
Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)

Evaluation des Kartellgesetzes

**Themenschwerpunkt Outcome-Analyse
Schlussbericht**

Dr. Heike Worm

Patrick Zenhäusern

Christian Spielmann

Dr. Stephan Vaterlaus

Dr. Stephan Suter

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	5
1 Einleitung	14
1.1 Ausgangslage.....	14
1.2 Fragestellung der Untersuchung.....	15
1.3 Aufbau des Berichtes.....	16
2 Operationalisierung des Untersuchungsgegenstand	18
2.1 Zweck des Kartellgesetzes.....	18
2.2 Herleitung des Kriterienrasters zur Evaluation.....	20
2.3 Branchenauswahl.....	35
3 Grundlagen der Outcome-Messung	40
3.1 Untersuchungshypothesen.....	40
3.2 Operationalisierung der Zielgrösse «wirksamer Wettbewerb».....	42
3.3 Ökonometrische Analyse der Einflussfaktoren von Wettbewerb.....	43
3.4 Quantitativ-deskriptive Methoden.....	52
4 Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen des KG 1995 im Detailhandel	53
4.1 KG-basierte Entscheidungen.....	53
4.2 Umfeldanalyse.....	56
4.3 Entwicklung des Outcome.....	60
4.4 Einfluss der Wettbewerbspolitik.....	66
5 Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen des KG 1995 im Retail-Banking ..	70
5.1 KG-basierte Entscheidungen.....	70
5.2 Umfeldanalyse.....	74
5.3 Entwicklung des Outcome.....	81
5.4 Einfluss der Wettbewerbspolitik.....	86
6 Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen des KG 1995 in der Energieversorgung	89
6.1 KG-basierte Entscheidungen.....	89
6.2 Umfeldanalyse.....	95
6.3 Entwicklung des Outcome.....	99
6.4 Einfluss der Wettbewerbspolitik.....	103
7 Wirkungsanalyse KG-Revision 2003	107
7.1 Inhalte der Revision des KG 2003.....	107
7.2 Schwerpunkte der Untersuchung.....	108
7.3 (Polit-)ökonomische Erwägungen.....	109
7.4 Ergebnisse aus der Länderuntersuchung.....	111
7.5 Fazit für die schweizerische Wettbewerbspolitik.....	123
8 Literaturverzeichnis	125

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Preisentwicklung im Schweizerischen Detailhandel.....	61
Abbildung 2	Preisentwicklung 1996 bis 2007 im Detailhandel in ausgewählten Ländern	62
Abbildung 3	Wertschöpfungsentwicklung im Detailhandel	63
Abbildung 4	Produktivitätsentwicklung im Detailhandel	64
Abbildung 5	Zusammenfassung Detailhandel	67
Abbildung 6	Entwicklung Marktanteile Hypothekarmarkt Gesamtschweiz.....	79
Abbildung 7	Entwicklung der Anzahl neuer Banken-Bewilligungen.....	80
Abbildung 8	Entwicklung Zinsmarge (Hypotheken – Spargelder) und Immobilienpreisindex.....	82
Abbildung 9	Entwicklung der Netto-Zinsmarge in ausgewählten Ländern	83
Abbildung 10	Entwicklung der Wertschöpfung (indexiert) Kreditgewerbe und Gesamtwirtschaft sowie Aktienindex (SPI)	83
Abbildung 11	Produktivitätsentwicklung Banken und Gesamtwirtschaft	85
Abbildung 12	Zusammenfassung Retail-Banking.....	87
Abbildung 13	Entwicklung des Elektrizitätsverbrauchs und der Wertschöpfung.....	97
Abbildung 14	Beteiligungsverhältnisse an schweizerischen Elektrizitätsversorgern	98
Abbildung 15	Entwicklung der Elektrizitätspreise.....	99
Abbildung 16	Entwicklung der realen Wertschöpfung der Energieversorger	101
Abbildung 17	Produktivitätsentwicklung in der Energieversorgung	102
Abbildung 18	Zusammenfassung Energieversorgung.....	105

