rolf Haltner, die Sanktion der Wettbewerbskommission gemäss ihrer Verfügung vom 5. Dezember 2005 sei zu bestätigen (unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerin).

Zur Begründung verweist sie auf ihre einlässlichen Eingaben im rechtskräftig abgeschlossenen Beschwerdeverfahren zu den vorsorglichen Massnahmen. Sie betont, es gehe ihr nicht darum, "eine Bestrafung der Beschwerdeführerin zu fördern", sondern festzuhalten, was sich wirklich zugetragen habe.

Es gäbe sie heute nicht mehr, wenn das Sekretariat ab Herbst 2003 nicht von sich aus die Verhältnisse am Flughafen Zürich untersucht hätte. Hätte sie den zuerst vorgeschlagenen neuen Standort im Parkhaus 6 angenommen, wäre ihr Geschäft bestimmt untergegangen. Der mit diesem Standort verbundene bedeutend längere Anlaufweg für die Kun-

den, die schwierige Auffindbarkeit, die etagenmässige Trennung von Büro und Parkplätzen hätten es der im Parkhaus 2 neu angesiedelten Europcar leicht gemacht, ihre bisherigen Kunden "wegzuschnappen". Mit dem Parkhaus 6 hätte Unique genau das erreicht, was die Wettbewerbskommission mit ihrer Anordnung habe verhindern wollen. Der erzwungene Standortwechsel ins Parkhaus 3 habe in den Monaten Januar und Februar 2004 zu einem verheerenden Umsatzeinbruch zwischen [...] und [...] Prozent geführt, der in den Folgemonaten nur durch den ausserordentlichen Einsatz der Mitarbeiter habe wettgemacht werden können. Die dafür verantwortlichen Mängel ("schlechte Beschilderung, mangelnde Auffindbarkeit, obstruktive Kommunikation seitens der Beschwerdeführerin etc.") wären vermeidbar gewesen, wenn die Beschwerdeführerin die vorsorglichen Massnahmen befolgt und ein vergleichbares Angebot unterbreitet hätte. Vergleichbar sei das Angebot solange nicht gewesen, als überhaupt kein Büro mehr zur Verfügung gestellt worden sei.

F.b Am 13. April 2006 teilte die Beschwerdeführerin der Rekurskommission mit, sie habe sich am 17. März 2006 mit der Alternative Parking AG auf eine einvernehmliche Regelung geeinigt, welche von der Vorinstanz noch zu genehmigen sei. Beachtlich sei, dass die Alternative Parking AG von sich aus einen Valet-Betrieb im Parkhaus 6 vorgeschlagen habe. Somit habe ihr zweites Angebot den Anforderungen an die Verfügung vom 1. Dezember 2003 genügt. Zurzeit sei auch eine einvernehmliche Regelung mit der Sprenger Autobahnhof AG vorgesehen.

F.c Mit Eingabe vom 1. Mai 2006 beantragt die Alternative Parking AG, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Thomas Stark, die Abweisung der Beschwerde (unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerin).

Entgegen den irreführenden Ausführungen der Beschwerdeführerin, wonach sie ihr "Park-and-ride"-Konzept freiwillig gewählt habe, sei sie durch das wettbewerbswidrige Verhalten der Beschwerdeführerin dazu genötigt worden. Daher sei die Beschwerdeführerin am 1. Dezember 2003 verpflichtet worden, ihr ein "Angebot zur Miete von Abstellflächen (Parkfeldern) und eines Büros/Schalters an den bisherigen oder vergleichbaren Lokalitäten im bisherigen Umfang zu bisherigen Konditionen zu unterbreiten". Das Angebot der Beschwerdeführerin vom 12. Dezember 2003 habe lediglich die Erlaubnis vorgesehen, während des Verfahrens für den "off-airport"-Parkingservice mit dem Kleinbus

die innere Vorfahrt auf der Abflugebene zu benutzen. Da sie bis Mitte 2003 Umschlagparkplätze an zentraler Lage direkt auf der Vorfahrt gemietet hatte, erfülle die zuerst angebotene reine Vorfahrtbewilligung ganz offensichtlich nicht die Anforderungen der Verfügung vom 1. Dezember 2003. Auch der danach angebotene Standort im Parkhaus 6 könne nicht mit dem früheren Standort auf der inneren Vorfahrt direkt vor dem Gebäude mit dem Chek-in-2 verglichen werden.

F.d Am 9. Mai 2006 reichte die Wettbewerbskommission zur Eingabe der Beschwerdeführerin vom 13. April 2006 unaufgefordert eine kurze Stellungnahme ein und betonte darin, die Alternative Parking AG habe im Untersuchungs- wie auch im Sanktionsverfahren die Variante "Parkhaus 6" stets unmissverständlich abgelehnt, weil sie sich nicht mit dem früheren Standort auf der inneren Vorfahrt vergleichen liess. Daher könne sie nicht beurteilen, von wem die von der Beschwerdeführerin erwähnten vier Lösungsvarianten stammten. Aber selbst wenn sie von der Alternative Parking AG stammten, würde dies an der Beurteilung nichts ändern, zumal nicht die subjektive Ansicht der Parteien, sondern nur die objektivierte Beurteilung der Behörden massgeblich sei. Nebenbei sei beachtenswert, dass sich die Beschwerdeführerin auf eine Diskussion betreffend die innere Vorfahrt eingelassen habe, obschon sie im Sanktionsverfahren eine solche Lösung noch für unmöglich gehalten habe. Dieses Indiz belege, dass die Beschwerdeführerin den ehemaligen Standort auf der Vorfahrt entgegen ihren Ausführungen der Alternative Parking AG hätte zur Verfügung stellen können, dies aber nicht gewollt habe.

F.e Am 16. Mai 2006 nahm auch die Alternative Parking AG zur Eingabe der Beschwerdeführerin vom 13. April 2006 unaufgefordert Stellung und erklärte, Tatsache sei, dass die Beschwerdeführerin ihr nie ein genügendes Angebot gemäss Ziffer 1 und 2 des Dispositivs der Verfügung vom 1. Dezember 2003 unterbreitet habe. Da die von ihr gemieteten off-airport-Parkplätze per Ende 2004 gekündigt waren, wobei der entsprechende Mitvertrag bis Ende März 2006 kurzfristig verlängert worden sei, erwiese sich das angebotene Parkhaus 6 (je nach Modalitäten) immer noch als die bessere Lösung.

F.f Mit Schreiben vom 6. Juni 2006 teilte die Beschwerdeführerin der Rekurskommission mit, die Verhandlungen betreffend eine einvernehmliche Regelung seien nun auch mit der Sprenger Autobahnhof

AG erfolgreich abgeschlossen worden. Eine entsprechende Vereinbarung sei am 15. Mai 2006 unterzeichnet worden.

G.

G.a Nachdem sich das Sekretariat mit der Beschwerdeführerin im Untersuchungsverfahren auf eine umfassende einvernehmliche Regelung geeinigt hatte, genehmigte die Wettbewerbskommission diese am 18. September 2006 und schloss das hängige Untersuchungsverfahren mit folgender Verfügung ab (veröffentlicht in RPW 2006/4, S. 625 ff.):

"1. Es wird festgestellt, dass die Flughafen Zürich AG (Unique) auf dem Markt für die Bereitstellung von Flughafeneinrichtungen zur Erbringung von "off airport"-Valet Parking-Dienstleistungen für Flugpassagiere eine marktbeherrschende Stellung innehat.

2. Es wird festgestellt, dass die Verweigerung des Zurverfügungstellens der für die in Ziffer 1 genannten Dienstleistungen notwendigen Flughafeninfrastruktur an die bisherigen Anbieter (Alternative Parking AG und Sprenger Autobahnhof AG) und die Weigerung des Erteilens der notwendigen Bewilligungen durch Unique eine unzulässige Verhaltensweise im Sinne von Art. 7 Abs. 1 KG i.V.m. Art. 7 Abs. 2 lit. a bzw. b KG darstellt.

3. Die Kommission genehmigt die nachfolgende einvernehmliche Regelung (vgl. den gesamten Text inkl. Vorbemerkungen oben in Rn 27 und im Anhang):

   "1. Unique verpflichtet sich, auf dem Markt für die Bereitstellung von Flughafeneinrichtungen für die Erbringung von "off airport"-Valet Parking-Dienstleistungen für Flugpassagiere auf dem nahe bei den Check-in-Schaltern gelegenen Flughafenareal - auch bei einer allfälligen Auflösung des Vertrages mit Sprenger gemäss Anhang 2 - mindestens mit einem Anbieter einen Vertrag zur Miete der notwendigen Infrastruktur (insb. Umschlagparkplätze und Büro/Schalter in der Nähe der Check-in) abzuschliessen, diesem die in die Zuständigkeit von Unique fallenden, notwendigen Bewilligungen (Konzessionen etc.) zu erteilen und sämtliche weiteren notwendigen Vorkehrungen zu treffen, welche für die Erbringung der genannten Dienstleistungen notwendig sind (z.B. Zurverfügungstellung des notwendigen Teils des Parkplatzkontingents etc.). Diese/r Anbieter muss/müssen in seiner/ihrer Geschäftstätigkeit (z.B. in der Preisgestaltung etc.) von Unique unabhängig sein.

   2. Unique verpflichtet sich, die in den Anhängen 1 und 2 aufgeführten Verträge mit AP (Vertrag von Unique und AP vom 17. März 2006) und Sprenger (Vertrag von Unique und Sprenger vom 15. Mai 2006) zu erfüllen. Diese beiden Verträge bilden integrierenden Bestandteil der vorliegenden Vereinbarung.

3. Ein Widerruf oder eine Änderung gestützt auf Art. 30 Abs. 3 KG bleibt vorbehalten."

4. Die Flughafen Zürich AG (Unique) wird für das unter Ziffer 2 vorstehend beschriebene Verhalten gestützt auf Art. 49*a* Abs. 1 KG mit einem Betrag von CHF 101'000.- belastet. Dieser Betrag ist innerhalb einer Frist von 30 Tagen, gerechnet ab Eröffnung dieser Verfügung, zu bezahlen, zuzüglich Zins von 5 % nach Ablauf der Zahlungsfrist.

5. Im Übrigen wird das Untersuchungsverfahren 32-0169 eingestellt. Vorbehalten bleibt der pflichtgemässe Vollzug dieser Vereinbarung.

6. Die Wettbewerbskommission behält sich vor, die Einhaltung der unter Ziffer 3 des Dispositivs genehmigten einvernehmlichen Regelung zu kontrollieren und die hierfür erforderlichen Auskünfte und Unterlagen einzuholen.

7. Zuwiderhandlungen gegen die einvernehmliche Regelung können mit Sanktionen gemäss Art. 50 und 54 KG belegt werden.

8. Die Verfahrenskosten für die Zwischenverfügung der Wettbewerbskommission vom 1. Dezember 2003 betreffend vorsorgliche Massnahmen von insgesamt CHF [...] sowie für das vorliegende Verfahren in der Hauptsache von CHF [...], d.h. insgesamt CHF [...], werden der Flughafen Zürich AG (Unique) auferlegt. (...)"

G.b Die Beschwerdeführerin legte gegen diese Verfügung kein Rechtsmittel ein.

G.c Gegenüber der Rekurskommission nahm die Beschwerdeführerin zu diesem Verfahrensabschluss am 18. Oktober 2006 unaufgefordert kurz Stellung und erklärte, der enge Sachzusammenhang zwischen dem Sanktionsverfahren und der abgeschlossenen Untersuchung sei nicht in Frage zu stellen. Dennoch sei klarzustellen, dass sie sich "aus pragmatischen Gründen" entschieden habe, "einer das Untersuchungsverfahren abschliessenden, einvernehmlichen Regelung als Kompromisslösung zuzustimmen", obschon sie die Sachverhaltsdarstellung der Vorinstanz wie auch deren rechtliche Würdigung für falsch halte. Der Abschluss der einvernehmlichen Regelung sei daher nicht als Schuldeingeständnis zu deuten, denn sie habe sich gegenüber beiden fraglichen Unternehmen korrekt verhalten und insbesondere die angeordneten vorsorglichen Massnahmen richtig umgesetzt.

H.

H.a Mit verfahrensleitender Anordnung vom 27. November 2006 wurde der Beschwerdeführerin Gelegenheit gegeben, eine öffentliche Verhandlung im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention zu verlangen. Mit Schreiben vom 29. November 2006 verzichtete diese auf eine Verhandlung.

