

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)
Direktion für Wirtschaftspolitik
Vernehmlassung zu Art. 5 KG
Holzikofenweg 36
3003 Bern

Bern, 7. Oktober 2011

n'existe qu'en allemand

Revision des Kartellgesetzes: Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Möglichkeit zur vorgeschlagenen Revision des Kartellgesetzes Stellung nehmen zu können.

Generelle Bemerkungen: Keine Revision notwendig

Die „Kartellisierung“ der Schweizer Wirtschaft wurde in der Vergangenheit überschätzt. Dementsprechend überschätzt wurden auch die volkswirtschaftliche Bedeutung von Kartellgesetz und Wettbewerbskommission (Weko). Der Evaluationsbericht zum Kartellgesetz aus dem Jahr 2009 gelangte zu einer realistischen Einschätzung. Bei den von den Forschungsinstituten KOF und ZEW untersuchten „grossen“ Fälle der Weko (Kartell Strassenbeläge Tessin, Vertikalabreden Autoimporte, Swisscom ADSL, Buchpreisbindung; Evaluationsbericht S. 26ff.) haben die Weko-Entscheide nicht zu signifikant tieferen Preisen oder einem spürbar besseren Angebot geführt. Die teilweise höheren Preise in der Schweiz gegenüber dem Ausland (z.B. Landwirtschaftsprodukte) sind vor allem politisch bedingt (Zölle u.a.). Dass eine zu schwache Wettbewerbspolitik die Ursache sei, kann die Forschung nicht belegen (Sax/Weder, 2009).

Indem die Weko in den vergangenen Jahren immer wieder radikale Marktöffnungen vorangetrieben oder unterstützt hat, hat sie auch zu volkswirtschaftlich gefährlichen Entwicklungen beigetragen und sich über demokratisch legitimierte Grundsätze hinweggesetzt. Jüngstes Beispiel ist die Empfehlung, im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen das Herkunftsprinzip bei den Arbeitsbedingungen generell – also für In- und Ausländer – einzuführen. Volkswirtschaftlich besonders fragwürdig war die Durchsetzung der Stromdurchleitung durch das Netz der Freiburger Elektrizitätswerke, mit der die Weko eine unkontrollierte Strommarktöffnung einleitete und die Politik zwang, die Marktöffnung schliesslich gesetzlich zu regeln. Diese Marktöffnung führte zu höheren Strompreisen, wie auch der Preisüberwacher aufzeigt. Das Kartellgesetz räumt der Weko insbesondere im Service public zu grosse Kompetenzen ein, so z.B. indem sie Empfehlungen oder Gutachten zuhanden der Behörden oder anderer Regulatoren (Comcom u.a.) verfassen kann. Dazu gehört auch die Aufgabe, die Einhaltung des Binnenmarktgesetzes zu überwachen.

Bereits beim ersten Revisionsvorschlag des Bundesrates hat der Schweizerische Gewerkschaftsbund betont, dass keine Revision notwendig sei. Das heutige Gesetz ist erst seit April 2004 in Kraft. Die Anwendung der damals eingeführten Neuerungen (Bussen, Vertikalabreden u.a.) steckt noch in den Kinderschuhen. Beispielsweise wurden erst wenige Urteile im Bereich der Vertikalabreden gefällt. Es gibt noch zu wenig Erfahrung mit dem neuen Gesetz, um bereits eine Revision durchzuführen. Sollte der Bundesrat eine Revision in Angriff nehmen wollen, muss er die wirtschaftlich und politisch schädlichen Beratungskompetenzen der Weko beschneiden. Das, indem er Art. 45 KG streicht.

Neuer Revisionsvorschlag: Ökonomisch fragwürdig

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund ist überrascht über den neuen Revisionsvorschlag im Kartellgesetz, dass horizontale und vertikale Abreden neu verboten sein sollten (mit Rechtfertigungsvorbehalt). Dieser Vorschlag widerspricht namentlich bei den Vertikalabreden den Ergebnissen der bundesrätlichen Evaluation des Kartellgesetzes vom 25. März 2009. Der Evaluationsbericht empfahl, bei den Vertikalabreden auf eine Einzelfallanalyse überzugehen (Bericht des Bundesrates, S. 11).

