

# Umsetzung der Wettbewerbspolitik in der Schweiz

Die Wettbewerbspolitik in der Schweiz ist relativ jung: Sie resultierte hauptsächlich aus der Verlangsamung des Wirtschaftswachstums in den Siebzigerjahren. Seit 1995 ist ein entsprechender rechtlicher Rahmen – das Kartellgesetz (KG) – in Kraft, der 2003 mit dem System der direkten Sanktionen ergänzt wurde. Die Schweiz ist als kleine Volkswirtschaft in den grossen europäischen Wirtschaftsraum integriert, muss jedoch ihren Rechtsraum autonom weiterentwickeln und den Wettbewerb innerhalb und ausserhalb unserer Grenzen fördern. Die Wettbewerbsbehörden spielen dabei eine entscheidende Rolle.



Seit Beginn ihrer Existenz beschäftigte sich die Weko mit den Automobilimporten, zu denen sie zwei Untersuchungen durchführte. Deren Resultate flossen in die Bekanntmachung über die wettbewerbsrechtliche Behandlung von vertikalen Abreden im Kraftfahrzeughandel aus dem Jahre 2002 ein. Heute sind die durchschnittlichen Endpreise der Autos gar die tiefsten Europas. Bild: Keystone

## Traditionelle Handelspolitik in verändertem internationalem Umfeld

Eine der wichtigsten Voraussetzungen – wenn nicht die wichtigste – der Wettbewerbspolitik in einem Kleinstaat wie der Schweiz sind offene Grenzen. Während längerer Zeit wurde der Wettbewerb von der schweizerischen Wirtschaftspolitik vernachlässigt. Die Schweizer Wirtschaft florierte dennoch. Der Grund hierfür lag – neben dem Fehlen von Kriegsschäden – in einer traditionell offenen internationalen Handelspolitik. Doch Europa

veränderte sich. Die Europäische Gemeinschaft wurde zur Europäischen Union (EU), während die Schweiz ihre Handelspolitik beibehielt. In den Siebzigerjahren begann sich das Wirtschaftswachstum in der Schweiz zu verlangsamen. Und seit den Neunzigerjahren haben wir – im Vergleich zu den anderen europäischen Ländern – ein unterdurchschnittliches Wachstum zu verzeichnen.

Diese Verlangsamung des Wachstums geht mit einem Rückstand im Bereich der Liberalisierung im Inland einher. Zwei Beispiele – die Landwirtschaft und die Elektrizität – mögen dies illustrieren:

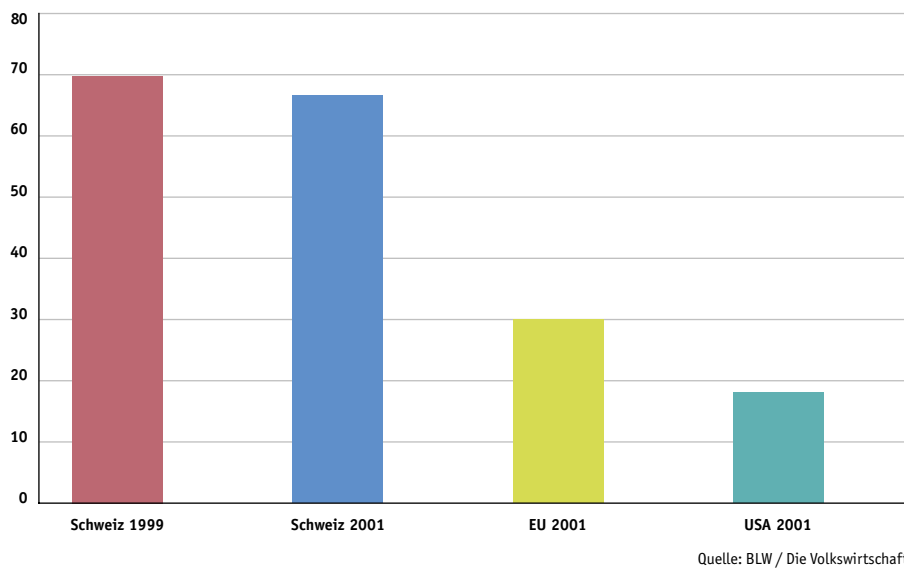
- In der Landwirtschaft verfolgt die Schweiz eine besonders ausgeprägte Subventionspolitik. Knapp 70% der Bruttoeinnahmen eines landwirtschaftlichen Betriebes stammen von der öffentlichen Hand (vgl. *Grafik 1*). Der Subventionierungsgrad ist damit im Vergleich zur EU mehr als doppelt so hoch. Diese Situation belastet nicht nur den Finanzhaushalt des Bundes, sondern auch das Portemonnaie der Konsumenten. Sie verlangt von uns jetzt einen Anpas-



