

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 21. November 2018

1123. Änderung des Kartellgesetzes als indirekter Gegenvorschlag zur Eidgenössischen Volksinitiative «Stop der Hochpreisinsel – für faire Preise (Fair-Preis-Initiative) (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 22. August 2018 hat das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) das Vernehmlassungsverfahren zum indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates zur Fair-Preis-Initiative eröffnet.

Konsumentinnen und Konsumenten sowie Unternehmen bezahlen in der Schweiz regelmässig höhere Preise als Nachfragerinnen und Nachfrager im Ausland. Ein wesentlicher Faktor, der zu höheren Preisen auf dem Schweizer Markt führt, sind die hohen Schweizer Löhne und Mieten, welche die Güter und Dienstleistungen in der Schweiz im Vergleich zum (EU-)Ausland verteuern. Sodann verursachen Massnahmen im öffentlichen Interesse (Landwirtschafts-, Umwelt-, Sozialpolitik usw.), die sich als Handelshemmnisse auswirken, ebenso wie Zölle und Zollkosten sowie besondere Zulassungsbedingungen Importkosten auf ausländischen Waren und Dienstleistungen; dies trägt ebenfalls zum hohen Preisniveau in der Schweiz bei. Diese Faktoren erklären allerdings nur einen Teil des Preisunterschieds im Vergleich zum Ausland. Die hohen Löhne führen insbesondere auch zu einer vergleichsweise hohen Kaufkraft der Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten, wodurch Letztere sowie inlandorientierte Unternehmen eine höhere Zahlungsbereitschaft für (dieselben) Produkte aufweisen. Davon können Unternehmen – sofern kein (perfekter) grenzüberschreitender Wettbewerb herrscht – profitieren, indem sie höhere Preise auf dem Schweizer Markt verlangen und die Zahlungsbereitschaft abschöpfen.

Staatliche Handelshemmnisse spielen bei der Abschöpfung der Zahlungsbereitschaft eine zentrale Rolle, denn technische Vorschriften und Einfuhrkosten begünstigen die Abschottung des Schweizer Marktes, wodurch in der Regel der Wettbewerb im Inland geschwächt wird. Einseitige Massnahmen privater nicht marktbeherrschender Marktteilnehmer führen in der Regel nur aufgrund staatlicher Handelshemmnisse oder hoher Transportkosten zu einer Marktabschottung, da ansonsten mit einer Zunahme von Parallelimporten zu rechnen ist.

Das Bewusstsein und der Unwillen der Bevölkerung angesichts derartiger Preisdifferenzen nehmen zu. Als unmittelbare Reaktion der Konsumentinnen und Konsumenten darauf sowie auf die Frankenstärke und fehlende Wechselkursanpassungen in der Schweiz kauft die Kundschaft vermehrt physisch und online im Ausland ein.

Am 12. Dezember 2017 wurde die Eidgenössische Volksinitiative «Stop der Hochpreisinsel – für faire Preise (Fair-Preis-Initiative)» eingereicht mit dem Ziel der Bekämpfung der internationalen Preisdiskriminierung von Nachfragenden aus der Schweiz. Kernanliegen ist die Änderung des Kartellgesetzes im Sinne einer Einführung des Konzepts der relativen Marktmacht und eines Verbots privater Geoblockingmassnahmen.

Der Bundesrat erachtet das Kernanliegen der Initiative als berechtigt und anerkennt das in der Bevölkerung breit abgestützte Anliegen, das Massnahmen gegen unverhältnismässig hohe Preise und die Kaufkraftabschöpfung durch international tätige in- und ausländische Unternehmen verlangt. Die Initiative geht dem Bundesrat aber zu weit, insbesondere da sie in der Praxis vor allem inländische Geschäftsbeziehungen in Märkten erfassen würde, in denen Wettbewerb herrscht. Der Bundesrat hat deshalb einen indirekten Gegenvorschlag ausgearbeitet, der gezielt die grenzübergreifende Preisdiskriminierung bekämpfen und mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz kompatibel sein soll, ohne volkswirtschaftlich schädliche Auswirkungen auf die Schweiz zu zeitigen. Die Vorlage sieht vor, dass «relativ marktmächtige» Unternehmen unter bestimmten Umständen verpflichtet werden können, Unternehmen aus der Schweiz auch über Kanäle im Ausland zu beliefern. Dadurch sollen die Möglichkeiten für Parallelimporte gestärkt werden.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Zustelladresse: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Direktion für Wirtschaftspolitik, 3003 Bern; auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an wp-sekretariat@seco.admin.ch):

Mit Schreiben vom 22. August 2018 haben Sie uns zur Vernehmlassung zum indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Stop der Hochpreisinsel – für faire Preise (Fair-Preis-Initiative)» eingeladen. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Mit dem Gegenvorschlag werden wichtige Anliegen der Initiantinnen und Initianten der Fair-Preis-Initiative aufgenommen. So soll das Kartellrecht für klar definierte missbräuchliche Verhaltensweisen von Unternehmen auch unter der Schwelle der Marktbeherrschung Anwendung finden, indem eine auf die Abschottung des Schweizer Marktes begrenzte Einführung des Konzepts der «relativen Marktmacht» vorgesehen ist. Von relativ marktmächtigen Unternehmen abhängige Unternehmen sollen zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen von Ersteren grundsätzlich Waren und Dienstleistungen im Ausland zu den dortigen Preisen und sonstigen Geschäftsbedingungen beziehen können.