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Wettbewerbspolitische Handlungsmöglichkeiten	7
Tabelle 2	Kriterienraster zur Erfassung des Outcome und der Umfeldbedingungen	33
Tabelle 3	Analyse der Fälle gemäss Art. 9 KG nach Branchen zwischen Juli 1997 bis Ende 2006	35
Tabelle 4	Analyse der Fälle gemäss Art. 5 und 7 KG nach Branchen zwischen 1999 und 2006	36
Tabelle 5	Datenverfügbarkeit nach Branchen	38
Tabelle 6	Wettbewerbspolitische Handlungsmöglichkeiten	40
Tabelle 7	Übersicht über die Outcome-Indikatoren	42
Tabelle 8	Dummyvariablen für die ökonomische Analyse	45
Tabelle 9	Datenbasis Bruttowertschöpfung der Branchen	47
Tabelle 10	Datenbasis Preisindizes der Branchen	47
Tabelle 11	Test-Hypothesen für Schätzungen (Beispiel)	48
Tabelle 12	Ergebnisse der ökonomischen Analyse mit Jahresdaten	49
Tabelle 13	Ergebnisse der ökonomischen Analyse mit Quartalsdaten	50
Tabelle 14	Kartellrechtsfälle im Detailhandel seit 1996	53
Tabelle 15	Outcome-Entwicklung im Detailhandel	66
Tabelle 16	Wettbewerbspolitische Handlungen im Detailhandel	68
Tabelle 17	Kartellrechtsfälle im Bankensektor seit 1996	71
Tabelle 18	Anzahl Institute nach Bankgruppen	78
Tabelle 19	Anzahl Bankfilialen pro 1000 Einwohner 1997 bis 2003	78
Tabelle 20	Outcome-Entwicklung im Retail-Banking	86
Tabelle 21	Wettbewerbspolitische Handlungen im Retail-Banking	88
Tabelle 22	Kartellrechtsfälle in der Energieversorger Schweiz seit 1996	89
Tabelle 23	Unternehmenszusammenschlüsse Energie international seit 1996	93
Tabelle 24	Outcome-Entwicklung in der Energieversorgung	104
Tabelle 25	Wettbewerbspolitische Handlungen in der Energieversorgung	106

Management Summary

Ausgangslage und Fragestellung

Das Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsabreden (Kartellgesetz, KG) vom 6. Oktober 1995 wurde durch den Gesetzgeber im Jahr 2003 in verschiedener Hinsicht revidiert. Die wesentlichste Neuerung des per 1.1.2004 in Kraft getretenen Kartellgesetzes betrifft die Möglichkeit, direkte Sanktionen bei unzulässigen Verhaltensweisen zu verhängen. Damit soll insbesondere die Präventivwirkung des KG erhöht werden, was durch die in Art 49a KG erwähnten Instrumente wie beispielsweise die Bonusregel resp. Kronzeugenregelung gemäss Art. 49a Abs. 2 KG sichergestellt werden soll. Neben der Sanktionierungsmöglichkeit wurde im Rahmen der Revision zudem auch ein Vermutungstatbestand für vertikale Mindestpreisbindungen und absoluten Gebietsschutz geschaffen (Art. 5 Abs. 4 KG) und der Begriff der Marktherrschaft präzisiert (Art. 4 Abs. 2 KG). Aufgrund von Art. 59a KG ist der Bundesrat beauftragt, die Evaluation der Wirksamkeit der Massnahmen und des Vollzugs des KG vorzunehmen. Hierzu hat der Bundesrat nach Abschluss der Evaluation, spätestens aber fünf Jahre nach Inkrafttreten der Bestimmungen im Frühjahr 2009, dem Parlament Bericht zu erstatten und Vorschläge für das weitere Vorgehen zu unterbreiten. Um dieser Verpflichtungen nachzukommen, wurden verschiedene interne und externe Projekte vergeben.