**Prof. Dr. Walter Stoffel**  
Präsident der Wettbewerbskommission (Weko), Bern

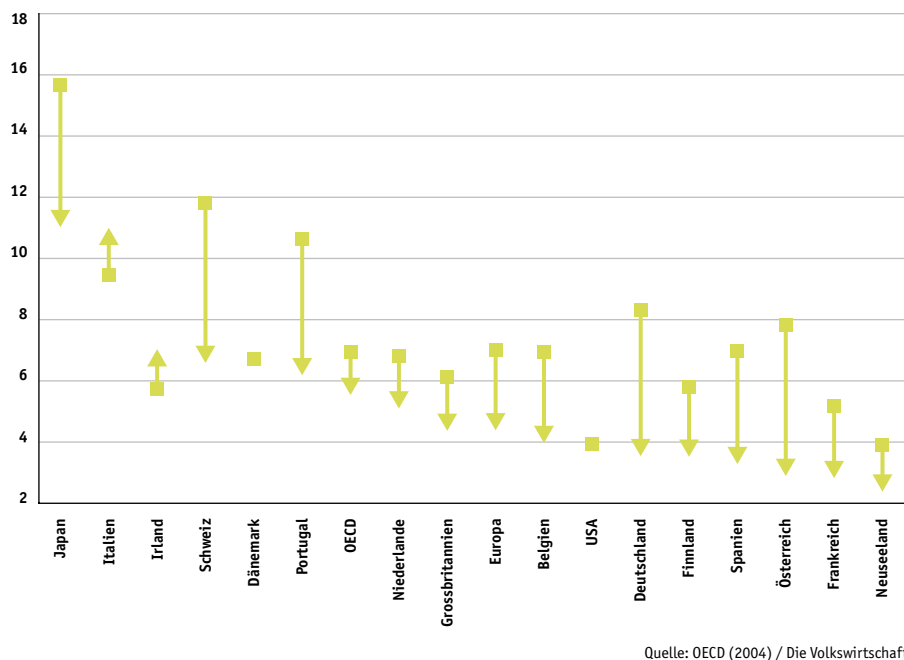
Grafik 1

**Subventionen für die Landwirtschaft**  
(in % des Bruttoeinkommens)



Grafik 2

**Änderungen des Strompreises für industrielle Kunden**  
(in US-Cent/KWh)



dass die Verweigerung der Durchleitung von fremdem Strom einen Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung darstellt, von dem der Eigentümer des Verteilernetzes profitiert. Die Situation ist mittlerweile in Bewegung, aber die Verspätung ist noch immer spürbar. Gemäss unseren Schätzungen kostet sie beinahe 800 Mio. Franken pro Jahr.

Die Wirtschaftsdaten von 2005 und die letzten Prognosen für 2006 sind relativ erfreulich. Dennoch bleibt das potenzielle Wachstum im europäischen Vergleich unterdurchschnittlich.

**Einführung eines modernen Wettbewerbsrechts 1995**

Die Öffentlichkeit beginnt allmählich, das relative Zurückfallen der schweizerischen Wirtschaft zur Kenntnis zu nehmen. Zudem geriet das Land gegen Ende der Neunzigerjahre – und vollends zu Beginn dieses Jahrhunderts – in eine politische Pattsituation. In dieser Situation besann man sich auf die Wettbewerbspolitik; gewisse Kreise sehen in ihr sogar ein Allerweltsheilmittel.

Seit 1995 ist denn auch ein modernes Wettbewerbsrecht in Kraft. Mit der Teilrevision von 2003 führte auch die Schweiz das Instrument der direkten Sanktionen im Wettbewerbsrecht ein, mit dem geahndete Verstösse sofort sanktioniert werden können – und nicht erst bei einer wiederholten kartellrechtswidrigen Handlung, nachdem sie bereits von der Kommission in einer rechtskräftigen Verfügung festgestellt wurde. Die Schweiz folgte damit – mit 40 Jahren Verspätung – dem europäischen Modell.

Gewiss kann die Wettbewerbspolitik sehr vieles erreichen. Sie führt nicht nur zur optimalen Ressourcenallokation und zu einem besseren Preis-Leistungs-Verhältnis, sondern auch zu einer allgemeinen Dynamisierung der Wirtschaft und Gesellschaft. Aber die Wettbewerbspolitik weist auch Grenzen auf:

sungs- und Aufholungsprozess, der für die Schweizer Landwirtschaft schmerzhaft sein wird.

- Die Entwicklung der Gesetzgebung im Elektrizitätsbereich ist seit den Neunzigerjahren blockiert (vgl. Grafik 2). Der einzige Impuls war der von der Wettbewerbskommission (Weko) im Jahr 2001 gefällte Entscheidung in Sachen Freiburgische Elektrizitätswerke (EEF).<sup>1</sup> Die Weko befand damals,

- Nicht nur Wettbewerbspolitik und -recht, sondern auch staatliche und wirtschaftsrechtliche Rahmenbedingungen sind zu beachten.
- Der Wettbewerb hat keine Lobby und ist nicht spektakulär. Er produziert keine unmittelbaren und Aufsehen erregenden Resultate, sondern setzt Rahmenbedingungen und wirkt mittel- bis langfristig.
- Die Mittel zur Anwendung des Wettbewerbsrechts in der Schweiz sind noch immer ungenügend. Wichtige Schritte wurden getan; andere – etwa bezüglich Behördenorganisation, Verfahrensrecht und Rechtswege – sind noch ausstehend.

1 Recht und Politik des Wettbewerbs, nachfolgend RPW, 2001/2, S. 255 ff.

Tabelle 1

**Europäischer Autopreis-Index, 2005**

	Einzelhandels- Preisindex	Preisentwicklung per 1. Oktober 2005 in 12 Monaten (in %)	Absatzentwicklung per Ende Juni in 12 Monaten (in %)
Schweiz	90	+1.5	-8.7
Belgien	92	+3.3	-2.5
Tschechische Republik	94	+0.1	-5.8
Griechenland	95	+1.4	-2.3
Spanien	95	+3.3	+4.7
Ungarn	95	+2.5	-3.6
Frankreich	96	+3.1	+3.3
Polen	96	+0.0	-32.0
Schweden	97	+2.7	+2.6
Italien	98	+7.1	-3.7
Deutschland	98	+3.6	+2.9
Grossbritannien	101	+3.5	-4.6
Österreich	101	+1.6	+1.8
Niederlande	116	+2.5	-2.9
Portugal	116	+3.5	+5.4
Irland	129	+1.3	+9.5
Finnland	130	+1.5	-4.1
Norwegen	163	+3.6	+13.1
Dänemark	193	+2.6	+25.5
Euro-Zone	100	+4.4	+0.2

Quelle: PriceWaterhouseCoopers 2005 / Die Volkswirtschaft

**Erste Wirkungen sind sichtbar**

Die Anstrengungen der letzten Jahre tragen unterdessen erste Früchte, die nicht nur spür-, sondern auch messbar sind. Zwei Beispiele sollen dies verdeutlichen.