H.b Am 6. Dezember 2006 teilte Rechtsanwalt lic. iur. Thomas Stark der Rekurskommission die Beendigung seines Mandates mit der Alternative Parking AG mit.

H.c Im Dezember 2006 wurde diese Streitsache an das Bundesverwaltungsgericht überwiesen.

H.d Dieses teilte den Parteien mit Zwischenverfügung vom 9. Januar 2007 die Übernahme des Beschwerdeverfahrens sowie die Zusammensetzung des Spruchkörpers mit und setzte ihnen Frist für allfällige Ausstandsbegehren. Solche wurden in der Folge nicht eingereicht.

H.e Mit Schreiben vom 21. August 2007 teilte das Bundesverwaltungsgericht der Sprenger Autobahnhof AG sowie der Alternative Parking AG (in liq.) mit, dass ihre Stellung als Parteien fraglich sei und daher ihre bisher eingereichten Eingaben als Auskünfte von Drittpersonen behandelt würden.

H.f Am 4. September 2007 unterbreitete das Sekretariat dem Bundesverwaltungsgericht eine ausführliche Problemskizze zur Frage der verfahrensrechtlichen Stellung betroffener Dritter in erstinstanzlichen Untersuchungs- und Sanktionsverfahren mit der Empfehlung, bei der Beurteilung der aufgeworfenen Fragen zur verfahrensrechtlichen Stellung der Sprenger Autobahnhof AG bzw. der Alternative Parking AG (in liq.) auch die möglichen Auswirkungen auf die einzelnen kartellgesetzlichen Sanktionsverfahren im Auge zu halten.

H.g Mit Schreiben vom 5. September 2007 erklärte sich die Sprenger Autobahnhof AG mit dem Vorgehen des Bundesverwaltungsgerichts einverstanden. Die Alternative Parking AG (in liq.) liess sich nicht vernehmen.

I.

Auf die dargelegten und weitere Vorbringen der Parteien wird, soweit

sie für den Entscheid erheblich sind, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und ob auf eine Verwaltungsbeschwerde einzutreten ist, prüft das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (vgl. BVGE 2007/6 E. 1 S. 45 mit Hinweisen).

1.1 Der Entscheid der Wettbewerbskommission vom 5. Dezember 2005, in welchem die Beschwerdeführerin zur Bezahlung einer Verwaltungssanktion von Fr. 248'000.- und zu Verfahrenskosten von Fr. [...] verpflichtet wird, ist eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Diese Verfügung wurde bei der Rekurskommission für Wettbewerbsfragen angefochten, welche vor dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) am 1. Januar 2007 (vgl. AS 2006 1069) zur Beurteilung der Streitsache sachlich und funktionell zuständig war (vgl. Art. 53 Abs. 2 KG, AS 1996 1805; aufgehoben gemäss Ziff. 27 des Anhangs zum VGG, AS 2006 2240).

Das Bundesverwaltungsgericht, welches gemäss Art. 31 VGG als Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG beurteilt, ist nach Art. 53 Abs. 2 VGG (i.V.m. Art. 33 Bst. f VGG) für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig, zumal keine Ausnahme nach Art. 32 VGG greift.

1.2 Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor der Wettbewerbskommission teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt. Sie hat zudem ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Ihre Vertreter haben sich rechtsgenüglich durch Vollmacht ausgewiesen (Art. 11 Abs. 2 VwVG). Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

1.3 Des Weiteren stellt die Beschwerdeführerin drei "Verfahrensanträge", mit denen sie den Beizug der vorinstanzlichen Akten sowie die Wahrung von Geschäftsgeheimnissen erreichen will:

1.3.1 Beim ersten Antrag handelt es sich nicht um einen Verfahrens-, sondern um einen Beweisantrag. Im Rahmen des vom Untersuchungsprinzips (Art. 12 VwVG) beherrschten Beschwerdeverfahrens ist über Beweisanträge nicht im Zusammenhang mit den Prozessvoraussetzungen und in allgemeiner, von konkreten Fragen losgelöster Weise zu befinden, sondern bezogen auf bestimmte Fragestellungen und konkret zu bezeichnende Unterlagen, wenn die Erwägungen zur Sache anzustellen sind. Vorliegend hat das Bundesverwaltungsgericht die Akten der Vorinstanz im Sinne des Beweisantrags der Beschwerdeführerin tatsächlich beigezogen.

1.3.2 Die beiden weiteren Anträge, mit denen die Wahrung von Geschäftsgeheimnissen sichergestellt werden soll, sind im Rahmen der Verfahrensführung zu berücksichtigen. Das Bundesverwaltungsgericht hat Entscheide grundsätzlich in anonymisierter Form zu veröffentlichen (vgl. Art. 29 Abs. 2 VGG i.V.m. Art. 4 Abs. 2 und Art. 8 des Informationsreglements für das Bundesverwaltungsgericht vom 11. Dezember 2006, SR 173.320.4), und es wird die für die Wettbewerbsbehörden nach Art. 25 Abs. 1 und 4 KG ex lege geltende Pflicht zur Wahrung von Geschäftsgeheimnissen sinngemäss ebenfalls zu befolgen haben.

1.4 Betreffend die Sprenger Autobahnhof AG bzw. die Alternative Parking AG (in liq.), welche bisher von der Vorinstanz wie auch von der Rekurskommission formell als Beschwerdegegnerinnen bezeichnet und auch dementsprechend behandelt wurden, stellt sich vorab die Frage, ob ihnen im Rahmen dieses Beschwerdeverfahrens eine solche Parteistellung weiterhin zuzuerkennen ist.

1.4.1 Mangels einer spezialgesetzlichen Umschreibung der Parteistellung im Zusammenhang mit kartellgesetzlichen Sanktionsverfahren beurteilt sich diese gemäss Art. 39 KG nach dem Parteibegriff von Art. 6 VwVG in Verbindung mit Art. 48 VwVG.

Art. 6 VwVG bezeichnet als Parteien einerseits Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, und andererseits Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht. Die Parteistellung bestimmt sich mit anderen Wor-

ten nach der Beschwerdebefugnis (vgl. den Entscheid der REKO/EVD 96/FB-001 vom 25. April 1997 E. 1.7.2, veröffentlicht in RPW 1997/2, S. 243 ff.; ISABELLE HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, Rz. 262 ff. bzw. Rz. 280).

Nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer (a) vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, (b) durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und (c) ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Darüber hinaus sind zur Beschwerde berechtigt alle Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt (Art. 48 Abs. 2 VwVG).

1.4.2 Im Zusammenhang mit kartellgesetzlichen Sanktionsverfahren räumt weder das KG noch ein anderes Bundesgesetz Dritten, welche - wie hier - nicht unmittelbar durch eine Sanktionsverfügung belastet werden, ein Beschwerderecht gemäss Art. 48 Abs. 2 VwVG ein. Insofern ist eine allfällige Parteistellung der Sprenger Autobahnhof AG sowie der Alternative Parking AG (in liq.) an den in Art. 48 Abs. 1 VwVG umschriebenen Voraussetzungen zu messen.

Im vorliegenden Fall wird durch die angefochtene Sanktionsverfügung einzig die Beschwerdeführerin finanziell belastet, weshalb sie ohne weiteres durch diese Verfügung besonders berührt wird und zudem auch ein schutzwürdiges Interesse an der Beschwerdeführung hat, indem sie dadurch (einzig ihr gegenüber drohende) finanzielle Nachteile beseitigen lassen möchte (vgl. E. 1.2). Demgegenüber vermögen weder die Sprenger Autobahnhof AG noch die Alternative Parking AG (in liq.) sich durch ihr *persönliches* Betroffensein über ein persönliches Interesse auszuweisen, das sich vom allgemeinen Interesse der übrigen Bürger klar abheben würde (vgl. Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202, insbes. S. 4409 und S. 4329). Zudem ist auch nicht ersichtlich, inwiefern der Ausgang dieses Verfahrens geeignet sein könnte, ihnen gegenüber Nachteile zu verursachen oder sie eines Vorteils zu berauben (vgl. Botschaft Totalrevision der Bundesrechtspflege, a.a.O., S. 4329).

Sind die für eine Parteistellung konstitutiven Merkmale hier nicht gegeben, sind weder die Sprenger Autobahnhof AG noch die Alternative Parking AG (in liq.) im Rahmen dieses Verfahrens als Beschwerdegegnerinnen aufzufassen. Sie sind als "Dritte" oder "andere Beteiligte" im

Sinne von Art. 57 Abs. 1 VwVG zu behandeln (vgl. HÄNER, a.a.O., Rz. 251 bzw. Rz. 293; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S.178 f.), wobei ihre Eingaben als Auskünfte von Drittpersonen (vgl. Art. 12 Bst. c VwVG) zu berücksichtigen sind. In dieser Eigenschaft treffen sie auch keine allfälligen Kosten- und Entschädigungsfolgen gemäss den Art. 63 Abs. 1 VwVG oder Art. 64 Abs. 3 VwVG (vgl. E. 6).

Die vom Sekretariat im Schreiben vom 4. September 2007 aufgeworfenen Fragen (vgl. unter Sachverhalt H.f) zur verfahrensrechtlichen Stellung betroffener Dritter in *erstinstanzlichen* Untersuchungs- beziehungsweise Sanktionsverfahren tragen der in casu besonderen Situation zu wenig Rechnung, zumal das Hauptverfahren, in welchem die Parteistellung der Sprenger Autobahnhof AG beziehungsweise der Alternative Parking AG (in liq.) durchaus abweichend beurteilt werden durfte, mittels einer Vereinbarung abgeschlossen werden konnte. Im Übrigen sprengen diese Fragen den hier interessierenden Streitgegenstand beziehungsweise gehen über die hier massgebliche Frage hinaus, inwiefern der Ausgang dieses Beschwerdeverfahrens geeignet sein könnte, der Sprenger Autobahnhof AG oder der Alternative Parking AG (in liq.) gegenüber Nachteile zu verursachen oder sie eines Vorteils zu berauben. Diese Sicht ist im Übrigen insbesondere bei der Sprenger Autobahnhof AG auf Zustimmung gestossen (vgl. unter Sachverhalt H.g).

2.
Das Kartellgesetz bezweckt, volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen zu verhindern und damit den Wettbewerb im Interesse einer freiheitlichen marktwirtschaftlichen Ordnung zu fördern (Art. 1 KG). Das Kartellgesetz gilt für Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts, unabhängig von ihrer Rechts- oder Organisationsform, die Kartell- oder andere Wettbewerbsabreden treffen, Marktmacht ausüben oder sich an Unternehmenszusammenschlüssen beteiligen (vgl. Art. 2 KG).

2.1 Als marktbeherrschende Unternehmen gelten einzelne oder mehrere Unternehmen, die auf einem Markt als Anbieter oder Nachfrager in der Lage sind, sich von anderen Marktteilnehmern (Mitbewerbern, Anbietern oder Nachfragern) in wesentlichem Umfang unabhängig zu verhalten (Art. 4 Abs. 2 KG). Marktbeherrschende Unternehmen verhalten sich unzulässig, wenn sie durch den Missbrauch ihrer Stellung auf dem Markt andere Unternehmen in der Aufnahme oder Ausübung

des Wettbewerbs behindern oder die Marktgegenseite benachteiligen (Art. 7 Abs. 1 KG).

Das Sekretariat bereitet die Geschäfte der Wettbewerbskommission vor, führt die Untersuchungen durch und erlässt zusammen mit einem Mitglied des Präsidiums die notwendigen verfahrensleitenden Verfügungen (vgl. Art. 23 Abs. 1 KG). Bestehen Anhaltspunkte für das Vorliegen einer unzulässigen Wettbewerbsbeschränkung, so eröffnet das Sekretariat im Einvernehmen mit einem Mitglied des Präsidiums eine Untersuchung (Art. 27 Abs. 1 KG).

Die Wettbewerbskommission trifft die Entscheide und erlässt Verfügungen, die nicht ausdrücklich einer anderen Behörde vorbehalten sind (Art. 18 Abs. 3 KG). Sie entscheidet auf Antrag des Sekretariates mit Verfügung über die zu treffenden Massnahmen oder die Genehmigung einer einvernehmlichen Regelung (Art. 30 Abs. 1 KG).

2.2 Verstösse gegen wettbewerbsbehördliche Anordnungen werden vom Sekretariat (im Einvernehmen mit einem Mitglied des Präsidiums) untersucht und von der Wettbewerbskommission beurteilt (vgl. Art. 53 Abs. 1 KG).