Ein Schweizer Unternehmen würde von der neuen Regelung erfasst, wenn von ihm Waren oder Dienstleistungen aus dem Ausland nicht zu den dort von den Unternehmen verlangten Preisen bezogen werden können und weder Ausweichmöglichkeiten (relative Marktmacht) noch sachliche Gründe dafür bestehen. Dadurch wird der Anwendungsbereich auf eine Abschottung des Schweizer Marktes beschränkt. Preisdifferenzierungen bleiben damit für das Unternehmen zulässig, solange es nicht wettbewerbswidrige Ziele verfolgt und keine Wettbewerbsverzerrungen verursacht.

Damit wird die Kernforderung der Initiative erfüllt: die Stärkung der Beschaffungsfreiheit von Schweizer Unternehmen im Ausland zur Erleichterung von Parallelimporten. Zugleich werden die im Initiativtext enthaltenen negativen Konsequenzen für binnengewirtschaftliche Geschäftsbeziehungen, die nicht von Marktabschottungen betroffen sind, vermieden. Sodann verzichtet der Gegenvorschlag auf das Verbot des privaten Geoblockings. Ein solch unilaterales Verbot der Schweiz, das sich gegen Anbieter richtet, die ihre Geschäftstätigkeit im Ausland ausüben und Waren und Dienstleistungen über das Internet anbieten, wäre ohne staatsvertragliche Regelungen mit anderen Ländern im Ausland mit grossen Durchsetzungsschwierigkeiten behaftet und somit wohl wirkungslos.

Der Bundesrat geht jedoch im Bestreben, den Initiantinnen und Initianten beim Konzept der relativen Marktmacht entgegenzukommen bzw. einen Rückzug der Fair-Preis-Initiative zu erwirken, zu weit und weckt Erwartungen, die nicht erfüllt werden können. So ist das Konzept der relativen Marktmacht nicht Bestandteil des europäischen Kartellrechts und nur in den Kartellrechtsordnungen einiger Nachbarstaaten (Frankreich, Österreich, Italien und Deutschland) enthalten, eine spezifische Anwendung des Konzepts auf Fragen der grenzüberschreitenden Marktabschottung in verwandten nationalen Gesetzgebungen ist jedoch nicht bekannt.

Zudem werden aufgrund einer Einführung des Konzepts der relativen Marktmacht eher geringe Auswirkungen erwartet. Da grosse Preisdiskriminierungen insbesondere in grenznahen Regionen vermehrt unzulässig sein könnten, wären die zu erwartenden positiven Auswirkungen wohl in grenznahen Kantonen und Gemeinden am grössten, könnten hingegen auf Ebene der Kantone und Gemeinden mit negativen Auswirkungen wie Steuerausfällen und Arbeitsplatzabbau verbunden sein.

Unternehmen dürften häufig kaum abschätzen können, ob und gegenüber welchen Handelspartnern sie eine relative Marktmacht ausüben. Es wären stets Einzelfallentscheide durch die Wettbewerbskommission

(WEKO) und Zivilgerichte erforderlich, um festzustellen, ob eine relative Marktmacht vorliegt und sich beispielsweise ein in einer bilateralen Geschäftsbeziehung verlangter Preis einschliesslich allfälliger Rabatte und Zuschüsse durch legitime Gründe rechtfertigen lässt. Obwohl die entsprechenden Bestimmungen in Deutschland seit Jahrzehnten (vorwiegend durch die Zivilgerichte) angewendet werden, sind die Kriterien, ab wann ein Unternehmen abhängig ist, weiterhin unscharf. Zudem bestünde bei einer Einführung einer solchen Regelung die Gefahr, dass die WEKO aufgrund der Zusatzbelastung weniger herkömmliche (und möglicherweise volkswirtschaftlich schädlichere) Fälle aufgreifen könnte. Auch im Hinblick auf den zivilrechtlichen Weg bestünde die Gefahr, dass mit der Bestimmung einseitig primär Schweizer Unternehmen betroffen wären, da die Rechtsdurchsetzung gegenüber Unternehmen mit Sitz im Ausland in der Praxis mit grösseren Schwierigkeiten verbunden sein dürfte.

Der Bundesrat erwartet keine grosse Breitenwirkung auf das allgemeine Preisniveau in der Schweiz. Grund dafür ist insbesondere, dass nur Standardprodukte betroffen sind, da der Nachweis einer unrechtmässigen (preislichen) Diskriminierung beispielsweise für einzelne Maschinen, die aufgrund spezifischer Bedürfnisse der Abnehmenden für diese individuell produziert werden, sehr schwierig wäre. Potenziell betroffen wären vorwiegend hochpreisige Produkte mit einem übermässigen Preisaufschlag oder Produkte mit grossen Handelsvolumina.

Zusammenfassend begrüssen wir im Grundsatz, dass der Fair-Preis-Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt und versucht wird, die unerwünschten volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Initiative – Gefährdung der Rechtssicherheit und von Arbeitsplätzen sowie Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit – zu verringern. Der Gegenvorschlag lässt jedoch mit Blick auf die Anwendung und Durchsetzung viele Fragen offen. Damit der Initiative ein zielführender und wirkungsvoller Gegenvorschlag gegenübergestellt werden kann, bedarf es noch erheblicher Korrekturen am Entwurf. Die Vorlage ist im Sinne der parlamentarischen Initiative von Hans Altherr, 14.449, anzupassen. Die Massnahmen müssen griffiger und die Unsicherheiten für den Vollzug beseitigt werden. In diesem Sinne befürworten wir einen Gegenvorschlag, können einem solchen aber nur zustimmen, wenn er gegenüber dem vorliegenden Entwurf erheblich verbessert wird.

– 5 –

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder
des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli