

# 25 Jahre fit dank Wettbewerb

Von den Interventionen der Wettbewerbskommission profitiert die Gesamtwirtschaft. Mehr Wettbewerb macht Unternehmen widerstandsfähiger. *Frank Stüssi*

**Abstract** Bundesrat, Parlament und Wirtschaft verordneten der Schweiz in den 1990er-Jahren ein Fitnessprogramm. Mittels des damals verabschiedeten Kartell- und Binnenmarktgesetzes setzen sich die Wettbewerbskommission (Weko) und ihr Sekretariat seit 25 Jahren für Wettbewerb ein. Sie bekämpfen Abreden, sorgen für Marktöffnungen, schützen vor Marktmachtmissbräuchen und fördern den Binnenmarkt. Wettbewerbsbeschränkungen schaden der Wirtschaft, erhöhen Preise, verringern die Produktivität und die Innovationskraft. Im Wettbewerb stehende Unternehmen bleiben fit. Der Gesetzgeber ist gefordert, den Wettbewerb zu sichern.

**S**chwinger spornen sich im Sägemehl gegenseitig zu Höchstleistungen an.<sup>1</sup> Die 4x100-Meter-Frauenstaffel läuft in Konkurrenz zu anderen Teams wiederholt zu Bestzeiten. Gleiches gilt im Wirtschaftsleben:

Wettbewerb sorgt dafür, dass Firmen sich an den Bedürfnissen ihrer Kundschaft ausrichten und Produkte und Dienstleistungen in einem möglichst guten Preis-Leistungs-Verhältnis anbieten. Wettbewerb bildet einen der Hauptfaktoren für die Produktivität und das Wachstum einer Volkswirtschaft. Mit «unsichtbarer Hand» steuert er das Angebot,

sorgt für effizienten Einsatz von Produktionsfaktoren und fördert Innovationen. Trotzdem mass die Schweiz der Förderung des Wettbewerbs bis Ende der 1980er-Jahre keinen grossen Wert zu. Der Binnenmarkt Schweiz war abgeschottet und vor Wettbewerb geschützt, in diversen Branchen waren Kartelle üblich.

Damals musste die Schweiz ihre Wirtschaftspolitik allerdings überdenken. So schuf die Europäische Gemeinschaft 1985 mit den Freiheiten im Personen-, Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr den Europäischen Wirtschaftsraum und löste eine wirtschaftliche Dynamik aus. Ergänzend ver-

<sup>1</sup> Der Autor vertritt in diesem Beitrag seine persönliche Meinung.

Im Jahr 2018 büsste die Weko mehrere Bündner Bauunternehmen wegen Kartellabsprachen.



schärfte sich infolge der Globalisierung der Standortwettbewerb.

Da der erhoffte Liberalisierungsschub durch den EWR-Beitritt ausblieb, reagierte der Bundesrat am 24. Februar 1993 mit dem Folgeprogramm<sup>2</sup> zum Nein vom 6. Dezember 1992. In dessen Zentrum standen prominent die Themen Wettbewerbsrecht und Binnenmarkt. Ziel war es, Wettbewerbshindernisse abzubauen, wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu verbessern und eine anpassungsfähige Wirtschaft zu schaffen. Bundesrat, Parlament und Wirtschaft waren sich einig, dass die Schweiz ein Fitnessprogramm «Wettbewerb» benötigt. Im Jahr 1996 traten in der Folge eine Reihe von Gesetzen in Kraft, die den Schutz und die Förderung von Wettbewerb zum Ziel haben, namentlich das Kartell- und das Binnenmarktgesetz.

## Aufbrechen und bewegen

Mit dieser rechtlichen Ausgangslage bekämpften die Weko und ihr Sekretariat in 25 Jahren unzulässiges Verhalten von Unternehmen, stärkten den Wettbewerb im Inland und öffneten Märkte zum Ausland. Die Entscheide bezogen sich auf grössere wie kleinere Märkte und praktisch alle Wirtschaftsbereiche. So verbot die Weko zum Beispiel zahlreiche Abreden in der Bauwirtschaft, deckte Marktabschottungen im Automobilbereich auf, untersagte missbräuchliches Verhalten marktbeherrschender Unternehmen in der Telekommunikation und prüfte Fusionen wie

jene zwischen den Telekomanbietern UPC und Sunrise.

Den Binnenmarkt stärkte sie unter anderem, indem sie die Markteintrittsbarrieren für ausserkantonale KMU eliminierte. Zwei Beispiele verdeutlichen den Nutzen des Kartellrechts und die Aufforderung, sich zu bewegen, statt Speck anzusetzen: die Bekämpfung von Abreden im Beschaffungswesen (Submissionsabreden) und die Teilliberalisierung des Gasmarktes.

## Preistreibende Abreden

Sowohl das Kartell- wie auch das Beschaffungsrecht setzen seit 1996 auf Wettbewerb. Unternehmen müssen sich um Beschaffungsaufträge bewerben. Wenn sie ihre Angebote im Hinblick auf öffentliche oder private Beschaffungen absprechen, verstossen sie gegen das Kartellgesetz und untergraben bei Einkäufen der öffentlichen Hand das Beschaffungsrecht. Trotzdem sprachen sich Firmen wiederholt ab. Die von der Weko aufgedeckten Abreden erstrecken sich über rund 2000 Beschaffungsobjekte von Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten. Typischerweise stimmen die Unternehmen mit dem Ziel ab, einer Firma den Auftrag zu einem bestimmten Preis zuzuschancen. Die anderen Firmen reichen Offerten zu überhöhten Konditionen ein oder verzichten auf ein Gebot. Sie stören damit den Preis- und Qualitätswettbewerb.

Gemäss internationalen Erfahrungen erhöhen solche Kartelle die Preise um durchschnittlich 45 Prozent.<sup>3</sup> Im Kanton Tessin

etwa stellte die Weko fest, dass die Preise im Strassenbau nach Kartellende um 30 Prozent sanken.<sup>4</sup> Bei einem jährlichen öffentlichen Beschaffungsvolumen von 40 Milliarden Franken ist die Bekämpfung von Submissionsabreden somit zentral. Deshalb investiert das Weko-Sekretariat zusätzlich zu kartellrechtlichen Verfahren in die Prävention und sensibilisiert schweizweit Beschaffungsstellen der öffentlichen Hand. Zudem entwickelte sie Kennwerte, um Kartelle statistisch aufzudecken (sogenanntes Screening).<sup>5</sup>

## Gasmarkt öffnen

Die Bekämpfung von Submissionsabreden steht für das Aufbrechen von Kartellstrukturen, der Weko-Entscheid im Gasmarkt für die Öffnung von Infrastrukturmärkten. Gas gelangt über Leitungsnetze zur Kundschaft. Gasnetzbetreiber bestimmen, wer über ihr Netz die «eigene» Kundschaft beliefert. Ist er gleichzeitig Lieferant, sinkt sein Anreiz, anderen Lieferanten den Zugang zu seinem Netz und seiner Kundschaft zu gewähren. So hat die Kundschaft meist kein Wahlrecht, und zwischen den Gaslieferantinnen entsteht keine wirksame Konkurrenz.

Die Branche nutzt diesen Spielraum seit Jahren und «reguliert» den Markt über die Verbändevereinbarung: Nur industrielle Grosskundinnen erhalten unter restriktiven Bedingungen Netzzugang. Die Weko unter-

<sup>2</sup> Bundesrat (1993).

<sup>3</sup> London Economics (2011), S. 25 ff.

<sup>4</sup> Weko (2008), S. 67 f.

<sup>5</sup> Heinemann und Stüssi (2020), S. 645 ff.

# Die Volkswirtschaft direkt in die Mailbox



suchte dieses monopolartige Geschäftsgebaren in der Zentralschweiz und kam 2020 zum Schluss, dass die ansässigen Netzeigner anderen Gaslieferanten den Netzzugang ungerechtfertigt verweigerten und so den Wettbewerb beschränkten. Die beiden Netzinhaber vereinbarten mit der Weko, den Marktzugang künftig zu gewähren. Technisch wie wirtschaftlich ist die Durchleitung machbar. Damit öffnete die Weko den Gasmarkt und brach Monopolstrukturen auf. Dies ist auch deshalb bedeutend, da das Rohrleitungsnetz von 1963 die Gasdurchleitung nur rudimentär regelt, sich die Gesetzgebungsarbeiten für die Gasmarktöffnung seit Jahren dahinziehen und die Branche sich der Marktöffnung verwehrte.<sup>6</sup>

## Erfolg durch Wettkampf

Die Weko zeigte in 25 Jahren, wie schädlich Wettbewerbsbeschränkungen und wie gesund Wettbewerb für die Schweizer Wirtschaft und Konsumenten ist. Konkurrenz hält Firmen fit. Denn Wettbewerb bedeutet wie im Sport Wettkampf – und führt zwangs-

<sup>6</sup> Weko (2020); Sulger (2021).

läufig zu Gewinnerinnen und Verlierern. Dies und die Härte des Wettbewerbs haben in jüngerer Zeit zu zahlreichen politischen Vorstössen geführt, die das Kartellgesetz teilweise schwächen und Branchen schützen. So führte das Parlament 2021 infolge der Fair-Preis-Initiative das ökonomisch strittige Konzept der relativen Marktmacht ein. Der politische Wind bläst derzeit eher in Richtung Schutz der inländischen Wirtschaft statt «Fitnessprogramm».

Dies ist auch deshalb relevant, da der Bundesrat derzeit ein Revisionspaket schnürt. Das Kartellgesetz von 1995 und 2003 genügt zwar einem auf wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen basierenden Wettbewerbsrecht weitgehend, jedoch besteht aus ökonomischer und juristischer Sicht Verbesserungspotenzial. Eine Evaluation<sup>7</sup> von 2008 legte Handlungsbedarf offen: Zu unwirksam und permissiv ist etwa die Zusammenschlusskontrolle. Ökonomisch umstritten ist die Handhabung vertikaler Preisbindungen, solange diese nicht von marktmächtigen Unternehmen ausgehen. Allerdings scheiterte ein entsprechender Revisionsversuch 2012.

<sup>7</sup> Evaluationsgruppe Kartellgesetz (2008), S. 105 ff.

Der Gesetzgeber ist gut beraten, das Kartellgesetz unabhängig von Interessenpolitik und nach wissenschaftlichen Standards zu gestalten und der unsichtbaren Hand Gestaltungsraum zu geben. Ein wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstandort Schweiz braucht im Sinne des Geistes der 1990er-Jahre moderne, auf industrieökonomischen Grundsätzen basierende Wettbewerbsregeln. So stellen wir die wirtschaftliche Leistungskraft und das Wachstum der Schweiz zukünftig sicher. Das Kartell- und das Binnenmarktrecht haben den Wettbewerb zu schützen – und nicht Unternehmen vor dem Wettbewerb.



**Frank Stüssi**

Ökonom, stellvertretender Direktor des Sekretariats der Wettbewerbskommission, Bern

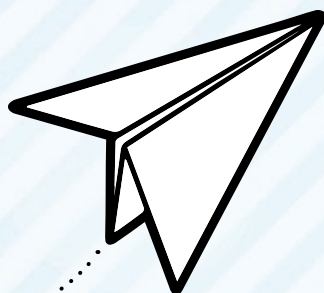
## Literatur

Bundesrat (1993). Botschaft über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens, 24. Februar.  
Evaluationsgruppe Kartellgesetz (2008). Synthesebericht der KG-Evaluation gemäss Art. 59a KG.

Heinemann, Andreas und Stüssi, Frank (2020). Submissionskartelle, in: Boillet, Favre, Martenet (Hrsg.), *Le droit public en mouvement – Mélanges en l'honneur du Professeur Etienne Poltier*, collection «Recherches juridiques lausannoises».

London Economics (2011). *The Nature and Impact of Hardcore Cartels*, A Report to the Danish Competition Authority.

Sulger, Philippe (2021). Schritt in Richtung vollständige Marktöffnung, *Die Volkswirtschaft* 3/2021.  
Weko (2008). Strassenbeläge Tessin, RPW 2008/1: 50–84, Entscheid vom 19. November 2007.  
Weko (2020). Netzzugang EGZ und ewl, RPW 2020/4b: 1863–1894, Entscheid vom 25. Mai 2020.



Jetzt abonnieren und  
kostenlos lesen  
[www.dievolkswirtschaft.ch/abo](http://www.dievolkswirtschaft.ch/abo)