2.2.1 Nach Art. 49*a* Abs. 1 KG wird ein Unternehmen, das an einer unzulässigen Abrede nach Art. 5 Abs. 3 und 4 beteiligt ist oder sich nach Art. 7 unzulässig verhält, mit einem Betrag bis zu 10 Prozent des in den letzten drei Geschäftsjahren in der Schweiz erzielten Umsatzes belastet. Art. 9 Abs. 3 ist sinngemäss anwendbar. Der Betrag bemisst sich nach der Dauer und der Schwere des unzulässigen Verhaltens. Der mutmassliche Gewinn, den das Unternehmen dadurch erzielt hat, ist angemessen zu berücksichtigen.

2.2.2 Demgegenüber regelt Art. 50 KG im selben Abschnitt "Verwaltungssanktionen"/"Sanctions administratives" (in der bis zum 31. März 2004 gültigen Fassung, AS/RO 1996 546) "Verstösse gegen einvernehmliche Regelungen und behördliche Anordnungen"/"Inobservation d'accords amiables et de décisions administratives" wie folgt:

"Verstösst ein Unternehmen zu seinem Vorteil gegen eine einvernehmliche Regelung, eine rechtskräftige Verfügung der Wettbewerbsbehörden oder einen Entscheid der Rechtsmittelinstanzen, so wird es mit einem Betrag bis zur dreifachen Höhe des durch den Verstoss erzielten Gewinns belastet. Kann kein Gewinn festgestellt oder geschätzt

werden, so beträgt die Belastung bis zu 10 Prozent seines letzten Jahresumsatzes in der Schweiz. Artikel 9 Absatz 3 ist sinngemäss anwendbar."

"L'entreprise qui aura contrevenu à son profit à un accord amiable, à une décision en force prononcée par les autorités en matière de concurrence ou à une décision rendue par une instance de recours, sera tenue au paiement d'un montant pouvant aller jusqu'au triple du gain réalisé du fait de l'inobservation. Lorsque le profit ne peut être calculé ou estimé, le montant pourra aller jusqu'à 10 pour cent du dernier chiffre d'affaires annuel réalisé en Suisse par l'entreprise. L'article 9, 3e alinéa, est applicable par analogie."

2.2.3 Im Unterschied dazu lautet die ab 1. April 2004 gültige Fassung von Art. 50 KG (vgl. AS/RO 2004 1385, 1390):

"Verstösst ein Unternehmen zu seinem Vorteil gegen eine einvernehmliche Regelung, eine rechtskräftige Verfügung der Wettbewerbsbehörden oder einen Entscheid der Rechtsmittelinstanzen, so wird es mit einem Betrag bis zu 10 Prozent des in den letzten drei Geschäftsjahren in der Schweiz erzielten Umsatzes belastet. Artikel 9 Absatz 3 ist sinngemäss anwendbar. Bei der Bemessung des Betrages ist der mutmassliche Gewinn, den das Unternehmen durch das unzulässige Verhalten erzielt hat, angemessen zu berücksichtigen."

"L'entreprise qui contrevient à son profit à un accord amiable, à une décision exécutoire prononcée par les autorités en matière de concurrence ou à une décision rendue par une instance de recours est tenue au paiement d'un montant pouvant aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires réalisé en Suisse au cours des trois derniers exercices. L'art. 9, al. 3, est applicable par analogie. Le profit présumé résultant des pratiques illicites de l'entreprise est dûment pris en compte pour le calcul de ce montant."

Welche der letztgenannten Gesetzesfassungen hier anwendbar ist, wird in der folgenden Erwägung 4.2.3 erörtert.

3.

Zum Streitgegenstand dieses Verfahrens hält die Beschwerdeführerin fest, in dem am 14. Juni 2004 abgeschlossenen Rechtsmittelverfahren vor der Rekurskommission (vgl. Beschwerdeentscheid der REKO/WEF FB/2003-18, veröffentlicht in RPW 2004/3, S. 859) sei nicht der Inhalt der am 1. Dezember 2003 verfügten vorsorglichen Massnahmen geprüft worden, sondern nur die Frage, ob diese gerechtfertigt gewesen seien. Deshalb müsse im vorliegenden Verfahren auch die inhaltliche Zulässigkeit der verfügten vorsorglichen Massnahmen umfassend überprüft werden.

Dieser Auffassung widerspricht die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung, weshalb vorab der Streitgegenstand dieses Verfahrens zu klären ist:

3.1 In der angefochtenen Verfügung vom 5. Dezember 2005 schloss die Vorinstanz das gegen die Beschwerdeführerin am 11. November 2004 gestützt auf Art. 50 KG eröffnete Sanktionsverfahren (330-0002) ab und erkannte im Dispositiv, die Beschwerdeführerin habe gegen die ihr am 1. Dezember 2003 vorsorglich (für die Dauer der Untersuchung) auferlegten Pflichten verstossen. Dementsprechend verpflichtete die Vorinstanz die Beschwerdeführerin zur Bezahlung der hier strittigen Verwaltungssanktion von Fr. 248'000.- (sowie der damit zusammenhängenden Verfahrenskosten von Fr. [...]).

Die der Sanktionsverfügung zu Grunde liegende - und als verletzt beanstandete - Verfügung vom 1. Dezember 2003 ist von der Rekurskommission mit Beschwerdeentscheid vom 14. Juni 2004 (a.a.O.) inhaltlich bestätigt worden. Mit einlässlicher Begründung erachtete die Rekurskommission die vorsorglichen Massnahmen der Vorinstanz als dringlich notwendig und verhältnismässig, um den durch das Verhalten der Beschwerdeführerin gefährdeten Wettbewerb im "off-airport-parking" zu sichern, zumal die Beschwerdeführerin nie geltend machte, sie verfüge nicht über genügend Infrastruktureinrichtungen (Park- und Umschlagsplätze, Büroeinrichtungen) zur Erfüllung der ihr auferlegten Pflichten. Mangels Anfechtung dieses Entscheides erwuchsen diese vorsorglichen Massnahmen spätestens seit Ende Juni 2004 in Rechtskraft, weshalb die darin ausgesprochene wettbewerbsrechtliche Festlegung der Sach- und Rechtslage wie auch die der Beschwerdeführerin gegenüber festgelegte Erfüllungsfrist für die Beurteilung hier massgebend sind.

3.2 Deshalb umfasst der Streitgegenstand im vorliegenden Beschwerdeverfahren - wie die Vorinstanz zu Recht festhält (und auch die Beschwerdeführerin nicht grundsätzlich in Abrede zu stellen scheint) - einzig die folgenden Fragen:

1. *Vermag Art. 50 KG als gesetzliche Grundlage für die strittige Sanktion zu genügen? (vgl. E. 4.1),*

2. *Falls dies der Fall sein sollte: Hat die Beschwerdeführerin mit ihrem Verhalten die Verfügung vom 1. Dezember 2003 zu ihrem Vorteil missachtet und damit Art. 50 KG verletzt? (vgl. E. 4.2),*

3. Wenn auch dies zutreffen sollte: Hält sich die ausgefällte Sanktion in betraglicher Hinsicht an den gesetzlichen Rahmen? (vgl. E. 4.3).

Dementsprechend brauchen die dieser Verfügung zu Grunde liegenden wettbewerbsrechtlichen Verhältnisse nachfolgend nicht mehr im Lichte der Art. 4 Abs. 2 und Art. 7 KG untersucht zu werden.

Daher ist vorliegend nicht mehr zu prüfen, ob sich die Beschwerdeführerin im Zeitpunkt, als die vorsorglichen Massnahmen angeordnet wurden, gegenüber der Sprenger Autobahnhof AG bzw. gegenüber der Alternative Parking AG wettbewerbswidrig verhalten hat. Davon ist vielmehr auszugehen, nachdem die Rekurskommission es nach einer prima facie Beurteilung für glaubhaft erachtete, dass die Beschwerdeführerin ihre marktbeherrschende Stellung auf dem Markt für die Bereitstellung von Flughafeneinrichtungen missbräuchlich ausnutzte, als sie weitere Geschäftsbeziehungen mit der Sprenger Autobahnhof AG und der Alternative Parking AG verweigerte und diesen keine Gewerbebewilligung mehr erteilen wollte bzw. keine Einrichtungen mehr zur Erbringung von "off airport" Dienstleistungen zur Verfügung stellen wollte (vgl. Entscheid der REKO/WEF FB/2003-18 E. 4.5.5 ff., a.a.O.). Somit sind hier die Rügen der Beschwerdeführerin, wonach die Vorinstanz ihr angeblich unzulässigerweise unterstellt habe, durch missbräuchliches Verhalten die Alternative Parking AG vom Flughafen verdrängt zu haben, nicht zu hören. Diese Rügen sind aktenwidrig. Vielmehr ist erstellt, dass die Beschwerdeführerin die Sprenger Autobahnhof AG und die Alternative Parking AG in der Ausübung des Wettbewerbs - prima vista beurteilt - unzulässig behinderte, als sie mit ihrer vor Erlass der Verfügung vom 1. Dezember 2003 eingeschlagenen Geschäftspolitik den Abbruch von Geschäftsbeziehungen verfolgte, um die eigenen Kapazitäten zwecks Effizienzsteigerung optimal auszulasten (vgl. Entscheid der REKO/WEF FB/2003-18 E. 4.5.1, a.a.O.).

In diesem Zusammenhang hielt die Rekurskommission fest, die vorsorglich zu unterbindende Verdrängungspolitik der Beschwerdeführerin hätte ohne behördliches Einschreiten zur Folge, dass die Kunden inskünftig nur noch die Wahl hätten, entweder selber in den Parkhäusern der Beschwerdeführerin zu parken oder aber das von ihr definierte Konzept von Europcar im Hochpreissegment zu nutzen, was hinsichtlich der Parkhausbelegung auf dasselbe hinaus liefe. Wirksamer Wettbewerb unter Valet-Anbietern würde dadurch, wenn nicht ausgeschlossen, so doch stark beschränkt, und zwar nicht nur im Marktsegment des "off-airport-Par-

king", sondern auch "on airport" (Entscheid der REKO/WEF FB/2003-18 E. 4.6.2, a.a.O.). Präzisierend wurde festgehalten, dass das von der Alternative Parking AG nach Abbruch der Geschäftsbeziehungen nur als Notlösung konzipierte Alternativangebot nicht als Beleg für das Gegenteil herangezogen werden könne, zumal dieses Angebot angesichts der Umtriebe für die Kundschaft (Umsteigevorgänge, Zeitverlust) wenig erfolgversprechend sei (Entscheid der REKO/WEF FB/2003-18 E. 4.6.2, a.a.O.). In diesem Sinne stufte die Rekurskommission die ohne vorsorglichen Massnahmen drohenden, glaubhaft gemachten wettbewerbswidrigen Strukturveränderungen als irreversibel ein und erkannte weiter, die Beschwerdeführerin würde ohne behördliches Einschreiten eine Monopolstellung erhalten, die es ihr erlauben würde, die auf den Flughafenbetrieb ausgerichtete Parkplatzbewirtschaftung exklusiv alleine auszüben und so auch alleine den Kunden sowie der Europcar Parkplätze zu vermieten. Ohne vorsorgliche Massnahmen würde wirksamer Wettbewerb im "off airport" Bereich (insbesondere die Konkurrenzierung des "neuen Valet-Parkings" und des Parkplatzangebots der Beschwerdeführerin) dahinfallen, was gravierende Strukturveränderungen zur Folge hätte (Entscheid der REKO/WEF FB/2003-18 E. 4.6.2, a.a.O.).

Hinzu kommt, dass sich die Rekurskommission bereits in ihrer (unangefochten gebliebenen) Zwischenverfügung vom 21. Januar 2004 (veröffentlicht in RPW 2004/1, S. 198) in diesem Sinne der Auffassung der Vorinstanz angeschlossen hatte, dass mit der angeordneten sofortigen Wirksamkeit der vorsorglichen Massnahmen in Bezug auf die Sprenger Autobahnhof AG der jahrzehntelang bestehende Status quo (zumindest vorübergehend) sichergestellt werden sollte und betreffend die seit Juli 2003 vom Flughafen verdrängte Alternative Parking AG der seit Jahren bis Ende Juni 2003 herrschende Zustand (zumindest vorübergehend) wiederherzustellen war. Bereits damals war das öffentliche Interesse an der strukturerhaltenden Sicherung des wirksamen Wettbewerbs betont worden, zumal die Massnahmeverfügung einzig darauf gerichtet war, der Sprenger Autobahnhof AG den Verbleib und der Alternative Parking AG (nach kurzfristiger Verdrängung) den Wiedereintritt auf dem von diesen bisher bearbeiteten Markt für "off-airport valet parking" zu ermöglichen.