**Beispiel Automobilimporte**

Die Weko befasst sich seit dem Beginn ihrer Existenz mit den Automobilimporten. Erste Schritte wurden bereits durch die Kartellkommission unternommen.<sup>2</sup> Die Weko hat Ende der Neunzigerjahre die Untersuchungen bei Volkswagen<sup>3</sup> und Citroën<sup>4</sup> durchgeführt. Deren Resultate flossen in die Bekanntmachung über die wettbewerbsrechtliche Behandlung von vertikalen Abreden im Kraftfahrzeughandel aus dem Jahre 2002 ein.<sup>5</sup>

Die Automobilpreise in der Schweiz lagen weiterhin über dem EU-Durchschnitt, allerdings mit zuletzt sinkender Tendenz. Eine kürzlich erschienene Studie von PriceWaterhouseCoopers zeigt nun auf, dass die Endverkaufspreise auf ein Niveau gesunken sind, das gar unter dem EU-Durchschnitt liegt (vgl. *Tabelle 1*). Die durchschnittlichen Endpreise inklusive Steuern sind gar die tiefsten in Europa.

**Beispiel Kreditkarten**

Das zweite Beispiel betrifft die Entscheidung vom 5. Dezember 2005 zur Untersu-

chung betreffend Domestic Multilateral Interchange Fee (DMIF).<sup>6</sup> Dieser Fall zeigt anschaulich den Übergang vom Kartellgesetz (KG) von 1995 zum sanktionsbewehrten KG 2003.

Das Bezahlen mit den Kreditkarten Visa- und Mastercard beruht auf einem komplexen Vier-Parteien-System. Es ist unterteilt in die Unternehmen, welche die Karte herausgeben (Issuers), und diejenigen, welche mit den Händlern Kartenakzeptanzverträge schliessen (Acquirers). Diese beiden Unternehmen arbeiten auf Basis einer Lizenzvereinbarung zusammen, die ihnen durch die beiden grossen Kreditkartenorganisationen – namentlich Mastercard International und Visa International – vorgegeben wird. Die Kartenherausgeber sind im allgemeinen Banken, die ihren Kunden diejenigen Karten anbieten, von welchen sie die Lizenz besitzen. Die grossen Schweizer Banken bieten ihren Kunden Visa und Mastercard nach Wahl an (Dualbranding). Die «Akquisition» eines Händlers durch einen Acquirer verpflichtet diesen, alle in Frage stehenden Karten dieser Marke zu akzeptieren (Honour All Cards Rule).

Dieses System erlaubt es den Acquirern, mit anderen Acquirern in Konkurrenz zu treten, indem diese den Händlern individuell fixierte Kommissionen vorschlagen. Dasselbe gilt für die Issuer, die ihren Kunden die Karten zu ihnen als geeignet erscheinenden Bedingungen anbieten. Das System kann allerdings nur funktionieren, wenn die entstehenden Gemeinkosten zwischen den verschiedenen Operateuren nach einem bestimmten festgelegten Schlüssel, dem DMIF, aufgeteilt werden. Dieser kann zusammen für alle Operateure oder individuell zwischen jedem Acquirer und Issuer festgelegt werden. In der Regel wird die DMIF in einem gemeinsamen Übereinkommen aller Akteure festgelegt.

Die Weko hat festgehalten, dass eine gemeinsame Festlegung der DMIF zwar eine unzulässige Preisabsprache darstelle, untersagte aber das Prinzip der multilateralen Aufteilung der Kosten zwischen den Beteiligten nicht. Die Parteien wurden jedoch verpflichtet, die DMIF künftig auf die effektiven Netzwerkkosten zu beschränken und diese nach einem objektiven sowie von einem unabhängigen Dritten kontrollierbaren Schlüssel zu berechnen. Die Weko hat ausserdem erreicht, dass die den Händlern auferlegte Nichtdiskriminierungsklausel aufgehoben wird, was diesen namentlich erlaubt, vorteilhaftere Zahlungskonditionen für den einzelnen Kunden anzubieten.

Zwei Lehren können aus diesem Fall gezogen werden:

- Das Inkrafttreten des KG 2003 war verbunden mit einer einjährigen Übergangsbe-

2 Veröffentlichungen der Schweizerischen Kartellkommission und der Preisüberwachung, 1994/3.

3 RPW 2000/2, S. 196 ff.

4 RPW 2002/3, S. 455 ff.

5 RPW 2002/4, S. 770 ff.

6 Erscheint in RPW.



Bild: Keystone

Die Schweizer Wettbewerbspolitik hat sich weiterentwickelt und an Bedeutung gewonnen. Es braucht nun einen harmonisierten rechtlichen Rahmen nach dem Vorbild Europas. Im Bild: Einkaufszentrum in Deutschland.

stimmung, die am 31. März 2005 auslief. Da eine einvernehmliche Regelung vor Ablauf dieser Frist gefunden wurde, musste keine Sanktionierung vorgenommen werden.