In diese Richtung bewegt sich seit einiger Zeit auch das internationale Kartellrecht. Vertikalabreden werden tendenziell nicht mehr per-se als unzulässig angeschaut, sondern ihre volkswirtschaftliche Schädlichkeit soll möglichst im Einzelfall geprüft werden. Ein entscheidendes Kriterium ist dabei der Wettbewerb zwischen den Marken im betroffenen Markt. Je intensiver dieser Wettbewerb ist, desto unproblematischer sind vertikale Abreden.¹ Vertikale Abreden können u.U. sogar den Wettbewerb zwischen den Marken verstärken, was tiefere Preise oder bessere Qualität zur Folge hat. Oder umgekehrt: Ein Verbot von Vertikalabreden kann je nach Konstellation zu höheren Preisen und schlechterer Qualität führen.²

- Service- oder Beratungsleistungen sind positive ökonomische Externalitäten. Über Verträge zwischen Herstellern und Händlern können Trittbrettfahrer ausgeschlossen und damit Servicenetze (Reparatur, Recycling etc.) etc. aufgebaut bzw. aufrechterhalten werden.
- Durch eine Preisbindung können Händler einen Anreiz erhalten, in besseren Service usw. zu investieren, was den Wettbewerb zwischen den Marken verstärken kann.
- Sind sowohl der Hersteller als auch der Händler marktmächtig, kann eine Vertikalbindung zu einem tieferen Preis führen. Ohne diese Bindung würden beide den Konsumenten ein „Monopolaufschlag“ in Rechnung stellen. Mit (Preis-)Vorgaben für den Handel kann der Produzent im Eigeninteresse diese Gefahr verringern, da er bei höheren Händlerpreisen nur geringere Mengen verkaufen könnte.
- Werden Vertikalabreden zwischen Produzenten und Händlern verboten, haben die Unternehmen einen Anreiz, Produktion und Vertrieb innerhalb des Unternehmens zu vereinen. Damit fallen alternative Vertriebskanäle und mit ihnen möglicher Wettbewerb weg.

¹ In den letzten Monaten wurde bisweilen kritisiert, dass Vertikalabreden die Weitergabe von Wechselkursvorteilen aus dem Import verhindern. Ein interessantes Beispiel ist diesbezüglich der Verkauf von Fotokameras. Die Wettbewerbskommission führt gegenwärtig in diesem Bereich eine Untersuchung durch. Gemäss Landesindex der Konsumentenpreise sind die Preise in der Gruppe „Foto-, Kino- und optische Geräte“ von August 2009 bis August 2011 um 20.7 Prozent gesunken.

² Eine neue Metastudie über 23 Einzeluntersuchungen kommt zum Schluss, dass Vertikalrestriktionen mehrheitlich wohlfahrtserhöhend wirken (auch höhere Konsumentenwohlfahrt). Lafontaine, F. und S. Margaret (2008) : Exclusive Contracts and Vertical Restraints: Empirical Evidence and Public Policy., in: P. Buccirossi (Hrsg.), Handbook of Antitrust Economics, S. 391–414.

Die beispielsweise im Rahmen der konferenziellen Vernehmlassung geäusserte Behauptung, bei der Änderung handle es sich nur um eine Beweislastumkehr, ist nicht korrekt. Neu sollen nur noch Vertikalabreden zulässig sein, deren „wirtschaftliche Effizienz“ von den Unternehmen nachgewiesen werden kann. Dabei geht es um mehr als eine Beweislastumkehr, denn heute sind Abreden zulässig, deren Marktwirkung nicht erheblich ist. Die heutige Regelung ist ökonomisch vorzuziehen.

Missbrauchen marktmächtige Produzenten oder Importeure ihre Marktmacht zur Durchsetzung von überhöhten Preisen etc., kann die Wettbewerbskommission bereits heute gestützt auf Artikel 7 KG eingreifen. Das hat sie bisher kaum getan.

Der SGB zieht die Regelung im heutigen Kartellgesetz dem Revisionsvorschlag des Bundesrates vor. Das heutige Kartellgesetz ist aus volkswirtschaftlicher Sicht den neuen Vorschlägen überlegen. Wenn der Bundesrat an seinen Revisionsvorschlägen festhält, sollte sich die Revision auf eine Verschärfung bei den horizontalen Abreden beschränken. Aus Sicht der Kartellrechtspraxis ist aber auch diese nicht notwendig. Mit dem heutigen Gesetz lassen sich Kartelle erfolgreich bekämpfen. Sie dürfte aber volkswirtschaftlich weniger riskant sein als ein Verbot von vertikalen Vereinbarungen.

Wir bitten Sie, unsere Stellungnahme zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND

Paul Rechsteiner
Präsident

Daniel Lampart
Leiter SGB-Sekretariat