Insofern kann entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführerin keine Rede davon sein, die Rekurskommission habe sich in dem mit Beschwerdeentscheid vom 14. Juni 2004 abgeschlossenen Rechtsmittelverfahren (vgl. den Entscheid der REKO/WEF FB/2003-18, a.a.O.) in-

haltlich nicht näher mit den am 1. Dezember 2003 verfügten Verpflichtungen auseinandergesetzt. Zudem ist - entgegen der Annahmen der Beschwerdeführerin - die sachliche Richtigkeit der als verletzt gerügten Entscheidung hier nicht mehr zu prüfen (vgl. LAURENT MOREILLON in: Commentaire romand, Droit de la concurrence, Genf/Basel/München 2002 [nachfolgend: CR Concurrence], Art. 50 KG, Rz. 2 im Zusammenhang mit verfahrensabschliessenden Verfügungen).

3.3 Indessen ist der Beschwerdeführerin zuzugestehen, dass die Rekurskommission damals die Frage, ob die Beschwerdeführerin die auf Strukturerhaltung gerichteten vorsorglichen Massnahmen rechtsgenüglich umgesetzt hatte, nicht als eigentlichen Streitgegenstand auffasste und daher diese Fragestellung nicht vertieft zu prüfen hatte.

Dies ist Thema des vorliegenden Verfahrens, wobei bei der hier vorzunehmenden Beurteilung als wesentlicher Aspekt zu beachten ist, dass die damals getroffene prima facie Beurteilung der Rekurskommission durch den am 18. September 2006 erfolgten einvernehmlichen Abschluss des Untersuchungsverfahrens bestätigt wird:

3.3.1 Nachdem sich die Beschwerdeführerin mit dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission vom 14. Juni 2004 (a.a.O.) abgefunden (und auf eine Anfechtung verzichtet) hatte (vgl. oben Sachverhalt unter B.f), begann sie zunehmend mit den Wettbewerbsbehörden zu kooperieren und unterzog sich schliesslich der Beurteilung der Vorinstanz, wonach sie ihre marktbeherrschende Stellung im Bereich Flughafen-Parking missbraucht hatte (und daher auch verpflichtet war, den vorsorglichen Massnahmen Folge zu leisten). Deshalb unterzeichnete sie am 26./27. Juni 2006 eine einvernehmliche Regelung und akzeptierte die ihr gegenüber am 18. September 2006 gestützt auf Art. 49*a* Abs. 1 KG verfügte, zweite Verwaltungssanktion von Fr. 101'000.- (vgl. oben Sachverhalt unter G.a/G.b). Diese Sanktionsverfügung focht sie in der Folge konsequenterweise auch nicht an, weshalb dieses Rechtsverhältnis nunmehr rechtskräftig ist.

3.3.2 Der im Rahmen des Abschlusses der Untersuchung erklärte Vorbehalt der Beschwerdeführerin, wonach sie die sachverhaltliche wie auch die rechtliche Beurteilung des Sekretariats für unzutreffend erachte und nur aus "pragmatischen Gründen" einer einvernehmlichen Beendigung der Untersuchung zustimme (vgl. Verfügung vom 18. September 2006, Ziff. 30, a.a.O.), vermag den wesentlichen Umstand nicht

zu relativieren, dass sich die Beschwerdeführerin jedenfalls im Ergebnis den kartellgesetzlichen Einschätzungen und Forderungen der Vorinstanz unterzogen hat. Ihr Vorgehen, einen einvernehmlichen Abschluss der Untersuchung sowie (zumindest) eine Sanktion hinzunehmen, lässt sich kaum anders als ein Eingeständnis deuten, dass sie sich während der gesamten Dauer der Untersuchung sowohl gegenüber der Sprenger Autobahnhof AG wie auch gegenüber der Alternative Parking AG wettbewerbswidrig verhalten hatte. Auf diesen Punkt ist nachfolgend zurückzukommen.

4.
Ausgehend vom soeben abgesteckten Streitgegenstand bleibt zu prüfen, ob die Wettbewerbskommission gestützt auf Art. 50 KG die Beschwerdeführerin mit einer Verwaltungssanktion von Fr. 248'000.- belasten durfte mit der Begründung, sie habe gegen die am 1. Dezember 2003 verfügte, sofort vollstreckbare Verpflichtung verstossen, der Sprenger Autobahnhof AG und der Alternative Parking AG wettbewerbssichernde Angebote zur Weiterführung ihrer bisherigen "off-airport-parking"-Dienstleistungen zu unterbreiten.

4.1 Die Beschwerdeführerin bestreitet vorab prinzipiell die Anwendbarkeit von Art. 50 KG. Sie macht geltend, vorsorgliche Massnahmen liessen sich nicht gestützt auf Art. 50 KG durchsetzen, zumal diese Norm den Verstoss gegen eine rechtskräftige Verfügung voraussetze, weshalb nur ein solcher Verstoss als sanktionierbare Verletzungshandlung gelten könne.

Nach Auffassung der Beschwerdeführerin ziele Art. 50 KG darauf ab, die Wiederholung eines behördlich rechtskräftig festgestellten, wettbewerbswidrigen Verhaltens zu sanktionieren. Insofern gehe dieser Artikel zwangsläufig von einem Verstoss gegen eine rechtskräftige Endverfügung voraus, weshalb Art. 50 KG nicht auf vorsorgliche Massnahmen anwendbar sei, welche lediglich als Zwischenverfügungen (und nicht als Endverfügungen) ergingen. Dementsprechend wäre ein Verstoss dagegen (und damit eine Sanktionierung) erst denkbar, wenn eine solche Endverfügung zuvor materiell rechtskräftig, nicht bloss vollstreckbar würde. Im Kartellverwaltungsverfahren werde die Zulässigkeit vorsorglicher Massnahmen in Schliessung einer gesetzlichen Lücke bejaht. Da eine auf Art. 50 KG gestützte "Strafbewehrung" das Bestimmtheitsgebot ("nulla poena sine lege certa") verletzen würde, könnten vorsorgliche Massnahmen nur gestützt auf Art. 292 StGB

"strafbewehrt" werden. Diese strafgesetzliche Beugestrafe sei darauf gerichtet, die Erfüllung einer vorsorglichen Massnahme durch Strafandrohung im Wiederholungsfall zu erzwingen bzw. einen Verstoss dagegen unmittelbar zu sanktionieren. Abgesehen von dieser Rechtslage, welche einer Sanktionierung a priori entgegenstehe, habe sie bei der Unterbreitung der Angebote an die Sprenger Autobahnhof AG sowie Alternative Parking AG im Dezember 2003 noch gar nicht gegen die Massnahmeverfügung verstossen können. Denn die gegen die Massnahmeverfügung vom 1. Dezember 2003 erhobene Verwaltungsbeschwerde sei erst am 14. Juni 2004 von der Rekurskommission abgewiesen worden, weshalb die Massnahmeverfügung erst nach Ablauf der Rechtsmittelfrist am 25. Juni 2004 rechtskräftig geworden sei. Deshalb habe vor Rechtskraft der angeblich missachteten Verfügung auch kein nach Art. 50 KG sanktionierbarer Verstoss erfolgen können.

Die Vorinstanz hält dem entgegen, die ratio legis der in Art. 49*a* ff. KG vorgesehenen Verwaltungssanktionen ziele auf eine wirksame Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften. Deshalb müssten Sanktionen, um präventiv wirksam zu sein, bei Wettbewerbsverstössen auch ausgesprochen werden können. Zwar treffe es zu, dass im Unterschied zu den auf den 1. April 2004 neu in Kraft getretenen direkten Sanktionen nach Art. 49*a* Abs. 1 KG diejenigen nach Art. 50 KG gemäss dem Missbrauchsprinzip auf Sachverhalte zielen, welche als unzulässig festgestellt worden sind und deren weitere Praktizierung unter Sanktionsandrohung untersagt worden ist. Nach der Formulierung von Art. 50 KG lasse sich das sanktionsbedrohte Verhalten als Missachtung einer behördlichen Anordnung charakterisieren, wobei kein kausaler wettbewerbswirksamer "Erfolg" vorausgesetzt werde. In diesem Zusammenhang übersehe die Beschwerdeführerin die von der Rechtsprechung anerkannte Zulässigkeit vorsorglicher Massnahmen, welche aus Präventionsgründen mit Verwaltungssanktionen durchsetzbar gemacht werden und deshalb auch sogleich bei Vollstreckbarkeit sanktioniert werden können. Ansonsten würden vorsorgliche Massnahmen keinen Sinn machen. Jedenfalls könne ein Verstoss gegen vorsorgliche Massnahmen, die (wegen der entzogenen aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden) sofort vollstreckbar seien, nach Rechtskraft dieser Verfügung sanktioniert werden, unabhängig vom Zeitpunkt des Eintritts der Rechtskraft. Diese beziehe sich nicht auf die Verletzungshandlung, sondern auf die Zulässigkeit der Sanktionierung. Deshalb trügen Unternehmen ein Sanktionsrisiko, wenn sofort vollziehbare Verfügungen rechtskräftig werden. Die Verfügung vom 1. Dezember 2003

sei eine "rechtskräftige Verfügung" im Sinne von Art. 50 KG. Denn sie sei spätestens seit Juni 2004 rechtskräftig und der Verstoss dagegen habe seit ihrer Vollstreckbarkeit im Dezember 2003 bis in den Herbst 2006 angedauert, weshalb es letztlich auch keine Rolle spiele, ob die Verfügung im Dezember 2003 "bloss" vollstreckbar oder bereits rechtskräftig gewesen sei. Abgesehen davon sei auf Grund der ratio legis der französische Wortlaut von Art. 50 KG massgebend, der bloss "Vollstreckbarkeit" verlange ("... à une décision exécutoire prononcée par les autoritées en matière de concurrence ...").

4.1.1 Vorab ist der Wettbewerbskommission prinzipiell zuzustimmen, dass der Beschwerdeentscheid der Rekurskommission vom 14. Juni 2004 (a.a.O.) die vorinstanzliche Verfügung vom 1. Dezember 2003 inhaltlich vollumfänglich bestätigt hat. Diese wurde durch den bestätigenden Beschwerdeentscheid lediglich *prozessual* ersetzt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.82/2005 vom 23. August 2005 E. 1 mit Verweis auf BGE 129 II 438 E. 1; GYGI, a.a.O., S. 190).

Insofern erwuchs mit Ablauf der Rechtsmittelfrist am 25. Juni 2004 der Beschwerdeentscheid der Rekurskommission in Rechtskraft und damit gleichzeitig auch die von der Wettbewerbskommission formulierten vorsorglichen Massnahmen, welche die Rechtsmittelinstanz für gerechtfertigt erachtete.

In diesem Zusammenhang rügt die Beschwerdeführerin zu Recht, dass Art. 50 KG im Lichte einer grammatikalischen, historischen und teleologischen Auslegung einzig darauf abzielt, die Wiederholung eines *zuvor* behördlich rechtskräftig festgestellten, wettbewerbswidrigen Verhaltens zu sanktionieren. Diese Sicht entspricht auch der herrschenden Meinung (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 23. November 1994 zu einem Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen, BBl 1995 I 468, insbes. Ziff. 27, Ziff. 271.1; PATRICK DUCREY in: Kommentar zum Schweizerischen Kartellgesetz, Zürich 1997, Art. 50 KG, Rz. 3 und 6; LAURENT MOREILLON, CR Concurrence, a.a.O., Art. 50 KG, Rz. 2; JÜRG BORER, Kommentar zum schweizerischen Kartellgesetz, Zürich 2005, 50 KG, Rz. 5; PETER ZURKINDEN, Sanktionen, in: Schweizerisches Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht, Band V/2: Kartellrecht, Basel/Genf/München 2000, S. 519; STEFAN BILGER, Das Verwaltungsverfahren zur Untersuchung von Wettbewerbsbeschränkungen, Freiburg 2002, S. 36 und S. 92).

In diesem Sinne ist Art. 50 KG konzeptionell auf den Abschluss von kartellverwaltungsrechtlichen Untersuchungsverfahren zugeschnitten und erlaubt in diesem Kontext eine Sanktionierung nur, wenn Unternehmen Verhaltensweisen aufrecht erhalten, die von der Wettbewerbskommission (bzw. von allenfalls angerufenen Rechtsmittelinstanzen) zuvor rechtskräftig für unzulässig erklärt worden sind. Dies war ja auch das Hauptmotiv um vor der jüngst erfolgten Revision des KG - zwecks Effizienzsteigerung - einen *Paradigmenwechsel* im Sanktionswesen zu fordern und diesen dann umzusetzen (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 7. November 2001 über die Änderung des KG, BBl 2002 2022, insbes. Ziff. 1.1.5, S. 2027, Ziff. 1.3.1, S. 2028; sowie dazu: Entscheid der REKO/WEF FB/2004-9 E. 4.4.2, veröffentlicht in RPW 2005/2, S. 418).

Dies räumt auch die Vorinstanz ein, wenn sie hervorhebt, dass im Unterschied zu den auf den 1. April 2004 neu in Kraft getretenen direkten Sanktionen nach Art. 49*a* Abs. 1 KG diejenigen nach Art. 50 KG gemäss dem Missbrauchsprinzip auf Sachverhalte zielten, die als unzulässig festgestellt worden sind und deren weitere Praktizierung unter Sanktionsandrohung untersagt worden ist, wobei kein kausaler wettbewerbswirksamer "Erfolg" vorausgesetzt werde. In einem gewissen Widerspruch zu diesen treffenden Ausführungen hält die Vorinstanz aber gleichzeitig auch den französichsprachigen Wortlaut von Art. 50 KG für massgebend, wonach bloss Vollstreckbarkeit der behördlichen Anordnung gemeint sei ("... à une décision exécutoire ..."). Dieser Einwand vermag nicht zu überzeugen, geht er doch am Kern des Problems vorbei:

Entgegen der Meinung der Vorinstanz kann die französische Fassung, welche bereits die Sanktionierbarkeit "vollstreckbarer" Endverfügungen nahe legen würde (vgl. Art. 39 VwVG), nicht als massgeblich gelten. Diese auf "Vollstreckbarkeit" fokussierende Formulierung steht weder in der deutschen (AS 2004 1385) noch in der italienischen (RU 2004 1385) Fassung des revidierten Art. 50 KG. Aus nicht nachvollziehbaren Gründen ist diese Fassung erst im Zuge der jüngst erfolgten Kartellgesetzrevision (vgl. E. 2.2.3) eingeführt worden, ohne dass sich dazu den Materialien etwas entnehmen liesse (vgl. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung [AB] 2002 N 1457, AB 2003 S 336; AS 2004 1385, RO 2004 1385). Dies spricht für die Massgeblichkeit der deutschen Fassung von Art. 50 KG, welche "Rechtskraft" (und nicht bloss "Vollstreckbarkeit") meint.

Diese Sicht wird auch durch den Umstand erhärtet, dass sich die Frage der Notwendigkeit allenfalls sofort vollstreckbarer wettbewerblicher Interventionsmassnahmen primär im Zusammenhang mit vorsorglichen Massnahmen stellt, die sich während Untersuchungsverfahren zur *Sicherung des Wettbewerbs* aufdrängen können und von der Rechtsprechung nur unter äusserst *restriktiven* Voraussetzungen zugelassen werden (Urteil des Bundesgerichts 2A.142/2003 vom 5. September 2003 E. 3, veröffentlicht in RPW 2003/4, S. 912). Hinzu kommt, dass seit der Schaffung von Art. 49*a* KG kein Anlass bestünde, auf das Konstrukt "vollstreckbarer" Endverfügungen zu greifen, um in den von Art. 49*a* KG abgedeckten Fällen *unmittelbare* Sanktionierbarkeit zu gewährleisten.

Ist - wie in Erwägung 4.1.1 gezeigt - nach Art. 50 KG im Lichte der Auslegungselemente einzig der Verstoss gegen *rechtskräftige, verfahrensabschliessende* Verfügungen mit Sanktionen bedroht, könnte sanktionierbares Verhalten grundsätzlich erst im Anschluss an ein rechtskräftig abgeschlossenes Untersuchungsverfahren (ev. auch nach Abschluss eines anschliessenden Rechtsmittelverfahrens) auftreten. In diesem Sinne bezieht sich die Rechtskraft in Art. 50 KG, um es in den Worten der Vorinstanz auszudrücken, vorab auf die Verletzungshandlung und nicht bloss auf die Zulässigkeit der Sanktionierung (vgl. E. 4.1).

4.1.2 Ein solches auf eine "Gesetzeslücke" hinweisendes Auslegungsergebnis, das freilich zu Gunsten der Beschwerdeführerin spricht, vermag nicht zu befriedigen, wenn man veranschlagt, dass die Verletzung vorsorglicher Massnahmen für den Wettbewerb ebenso schädlich sein kann, wie die Verletzung einer Endverfügung, insbesondere wenn vorsorgliche Massnahmen primär darauf gerichtet sind, während einer laufenden Untersuchung wettbewerbswidrige Strukturveränderungen, die sich später nicht oder kaum mehr durch behördliche Anordnungen rückgängig machen lassen, umgehend zu verhindern.

Soweit daher ein allfälliger Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung irreversible, wettbewerbsschädigende Veränderungen der Marktstruktur zur Folge haben kann, wäre es stossend im Ergebnis zuzulassen, dass dagegen eingeleitete, sofort vollstreckbare vorsorgliche Massnahmen von Unternehmen ohne Risiko, erhebliche Santkionsbeträge gewärtigen zu müssen, missachtet werden dürften, nur weil die in Art. 50 KG vorgesehene Rechtskraft einzig eine Wiederholung wettbewerbswidrigen Verhaltens mit Sanktion bedroht.

Nicht überzeugend ist bei dieser Ausgangslage die Auffassung der Beschwerdeführerin, wonach die in Art. 292 StGB vorgesehene Beugestrafe das einzige Mittel sei, um die Erfüllung einer vorsorglichen Massnahme durch Strafandrohung im Wiederholungsfall zu erzwingen (bzw. einen Verstoss dagegen unmittelbar zu sanktionieren). Die Beschwerdeführerin übersieht, dass Art. 292 StGB als subsidiäres *Übertretungs*strafrecht ausgestaltet ist, das in Form einer strafgesetzlichen "Ungehorsamsstrafe" nur auf *natürliche* Personen als Adressaten zielt (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 1181 ff.; Günter Stratenwerth, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil I: Die Straftat, 3. Aufl. 2005, § 13, Rz. 181, S. 412; Christof Riedo, in: Basler Kommentar, StGB II, Basel 2003, Art. 292 StGB, N 44) und insofern der Absicht des Kartellgesetzgebers entgegenlaufen würde, bei unzulässigen Wettbewerbsbeschränkungen spürbaren Druck auf die *Unternehmen* auszuüben mit betragsmässig an den Umsatz beziehungsweise den Gewinn gekoppelten Verwaltungssanktionen (im Sinne der Art. 49*a* - Art. 52 KG; vgl. zur Anwendbarkeit von Art. 102 StGB [mit der Marginale "Strafbarkeit" {des Unternehmens}] einzig auf Vergehen und Verbrechen: Günter Stratenwerth/ Wolfgang Wohlers, Schweizerisches Strafgesetzbuch - Handkommentar, Bern 2007, Art. 102 StGB, N. 3). In diesem Sinne war im Gesetzgebungsprozess unbestritten, dass die Sanktions- und Präventivwirkung entfiele, wenn nur natürliche Personen Sanktionen unterworfen würden, wobei diesfalls für die Bussenbemessung lediglich deren wirtschaftliche Verhältnisse massgeblich wäre und nicht der mit der unzulässigen Wettbewerbsbeschränkung erzielte Gewinn (vgl. Botschaft vom 23. November 1994, Ziff. 271, a.a.O.).

Da die Wirksamkeit des Wettbewerbsrechts entscheidend von der Präventivwirkung der Sanktionsordnung abhängt und die Verletzung vorsorglicher Massnahmen ebenso wettbewerbsschädigend sein kann, wie die Verletzung verfahrensabschliessender Verfügungen, ist im Kontext der in Art. 50 KG aufgezählten behördlichen Anordnungen, gegen die sanktionsbedroht verstossen werden kann, von einer *planwidrigen Unvollständigkeit* auszugehen, zumal ohne eine Art. 50 KG entsprechende Sanktionsbewehrung vorsorgliche Massnahmen - jedenfalls in den von Art. 49*a* KG nicht abgedeckten Konstellationen - nicht nachhaltig genug repressiv gesichert werden könnten (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 246 mit Verweis auf BGE 129 II 438 E. 4.1.2 und BGE 131 V 233 E. 4.1; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 25 Rz. 13 mit Verweis auf BGE 128 I 34 E. 3b und

VPB 63.11 E. 5b). Dies widerspräche dem Sinn und dem Zweck des Kartellgesetzes:

4.1.2.1 Wird in der Rechtsprechung auf dem Weg der Lückenfüllung die Zulässigkeit vorsorglicher Massnahmen zur dringlich durchzusetzenden Wahrung und Sicherung gefährdeter Wettbewerbsverhältnisse anerkannt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.198/1997 vom 3. November 1997 E. 2b, veröffentlicht in RPW 1997/4, S. 618 ff. sowie Entscheid der REKO/WEF 96/FB-001 E. 3.2, a.a.O.), dann liegt es auf der Hand, die Durchsetzbarkeit solcher vorsorglich verfügter Massnahmen mittels Verwaltungssanktionen zu sichern, soll die Wirksamkeit der Kartellgesetzordnung nicht unnötig gefährdet werden. Die Möglichkeit vorsorgliche Massnahmen unter Sanktionsfolgen gemäss Art. 50 KG zu stellen, drängt sich angesichts der Zielsetzungen des KG umso mehr auf, als vorsorgliche Massnahmen im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur ausnahmsweise und unter eingeschränkten Voraussetzungen zulässig sind (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.142/2003 vom 5. September 2003 E. 3, a.a.O.).

Somit ist hier in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Schliessung planwidrig unvollständiger Normenkomplexe eine Gesetzeslücke anzunehmen, welche das Bundesverwaltungsgericht hier schliessen darf (vergleichbar mit der vorliegenden Situation: insbes. BGE 129 II 438 E. 4.1.2 sowie BGE 131 V 233 E. 4.1). Angesichts der Ziel- und Wertvorstellungen, welche der kartellgesetzlichen Sanktionsordnung zu Grunde liegen, ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber, wäre er sich der vorliegenden Lücke hinsichtlich *vorsorglicher Massnahmen* bewusst gewesen, solche auch mit Verwaltungssanktionen repressiv gesichert hätte (für den Fall ihrer Vollstreckbarkeit bzw. Rechtskraft).

4.1.2.2 Im Lichte dieser Überlegungen sind die in Art. 50 KG aufgezählten behördlichen Anordnungen, gegen die mit Sanktionsfolgen verstossen werden kann, insofern als lückenhaft anzusehen, als vollstreckbare vorsorgliche Massnahmen nicht ebenfalls explizit erwähnt sind. Einschränkend ist jedoch festzuhalten, dass diesfalls eine Sanktionierung nur insofern in Frage kommen kann, als vorsorgliche Massnahmen in der Folge auch in Rechtskraft erwachsen, weil sie von den Betroffenen akzeptiert oder von den Rechtsmittelinstanzen als rechtmässig bestätigt werden.

4.1.3 Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass im Ergebnis die Sichtweise der Vorinstanz zutrifft, dass (wegen der entzogenen aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden) sofort vollstreckbare vorsorgliche Massnahmen nach Art. 50 KG sanktionsbedroht sind und die Unternehmen dementsprechend ein Sanktionsrisiko tragen, wenn sie sofort vollziehbare vorsorgliche Massnahmen nicht befolgen und diese in der Folge rechtskräftig werden.

4.2 Ist Art. 50 KG grundsätzlich anwendbar, ist als Nächstes zu klären, ob die Beschwerdeführerin mit ihrem Verhalten die Verfügung vom 1. Dezember 2003 zu ihrem Vorteil missachtet hat und insofern den Tatbestand dieses Artikels grundsätzlich erfüllt.