- Während des ganzen Verfahrens war die effektive Höhe der DMIF in anderen europäischen Ländern zwischen den Parteien stark umstritten.<sup>7</sup> Das Fehlen von internationalen Kooperationsinstrumenten der Schweiz verunmöglichte es der Weko, Informationen mit ihren ausländischen Schwesterbehörden auszutauschen. So musste die schweizerische Behörde, die als erste einen Endentscheid in dieser Sache gefällt hat, eine Pionierrolle übernehmen.

### Den begonnenen Weg weitergehen

Die obigen Ausführungen haben gezeigt, dass die schweizerische Wettbewerbspolitik an Schubkraft zugelegt, aber auch eine spezielle Bedeutung erhalten hat. Es ist nun ein harmonisierter rechtlicher Rahmen – nach dem Vorbild der EU – zu setzen:

- mittels Belebung des Wettbewerbs auf dem Inlandmarkt, der im Vergleich zu den Märkten umliegender Staaten noch stark geschützt ist;
- mittels Vertiefung der europäischen Integration der Handelsbeziehungen; Ausdruck davon sind die Entscheidungen im Bereich des Automobilhandels oder die Anstrengungen der Weko im Hinblick auf die unilaterale Einführung des freien Dienstleistungs- und Warenverkehrs in der Schweiz, welche mit den rechtlichen Erfordernissen der EU entsprechen (Parallelimporte oder – weniger präzise – das Casis-de-Dijon-Prinzip).

Seit Inkrafttreten des KG 1995 – und namentlich des KG 2003 – hat sich die Situation stark verändert. Aber es bleibt noch viel zu tun.

Damit die Kartellbehörden ihre Aufgabe besser erfüllen können, müssen sie gestärkt und mit einer effizienteren Struktur und Organisation – sowie den notwendigen personellen Ressourcen – ausgerüstet werden. Die Anwendung des Wettbewerbsrechts muss auf einem angepassten Verfahren basieren. Ausserdem fragt sich, ob nicht die Schaffung eines auf Wettbewerbsfragen spezialisierten Appellationsgerichts, das sowohl im Verwaltungskartellverfahren wie auch als Rekursinstanz für Entscheide der Zivilgerichte zuständig ist, die Wirksamkeit des Systems steigern würde.

Oft wird behauptet, dass das materielle Wettbewerbsrecht in der Schweiz zu den internationalen – und insbesondere den europäischen – Standards aufgeschlossen habe. Allerdings ist zu betonen, dass sich gleichzeitig das europäische Recht weiterentwickelt hat. Zu denken ist namentlich an das Reglement I/2003 der EU.

Die europäische Integration im Bereich des Wettbewerbsrechts ist nicht überflüssig. Sie gibt die adäquate Antwort auf wettbewerbshemmendes Verhalten, das immer mehr internationale Züge annimmt. Es ist klar, dass dieser spezifische Teil der Globalisierung auch die Wettbewerbspolitik eines kleinen Landes wie der Schweiz in besonderem Masse berührt. Unser Land sollte daher die Möglichkeit eines Kooperationsabkommens mit der EU im Wettbewerbsbereich während der kommenden Verhandlungen ausloten. Ziel eines solchen Abkommens muss eine maximale Integration ins European Competition Network (ECN) gemäss Reglement I/2003 sein. Das Luftverkehrsabkommen, welches Teil der Bilateralen Verträge I und bereits ins Kartellgesetz integriert ist (Art. 42 KG), kann hierzu als Beispiel dienen. ■

<sup>7</sup> Interim Report I-Payment Cards, European Commission, Competition D G, 12. April 2006, S. 25, Grafik 7.