4.2.1 Vorab macht die Beschwerdeführerin geltend, Art. 50 KG setze eine hinreichend bestimmte Verfügung voraus, was hier aber nicht der Fall sei. Denn die ihr gegenüber verfügten Pflichten seien inhaltlich nicht klar genug umrissen gewesen, weshalb sie im Lichte des Legalitätsprinzips auch nicht in "strafbarer Weise" gegen die Verfügung habe verstossen können. Dieser lasse sich einzig entnehmen, die beiden Unternehmen müssten in die Lage versetzt werden, die ehemaligen Parking-Dienstleistungen weiterhin in vergleichbarer Weise anzubieten. Trotzdem werde nicht definiert, wie sich die Vergleichbarkeit der Angebote bestimmen lasse. Die erst gegen Ende des Sanktionsverfahrens aufgezeigte Forderung, wonach die Angebote dem Status quo ante entsprechen oder mindestens gleichwertig sein müssten, widerspreche der im Dispositiv gewählten Formulierung. Hätte die Vorinstanz "identisch oder zumindest gleichwertig" gemeint, hätte sie das auch so formuliert und ihr nicht mit dem Begriff "vergleichbar" einen gewissen Spielraum belassen.

Dem hält die Vorinstanz entgegen, mit Verfügung vom 1. Dezember 2003 sei das verlangte Verhalten hinreichend klar umschrieben worden, weshalb die Beschwerdeführerin habe erkennen können, was zu tun oder zu unterlassen sei, bzw. welches Verhalten oder Unterlassen eine Verwaltungssanktion nach sich ziehen könnte: Die Beschwerdeführerin sei verpflichtet worden, bezüglich der Alternative Parking AG den bis Mitte 2003 herrschenden und rechtlich weiterhin verbindlichen Zustand wiederherzustellen und bezüglich der Sprenger Autobahnhof AG den Status quo vorübergehend zu garantieren. Indes sei von der Beschwerdeführerin nicht verlangt worden, den bisherigen Anbietern genau dieselben Lokalitäten zur Verfügung zu stellen. Vielmehr reiche

es zur Gewährleistung wirksamen Wettbewerbs aus, wenn die neuen Lokalitäten mit den bisherigen insbesondere in Bezug auf Lage (Distanz zu den Terminals), Erreichbarkeit und Infrastruktur vergleichbar seien, wobei der bis Mitte 2003 herrschende Zustand der Infrastruktur massgebend sei und nicht etwa die seither eingetretenen Verschlechterungen. In den Dispositiv-Ziffern 1 und 2 sei die Beschwerdeführerin verpflichtet worden, den beiden Unternehmen während der ganzen Verfahrensdauer die genannte Infrastruktur vom 12. bzw. 19. Dezember 2003 an zur Verfügung zu stellen (bis zum rechtskräftigen Entscheid in der Hauptsache). Ziffer 2 konkretisiere die Ziffer 1, indem die Beschwerdeführerin unter Strafandrohung verpflichtet werde, den betroffenen Dienstleistern die genannte Infrastruktur während der hängigen Untersuchung zur Verfügung zu stellen, damit diese die bisherigen Valet Parking-Dienstleistungen "in vergleichbarer Weise" anbieten können. Um dies beurteilen zu können, diene als wichtigstes Kriterium die Lage der Umschlagparkplätze und des Schalters, insbesondere deren Entfernung von den Check-ins. Ferner seien auch andere Kriterien bedeutsam, wie die Entfernung zwischen den Umschlagparkplätzen und dem Schalter, die Schalter- und Büroinfrastruktur (Grösse, Telefon, Internet), die Anzahl, Grösse und Ausrichtung der Parkplätze, die Beschilderung/Beschriftung der Zufahrt und des Zugangs (d.h. die Auffindbarkeit), der Komfort für die Kunden (wie Warteraum, Sitzgelegenheit, Heizung/Klimaanlage, Toiletten).

4.2.2 Der Auffassung der Vorinstanz ist beizupflichten, dass vorsorgliche Massnahmen, deren Nichtbefolgung nach Art. 50 KG sanktionsbedroht sind, dem Adressaten erlauben müssen, die von ihm geforderte Verhaltensweise zu erkennen, um so die ansonsten greifende Sanktionierung abwenden zu können, welche einschneidende Beträge vorsieht. Insofern muss das dem Verfügungsadressaten auferlegte, verbotene oder gebotene Handeln hinreichend klar umschrieben sein.

Es fällt auf, dass die Beschwerdeführerin - wie die Vorinstanz zu Recht hervorhebt - im Rahmen des Beschwerdeverfahrens FB/2003-18 die Klarheit der vorsorglichen Massnahmen nie in Zweifel gezogen hat. In diesem Sinne räumt sie in ihrer Beschwerde auch freimütig ein, sie sei vorsorglich verpflichtet worden, der Alternative Parking AG sowie der Sprenger Autobahnhof AG je ein Angebot zur Benützung von Infrastruktur zur Weiterführung ihrer Dienstleistungen zu unterbreiten, damit diese während der Dauer des Untersuchungsverfahrens ihre Parkingdienstleistungen am Flughafen weiter anbieten könnten.

Insofern sind die Zweifel der Beschwerdeführerin an der Klarheit der Verfügung vom 1. Dezember 2003 (vgl. oben Sachverhalt unter B.) nicht nachvollziehbar. Deren Dispositiv-Ziffer 1 hält unmissverständlich fest, dass den beiden bisherigen Anbietern von "off Airport"-Parking für die Dauer des Verfahrens Flughafeneinrichtungen (insbes. Umschlag-Parkplätze, Büros und Schalter) zu vermieten und die Gewerbe-Bewilligung für die damit zusammenhängenden Tätigkeiten zu erteilen sind. Diese Ziffer lässt unschwer die Zielrichtung der vorsorglichen Massnahmen erkennen, dass die bisherigen Anbieter von "off Airport"-Parking (!) in die Lage versetzt werden müssen, ihre bisherigen Dienstleistungen mittels der dafür notwendigen Flughafeninfrastruktur zu erbringen. Aus dieser generellen Zielrichtung fliesst auch implizit die weitere Verpflichtung der Beschwerdeführerin alles Notwendige zu unternehmen, damit die bisher eingeleitete, auf Verdrängung der Anbieter von "off Airport"-Parking hinauslaufende Geschäftspolitik - jedenfalls für die Dauer der kartellverwaltungsrechtlichen Untersuchung - aufgegeben wird. Dies führt auch zur impliziten Pflicht, bei allfällig notwendigen Umstellungen, die notwendige Hilfe zu bieten.

Indessen ist zu beachten, dass die Dispositiv-Ziffer 1 keinen selbständigen Stellenwert hat, und insofern auch als zu wenig konkret betrachtet werden kann, um eine sanktionierbare Pflicht zu begründen. Diese Ziffer dient denn auch nur der kontextualen Einbettung der in Ziffer 2 des Dispositivs nunmehr konkret umschriebenen Pflicht der Beschwerdeführerin, der Sprenger Autobahnhof AG bzw. der Alternative Parking AG bis spätestens am 12. Dezember 2003 wettbewerbssichernde Angebote zur Miete von Abstellflächen (Parkfeldern) und eines Büros/Schalters "an den bisherigen oder vergleichbaren Lokalitäten im bisherigen Umfang zu bisherigen Konditionen zu unterbreiten" (oder im Sinne der Dispostiv-Ziffer 3 dem Sekretariat eine entsprechende Vereinbarung mit diesen Unternehmen zu unterbreiten). Die entsprechende Sanktionsdrohung in Ziffer 1, welche lediglich deklaratorisch (und nicht konstitutiv) ist, lässt sich nicht selbstständig durchsetzen oder isoliert "sanktionsbewehren", wie die Vorinstanz zu Unrecht anzunehmen scheint und ihren intertemporalrechtlichen Differenzierungen zu Grunde legt.

Soweit die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang erklärt, ihre Angebote seien im Sinne der Massnahmeverfügung "vergleichbar" gewesen, und hätten nicht "gleichwertig" sein müssen, verliert sie sich in

Haarspaltereien, welche am Hauptstreitpunkt vorbeizielen:

Dem Dispositiv (mit dem Wortlaut: "an den bisherigen oder vergleichbaren Lokalitäten im bisherigen Umfang zu bisherigen Konditionen") lässt sich unverkennbar entnehmen, dass *nicht irgendwelche* Lokalitäten oder - wie gegenüber der Alternative Parking AG geschehen - *gar keine* Lokalitäten gemeint sein konnten. Im Lichte des Zwecks der Massnahmeverfügung musste der Beschwerdeführerin unmissverständlich erkennbar sein, dass hinsichtlich der Sprenger Autobahnhof AG eine kartellgesetzkonforme Wettbewerbssituation beizubehalten war und diese in Bezug auf die Alternative Parking AG wiederherzustellen war.

Diese Dispositiv-Ziffer 2 erweist sich im vorliegenden Kontext als genügend konkret, um gemäss Art. 50 KG eine Pflicht zu begründen, die im Verletzungsfalle Sanktionen nach sich zieht. Soweit in diesem Zusammenhang die verfügte Verpflichtung, den besagten Unternehmen gleichwertige Angebote zur Miete wettbewerbstauglicher Infrastruktur zu unterbreiten, an einen Termin gekoppelt ist, stellt eine allfällige Verletzung ein abgeschlossener Sachverhalt dar und nicht ein offener Dauersachverhalt, wie die Vorinstanz anzunehmen scheint. Eine nach Fristsetzung erfolgte Erfüllung verfügter Pflichten könnte daher die abgeschlossene Verletzungshandlung nicht ungeschehen werden lassen, sondern hätte lediglich im Rahmen der vorzunehmenden Sanktionsbemessung Bedeutung. Insofern vermag auch die vom Sekretariat im Schreiben vom 17. Dezember 2003 gesetzte "Nachfrist" bis zum 19. Dezember 2003 höchstens Einfluss auf die Sanktionsbemessung auszuüben, nicht aber auf die zuvor am 12. Dezember 2003 realisierte Verletzungshandlung.

4.2.3 Ist die hinreichend bestimmte Umschreibung der verfügten, sanktionsbedrohten Verpflichtung einzig in der Ziffer 2 (bzw. Ziff. 3) des Dispositivs zu erblicken, lässt der Umstand der Terminierung dieser Pflichten die von der Vorinstanz eingehend diskutierten intertemporalrechtlichen Überlegungen bei der Sanktionsbemessung (vgl. die Ziffern 232 bis 238 der angefochtenen Verfügung) hinfällig werden.

Die der Beschwerdeführerin vorsorglich auferlegte, sofort vollstreckbare Verpflichtung, der Sprenger Autobahnhof AG sowie der Alternative Parking AG "bis zum 12. Dezember 2003 ein Angebot zur Miete von Abstellflächen (Parkfeldern) und eines Büros/Schalters an den bisherigen

oder vergleichbaren Lokalitäten im bisherigen Umfang zu bisherigen Konditionen zu unterbreiten", wurde nach Auffassung der Vorinstanz jedenfalls bis zu diesem Datum (und auch nachher) nicht erfüllt. Deshalb ist einzig die damals gültige Fassung von Art. 50 KG anwendbar, zumal eine allenfalls begünstigende Rückwirkung nur zulässig wäre, soweit sie gesetzlich explizit vorgesehen wäre (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 334 f. mit Verweis auf BGE 99 V 200 und BGE 105 Ia 36). Dies ist hier indessen nicht der Fall.

4.2.4 Geht man von dieser Ausgangslage aus, ist offensichtlich, dass die Sicht der Beschwerdeführerin, sie habe der Sprenger Autobahnhof AG bzw. der Alternative Parking AG Angebote unterbreitet, die mit dem vorherigen Zustand vergleichbar gewesen seien, unhaltbar ist. Dazu ist auf die im Wesentlichen zutreffenden ausführlichen Erwägungen der Vorinstanz in den Ziffern 100 bis 128 der angefochtenen Verfügung zu verweisen.

Die Ansicht der Beschwerdeführerin, die vom Sekretariat als ungenügend beanstandeten Angebote hätten den beiden obgenannten Unternehmen ermöglicht, "ihre bisherigen Geschäftstätigkeiten" für die Dauer des Hauptverfahrens beziehungsweise der Untersuchung weiterhin konkurrenzfähig zu erbringen", ist aktenwidrig. Wie die Vorinstanz zu Recht festhält, war die Beschwerdeführerin durch die Verfügung vom 1. Dezember 2003 verpflichtet worden, bezüglich der Alternative Parking AG den bis Mitte 2003 herrschenden und rechtlich weiterhin verbindlichen Zustand wiederherzustellen und bezüglich der Sprenger Autobahnhof AG den Status quo vorübergehend zu garantieren, wobei nicht die Zurverfügungsstellung derselben Lokalitäten verlangt wurde. Vielmehr mussten diese im Lichte der Zweckrichtung der vorsorglichen Massnahmen *gleichwertig* sein.

Nicht zutreffend ist insofern die Behauptung der Beschwerdeführerin, die im Dispositiv gewählte Formulierung ziele nicht auf Angebote, die dem *Status quo ante* entsprechen oder mindestens gleichwertig sein müssten. Im Gegenteil: Aus dem von der Vorinstanz sorgfältig ausgeleuchteten Kontext ergibt sich zweifelsfrei, dass die vorsorglich verlangten Angebote, welche die Beschwerdeführerin abzugeben hatte, hinsichtlich Abstellflächen und Büroräumlichkeiten entweder *identisch* oder dann aber zumindest *gleichwertig* sein mussten. Angesichts des hinlänglich belegten Versuchs der Beschwerdeführerin, den besagten "off-airport-Parking" Anbietern, die für ihre wirtschaftliche Tätigkeit not-

wendige Flughafeninfrastruktur missbräuchlich vorzuenthalten (vgl. E. 3.3), war der wettbewerbssichernde Eingriff der Vorinstanz offensichtlich darauf gerichtet, beiden Unternehmen zumindest zu *gleichwertigen* Lokalitäten zu verhelfen.

4.2.4.1 Trotzdem unterliess es die Beschwerdeführerin der Alternative Parking AG, welche bis Mitte 2003 Parkplätze sowie einen Schalter auf der inneren Terminalvorfahrt gemietet hatte, die Miete von Umschlagparkplätzen und die Miete eines Schalters in der inneren Vorfahrt zu offerieren. Angesichts der einlässlich begründeten vorsorglichen Massnahmen durfte die Beschwerdeführerin nicht in guten Treuen annehmen, damit solle die glaubhaft gemachte, Mitte 2003 erfolgte kartellgesetzwidrige Verdrängung der Alternative Parking AG vom Flughafen "zementiert" werden, zumal ja die vorsorglichen Massnahmen vorab darauf ausgerichtet waren, der Alternative Parking AG vorläufig die Weiterführung ihrer *vor* den wettbewerbswidrigen Interventionen der Beschwerdeführerin ausgeführten geschäftlichen Tätigkeiten zu ermöglichen, wenn auch an einem anderen, aber dennoch gleichwertigen Standort.

4.2.4.2 Auch hinsichtlich der Sprenger Autobahnhof AG verhält es sich nicht anders. Die von der Beschwerdeführerin im Parkhaus 6 angebotenen Umschlagparkplätze wie auch die Lage der Büroinfrastruktur war ganz offensichtlich nicht mit der Situation im Parkhaus 2 vergleichbar. Wie die Sprenger Autobahnhof AG in ihrer Vernehmlassung einleuchtend erklärt, hätten es die mit diesem Standort verbundenen Nachteile der im Parkhaus 2 neu angesiedelten Europcar leicht gemacht, die bisherigen Kunden der Sprenger Autobahnhof AG zu übernehmen, was durchaus der damals verfolgten Verdrängungsabsicht der Beschwerdeführerin entsprochen hätte (vgl. E. 3.2). Mit einer erfolgreichen "Auslagerung" der Sprenger Autobahnhof AG ins Parkhaus 6 hätte die Beschwerdeführerin genau das erreicht, was die Vorinstanz vorsorglich verhindern wollte. Die von der Sprenger Autobahnhof AG ausgewiesenen Umsatzeinbrüche im fraglichen Zeitraum belegen diesen Befund ohne Weiteres.

4.2.4.3 Als Zwischenergebnis lässt sich in Übereinstimmung mit der Vorinstanz festhalten, dass die Beschwerdeführerin bis am 12. Dezember 2003 weder der Alternative Parking AG noch der Sprenger Autobahnhof AG Angebote unterbreitet hatte, welche der in der Massnahmeverfügung vom 1. Dezember 2003 verlangten "Vergleichbarkeit" entsprachen.

4.2.5 Damit steht im Sinne der grundsätzlich zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz fest, dass die Beschwerdeführerin den beiden obgenannten Unternehmen bis zum 12. Dezember 2003 weder verfügungskonforme Angebote unterbreitet hatte (Dispositiv-Ziffer 2) noch bis zu diesem Zeitpunkt dem Sekretariat entsprechende, mit diesen abgeschlossene Vereinbarungen eingereicht hatte (Dispositiv-Ziffer 3).

Dass die Beschwerdeführerin im Sinne von Art. 50 KG ihre unzumutbaren Angebote aus geschäftspolitischen Gründen (vgl. E. 3.3) zu ihrem eigenen Vorteil unternahm, bedarf keiner weiteren Erörterung. Diesbezüglich ist auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz zu verweisen, die zu bestätigen sind (vgl. Ziff. 191 - 196 der angefochtenen Verfügung).

4.2.6 Soweit die Vorinstanz im Sinne der Rechtsprechung der Rekurskommission (vgl. deren Entscheid 01/FB-002 vom 7. März 2002, veröffentlicht in RPW 2002/2, S. 386 ff.) eine "subjektive Vorwerfbarkeit" der zu sanktionierenden Verhaltensweisen der Beschwerdeführerin feststellt, ist dies nach dem Gesagten nicht zu beanstanden. Angesichts des Ausgangs des Untersuchungsverfahrens (vgl. E. 3.4) liegt es im Unterschied zur Vorinstanz näher, die am 12. Dezember 2003 den beiden Unternehmen unterbreiteten Angebote weniger als Ausfluss von "Organisationsverschulden" (vgl. Ziff. 201 der angefochtenen Verfügung) zu werten, denn als Ausfluss des strategischen Zieles, diese mittelfristig aus dem Markt zu drängen (und als Wettbewerberinnen kalt zu stellen). Dieses Vorgehen ist auch ohne Weiteres nachvollziehbar, zumal die Beschwerdeführerin offenbar ihren Rechtsstandpunkt, dass sie mangels Anwendbarkeit des KG die Sprenger Autobahnhof AG wie auch die Alternative Parking AG rechtmässig vom Flughafen verdrängen durfte, für kaum anfechtbar hielt und in diesem Sinn auf die Gutheissung ihrer vor der Rekurskommission hängigen Beschwerde vertraute (vgl. dazu den Entscheid der REKO/WEF FB/2003-18, a.a.O.).

Was die Beschwerdeführerin zu ihrer Rechtfertigung vorbringt, insbesondere hinsichtlich des Vertrauensschutzes vermag nicht zu überzeugen. Abgesehen davon, dass sie keine vertrauenschutzbegründenden Umstände geltend macht, ist nicht einsehbar, inwiefern die von der Vorinstanz bestrittene Auskunft eines Vizedirektors ihres Sekretariates - wenn sich diese Auskunft so zugetragen hätte, wie die Beschwerdeführerin behauptet - geeignet sein könnte, sanktionsbefreiende Wirkung zu entfalten. Steht nämlich fest, dass die Beschwerdeführerin mit

ihren Angeboten am 12. Dezember 2003 die vorsorglichen Massnahmen verletzte, und damit ein Sanktionsverfahren gemäss Art. 50 KG zu gewärtigen hatte, konnte sie nicht in guten Treuen davon ausgehen, ein Vizedirektor des Sekretariats wäre ermächtigt, die Sanktionskompetenz der Wettbewerbskommission durch eine fallspezifische Zusicherungen auszusetzen. Insofern ist nicht ersichtlich, inwiefern das von der Beschwerdeführerin erwähnte angebliche Telefongespräch hier "sanktionshemmende Wirkung" entfalten könnte.

4.2.7 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin mit ihren Angeboten vom 12. Dezember 2003 die vorinstanzliche Verfügung vom 1. Dezember 2003 zu ihrem Vorteil "verschuldetermassen" missachtet hat und insofern den Tatbestand von Art. 50 KG grundsätzlich erfüllt.

4.3 Schliesslich bleibt noch zu klären, ob sich die ausgefällte Sanktion von Fr. 248'000.- in betraglicher Hinsicht an den gesetzlichen Rahmen von Art. 50 KG hält:

4.3.1 Die Vorinstanz hält zur Bestimmung des Sanktionsbetrages fest, ihr pflichtgemässes Ermessen zur Festsetzung werde durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und der Gleichbehandlung eingeschränkt. Im Interesse der General- und Spezialprävention solle die Sanktionshöhe für gleiche oder ähnliche Fälle abschreckend wirken. Obschon die SVKG an sich nur die Bemessungskriterien bei der Verhängung von Sanktionen nach Art. 49*a* Abs. 1 KG regle, sei es aus sachlichen Gründen angezeigt, auch für die Sanktionsbemessung nach Art. 50 KG die in der SVKG vorgesehenen Bemessungsgrundsätze "mutatis mutandis per analogiam" herbeizuziehen, zumal die Formulierung des besagten Art. 50 KG bei der Revision dem neuen Art. 49*a* Abs. 1 KG angepasst worden sei.

Demnach sei für die konkrete Sanktionsbemessung von einem Basisbetrag auszugehen, der aufgrund der Dauer des Verstosses anzupassen sei, bevor danach erschwerende und mildernde Umstände zu berücksichtigen seien. Auch nach der analog anwendbaren Rechtsprechung der Rekurskommission sei die Bemessung von Verwaltungssanktionen der Gesamtheit der Umstände anzupassen, wobei das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten sei. Zudem können die Grösse und die wirtschaftliche Macht des betroffenen Unternehmens berücksichtigt werden. Daher sei zunächst der maximale Sanktionsbetrag zu

bestimmen, der Unique auferlegt werden könnte. Innerhalb des Sanktionsrahmens sei dann ein Basisbetrag festzusetzen und dann der mutmassliche Gewinn, den Unique durch das unzulässige Verhalten erzielt habe, die Dauer und die Schwere des Verstosses sowie andere Strafzumessungskriterien nach der SVKG angemessen zu berücksichtigen. Trotz dieser gesetzlich vorgeschriebenen Kriterien sei die Sanktionsbemessung nicht ein rein mathematisch-naturwissenschaftlich exakter Vorgang, sondern beinhalte eine rechtliche und wirtschaftliche Gesamtwürdigung aller relevanten Umstände.

Die Obergrenze des Sanktionsrahmens liege bei 10 Prozent des vom Unternehmen in den letzten drei Geschäftsjahren in der Schweiz erzielten Gesamtumsatzes. Dieser habe [...] Milliarden Franken betragen, weshalb sich die Maximalsanktion auf rund [...] Millionen Franken belaufe. Der massgebliche Basisbetrag betrage je nach Art und Schwere des Verstosses bis zu zehn Prozent des Umsatzes, den das betreffende Unternehmen in den letzten drei Geschäftsjahren auf den relevanten Märkten in der Schweiz erzielt habe. In der Verfügung vom 1. Dezember 2003 sei der relevante Markt vorläufig als "Markt für die Bereitstellung von Flughafeneinrichtungen für 'off Airport'-Parking für Flugpassagiere" definiert worden. Die Umsätze auf diesem Markt in den letzten drei Geschäftsjahren berechneten sich grundsätzlich durch eine Addition derjenigen Umsätze, welche Unique als Anbieterin von Flughafeneinrichtungen für "off Airport"-Parking mit den Nachfragern dieser Infrastruktur erzielt habe. Für die Berechnung der Umsätze mit der Alternative Parking AG in der "Umsatzlücke" von Mitte 2003 bis Ende 2004 sei zudem auf den Durchschnitt der erfassten 18 Monate (Zeitraum Januar 2002 bis Juni 2003) abzustellen. Dies ergebe einen massgebenden Umsatz von Unique von Fr. [...] und damit eine obere Grenze des Basisbetrags von Fr. 338'400.- (d.h. [...] % des in den letzten 3 Geschäftsjahren auf den relevanten Märkten in der Schweiz erzielten Umsatzes).

Da Unique in Bezug auf die Alternative Parking AG ihre Pflicht nicht erfüllt habe und betreffend Sprenger Autobahnhof AG ihre Pflicht zu zwei Dritteln erfüllt habe, habe Unique "per Saldo" einen Drittel ihrer Pflicht erfüllt und zwei Drittel nicht. Somit sei in Bezug auf das Kriterium der Art und Schwere des Verstosses die Sanktion um einen Drittel zu reduzieren und dementsprechend der Basisbetrag auf zwei Drittel der Obergrenze von zehn Prozent festzusetzen, das heisst auf 6.667 Prozent des Umsatzes, den Unique in den letzten drei Geschäftsjah-

ren auf den relevanten Märkten in der Schweiz erzielt habe, also Fr. 225'600.-. Ferner beeinflusse die Dauer des Gesetzesverstosses die Berechnung der Sanktionshöhe. Der im Jahresrhythmus um jeweils zehn Prozent zu erhöhende Basisbetrag sei hier um diesen Betrag anzuheben, nachdem die relevante Zeitdauer mehr als ein, aber weniger als zwei Jahre ausmache. In Bezug auf allenfalls erschwerende oder mildernde Umstände bestünden keine Indizien für einen über den "Normalgewinn" erzielten besonders hohen Gewinn, der "straferhöhend" zu berücksichtigen wäre. Da Unique weder ein wiederholter Verstoss, noch eine Verweigerung der Kooperation, noch eine Behinderung des Verfahrens vorgeworfen werden könne, seien erschwerende Umstände nicht ersichtlich. Aber auch mildernde Umstände lägen nicht vor. Aufgrund der Änderungen von Art. 50 KG (ab 1. April 2004) sei die Sanktion für den Zeitraum vor und nach dem 1. April 2004 gesondert zu berechnen, wobei für die Zeit nach dem 1. April 2004 zwingend das neue Recht massgebend sei. Für die Zeit zuvor wäre aufgrund des Rückwirkungsverbots das alte Recht anwendbar. Die Anwendung des neuen Rechts auf diese Zeitspanne führe aber zu keiner zusätzlichen Erhöhung der Sanktion, weshalb das neue Recht als lex mitior zu betrachten sei. Somit sei die Sanktion gestützt auf die revidierte Fassung von Art. 50 KG (i.V.m. der SVKG) einheitlich zu beurteilen und wie folgt zu berechnen (Beträge in Fr.):

Maximalhöhe der Sanktion (Art. 50 KG):		169'986'800.-
Obergrenze des Basisbetrags (Art. 3 SVKG): Berücksichtigung der Schwere (Art. 3 SVKG): Basisbetrag (Art. 3 SVKG):	- 33,33%	338'400.- - 112'800.- = 225'600.-
Dauer (Art. 4 SVKG):	+ 10%	+ 22'560.-
mutmasslicher Gewinn (Art. 50 KG, Art. 2 und Art. 5 Abs. 1 Bst. b SVKG):	+/- 0%	
erschwerende und mildernde Umstände (Art. 5 und 6 SVKG):	+/- 0%	
Total (gerundet)*:*		*248'000.-*

4.3.2 Dieses Vorgehen hält die Beschwerdeführerin für unzulässig, ohne jedoch im Einzelnen vertiefend zu erörtern, weshalb die Bemessung der ausgesprochenen Sanktion gesetzeswidrig sein soll. Die Beschwerdeführerin begnügt sich im Ergebnis mit der Aussage, dass sie die Höhe der Sanktion bestreite und die von der Vorinstanz verwendeten Umsatzzahlen aus den letzten drei Geschäftsjahren für falsch halte, da sie nicht von ihr stammten.

4.3.3 Vorab fällt auf, dass sich die Beschwerdeführerin auf lediglich einer Seite ihrer 92 Seiten starken Beschwerde mit den Berechnungsgrundlagen der Sanktionsbemessung auseinandersetzt und es auch grundsätzlich unterlässt, ihre diesbezüglichen Rügen zu substanzieren.

Das Bundesverwaltungsgericht hat nach Sichtung der Unterlagen keine Hinweise gefunden, welche die von der Wettbewerbskommission verwendeten Zahlengrundlagen zu den Umsätzen ernsthaft in Frage stellen würden. Im Gegenteil ist vielmehr auf diese von der Vorinstanz bei der Beschwerdeführerin wie auch bei der Sprenger Autobahnhof AG und der Alternative Parking AG erhobenen Daten abzustellen. Nichts anderes ergibt sich, wenn die in der zweiten Verfügung vom 18. September 2006 nunmehr rechtskräftig ausgesprochene Sanktion von Fr. 101'000.- und deren Bemessung mit derjenigen der hier angefochtenen Verfügung verglichen wird (vgl. die Ziff. 249 f. der vorinstanzlichen Verfügung vom 18. September 2006, a.a.O.). Den nachvollziehbaren Erläuterungen in dieser (zweiten) Sanktionsverfügung (Ziff. 249, FN 365, a.a.O.) lässt sich entnehmen, dass im ersten Sanktionsverfahren die höheren Umsatzzahlen der Jahre 2002-2004 zu Grunde gelegt wurden, weshalb auch der Basisbetrag der Sanktion in diesem Verfahren höher ausffallen musste als im zweiten, am 18. September 2006 abgeschlossenen Sanktionsverfahren, in dem die Fortführung des wettbewerbswidrigen Verhaltens nach dem 1. April 2004 zu beurteilen war.

4.3.4 Zwar mag in der Tat in rechtlicher Hinsicht zutreffen, dass in casu nicht die neurechtliche Formulierung von Art. 50 KG zum Tragen kommt, sondern die bis am 31. März 2004 gültige Fassung (AS 1996 546), wonach das zu sanktionierende Unternehmen mit einem Betrag bis zur dreifachen Höhe des durch den Verstoss erzielten Gewinns zu belasten ist, wobei die Belastung bis zu 10 Prozent seines letzten Jahresumsatzes in der Schweiz beträgt, falls dieser Gewinn nicht feststellbar oder schätzbar sein sollte.

In diesem Zusammenhang ist der Vorinstanz auch nicht zu folgen, soweit sie einen Sanktionsbetrag für das Verhalten der Beschwerdeführerin vor dem 1. April 2004 und zusätzlich einen für das Verhalten nach diesem Datum ausscheidet. Richtig ist, dass im vorliegenden Fall die sanktionsbegründende *Verletzungshandlung* seit dem 12. Dezember 2003 *abgeschlossen* ist (vgl. E. 4.2) und die Fortdauer des wettbewerbswidrigen, von der Beschwerdeführerin verschuldeten Zustandes einzig als Kritierium für die Bemessung der Höhe der Sanktion berück-

sichtigt werden könnte, wobei nicht zwei unterschiedliche Teilbeträge zu unterscheiden wären, wie die Vorinstanz annimmt. Als sachgerechter erscheint es, diese Fortdauer unter dem Gesichtspunkt der "Schwere" zu subsumieren, zumal die wettbewerbssichernden Massnahmen der Vorinstanz nicht rechtzeitig befolgt wurden, weshalb insbesondere der Alternative Parking AG (in liq.) das Ausscheiden aus dem Markt nicht erspart werden konnte.

Andererseits ist hier die Frage einer analogen Anwendung der SVKG im Sinne der Vorinstanz zu beantworten, zumal die Rekurskommission - mit einer für das Bundesverwaltungsgericht einleuchtenden Begründung - eine rationale, differenzierte Bemessungsweise für Sanktionen vorschreibt (vgl. den Entscheid der REKO/WEF 01/FB-002, a.a.O.) und hier die Vorinstanz eine sorgfältige Gewichtung der einzelnen Bemessungskriterien in nachvollziehbarer Weise vorgenommen hat, auch wenn hier weniger das Kriterium der "Dauer" als das Kriterium der "Schwere" gegeben war.

4.3.5 Veranschlagt man ferner den Rahmen der Sanktionsbemessung, welcher die altrechtliche Fassung von Art. 50 KG hier ermöglicht, mit der differenziert begründeten Sanktionsbemessung der Vorinstanz, so fallen die hier angesichts der besonderen Umstände ausfällbaren Sanktionsbeträge nicht wesentlich auseinander. Zuzustimmen ist der Vorinstanz jedenfalls, dass sich ein Gewinn, welcher der Beschwerdeführerin auf Grund ihres wettbewerbswidrigen Verhaltens zugeflossen sein könnte, schwer bestimmen lässt und deshalb diese Frage offen gelassen werden kann.

In betraglicher Hinsicht fällt auf, dass die Sanktion von Fr. 248'000.- auch deshalb nicht als unangemessen erscheint, wenn diese Summe in Relation gesetzt wird zur [...] Auskaufssumme, welche die Beschwerdeführerin im Rahmen der einvernehmlichen Regelung den Aktionären der Alternative Parking AG bezahlt hat, nachdem dieses Unternehmen wegen des Verhaltens der Beschwerdeführerin aus dem Markt ausscheiden musste und sich nunmehr in Liquidation befindet.

Per saldo lässt sich die Höhe der hier strittigen Sanktion nicht beanstanden, nachdem keine Umstände ersichtlich sind, welche das Bundesverwaltungsgericht veranlassen würden, in den Ermessensbereich der Vorinstanz einzugreifen.

Die hier strittige Ermessensbetätigung der Wettbewerbskommission ist durch das Bundesverwaltungsgericht auch um so weniger zu hinterfragen, als sich die Beschwerdeführerin im Laufe des Untersuchungsverfahrens schliesslich kooperativ zeigte, ihren Kartellgesetzmissbrauch einstellte und sich der weiteren Sanktionssumme von Fr. 101'000.- unterzog, mit der sie - für ihr ab 1. April 2004 fortdauerndes wettbewerbwidriges Verhalten - belegt worden war (vgl. die Ziff. 213 ff. , 233, 255 der Sanktionsverfügung vom 18. September 2006, a.a.O.).

5.
Nach dem Gesagten verletzt die strittige Sanktion weder in grundsätzlicher Hinsicht noch in betragsmässiger Höhe Bundesrecht.

Die Beschwerde ist deshalb als unbegründet abzuweisen.

6.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei zu betrachten. Sie hat daher die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i. V. m. Art. 63 Abs. 5 VwVG sowie Art. 1 Abs. 1 des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht, VGKE, SR 173.320.2).

Angesichts des ausgewiesenen Vermögensinteresses der vorliegenden Streitigkeit (Sanktionsbetrag von Fr. 248'000.- sowie Verfahrenskosten von Fr. [...] zu Lasten der Beschwerdeführerin) ist die Gerichtsgebühr streitwertabhängig auf Fr. 5'000.- festzusetzen (Art. 2 Abs. 1 VGKE i.V.m. Art. 4 VGKE). Diese Gebühr wird - nach Rechtskraft des Urteils - mit dem am 13. Februar 2006 geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.- verrechnet, weshalb die Beschwerdeführerin innert 30 Tagen nach diesem Zeitpunkt noch Fr. 2'000.- wird nachzahlen müssen. Unter diesen Umständen fällt eine Parteientschädigung zu Gunsten der Beschwerdeführerin ausser Betracht (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Weder die Sprenger Autobahnhof AG noch die Alternative Parking AG (in liq.) gelten in diesem Verfahren als Beschwerdegegnerinnen beziehungsweise als Parteien im Sinne von Art. 6 VwVG (vgl. E. 1.4). Insofern ist es dem Bundesverwaltungsgericht verwehrt, ihnen angesichts dieses Prozessausgangs gestützt auf Art. 64 Abs. 1 VwVG (bzw. Art. 7 ff. VGKE) zu Lasten der unterliegenden Beschwerdeführerin je eine Parteientschädigung für die erwachsenen Kosten der Vertretung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde der Flughafen Zürich AG vom 3. Februar 2006 wird abgewiesen.

2.
Der Beschwerdeführerin wird eine Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.- auferlegt, welche nach Rechtskraft dieses Urteils mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.- verrechnet wird. Der Restbetrag von Fr. 2'000.- hat die Beschwerdeführerin innerhalb von 30 Tage nach Rechtskraft dieses Urteils zu Gunsten des Bundesverwaltungsgerichts einzuzahlen.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird eröffnet:

- der Beschwerdeführerin (mit Gerichtsurkunde)
- der Vorinstanz (mit Gerichtsurkunde)
- dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (mit Gerichtsurkunde)

sowie auszugsweise mitgeteilt:

- der Sprenger Autobahnhof AG
- der Alternative Parking AG (in liq.) z.Hd. Thomas Egli (Liquidator)
- dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
- dem Bundesamt für Zivilluftfahrt
- der Europcar/AMAG Services AG
- der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich

Der vorsitzende Richter: Der Gerichtsschreiber:

Francesco Brentani Said Huber

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: 5. Oktober 2007