Polynomics wurde beauftragt abzuklären, inwieweit

1. die Bestimmungen und Instrumente des KG von 1995 zu einer Erhöhung der statischen und dynamischen Effizienz beitragen und ob
2. die vorgenommenen Änderungen der Instrumente per 1. April 2004 ihre erwartete Wirkung erzielt haben.

Der erste Teil des Forschungsauftrags beschäftigt sich mit den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der KG-basierten Aktivitäten und wird in Form einer Outcome-Analyse durchgeführt. Bewusst besteht der Auftrag darin, den Versuch zu unternehmen, die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen zu quantifizieren. Im Gegensatz dazu steht beim zweiten Teil des Forschungsauftrages die qualitative Analyse der Wirkung der KG-Revision im Vordergrund, indem basierend auf internationalen Erfahrungen mögliche Analogieschlüsse für die Schweiz gezogen werden.

Herausforderungen einer Outcome-Analyse

Die Outcome-Analyse versucht, den Einfluss von wettbewerbspolitischen Aktivitäten der vergangenen Jahre auf zentrale volkswirtschaftliche Entwicklungen nachzuweisen. Eine Outcome-Analyse ist dabei mit verschiedenen Herausforderungen verbunden:

- *Outcome-Messung:* Sollen die gesamtwirtschaftlichen Effekte wettbewerbspolitischer Aktivitäten ermittelt werden, stellt sich zuerst die Frage, welches die relevanten Outcome-Indikatoren sind. Stellt man auf den Zweck des KG ab, so dienen wettbewerbspolitisch mo-

tivierte Eingriffe dazu, eine Situation mit wirksamem Wettbewerb zu schaffen respektive dessen Bestand zu sichern. Wirksamer Wettbewerb lässt sich jedoch nicht anhand einer einzelnen Grösse abbilden. So kann die Wertschöpfungs-, Preis- oder die Produktivitätsentwicklung genauso zur Beschreibung von Wettbewerb verwendet werden, wie das Ausmass an Innovationen und Gewinnen oder das Preis-Leistungsverhältnis. Neben der konkreten Wahl der Outcome-Indikatoren stellt sich zudem die Frage, auf welcher Ebene die Effekte gemessen werden. Theoretisch sind gesamtwirtschaftliche Effekte auf der Ebene der gesamten Volkswirtschaft zu beschreiben. Angesichts der Vielfalt der Einflüsse, die auf gesamtwirtschaftliche Grössen wie Preisniveau, Wachstum usw. einwirken, bietet sich als Analyseebene die Branchenebene an, wobei damit aber mögliche Interdependenzen zwischen Branchen vernachlässigt werden. Auf alle Fälle unterscheidet sich eine Outcome-Analyse von der üblicherweise bei wettbewerbspolitischen Analysen und auch deren Evaluation vorgenommenen Einzelfallbetrachtung.

- *Messung der Aktivität der Wettbewerbsbehörde:* Um den Einfluss wettbewerbspolitischer Aktivitäten zu messen, sind diese klar abzugrenzen. In der vorliegenden Untersuchung bietet sich eine Fokussierung auf die Aktivitäten basierend auf dem KG an. Problematisch daran ist, dass es verschiedene Intensitäten KG-basierter Aktivitäten gibt. Diese reichen von Bekanntmachungen bezüglich der Auslegung von wettbewerbsrechtlich problematischen Tatbeständen über Vorabklärung bzw. Vorprüfungen bis hin zu Verfahren mit und ohne Eingriff bzw. Auflagen durch die Wettbewerbsbehörde bzw. nachgelagerte Instanzen. Die Messung der KG-basierten Entscheide wird dadurch erschwert, dass neben den dokumentierten Eingriffen auch Beratungen und Vorabklärungen das Verhalten der Akteure beeinflussen können, namentlich wenn sie zum spontanen Verzicht auf ein Verhalten oder zu einer einvernehmlichen Lösung führen. Zusätzlich zu dieser Problematik ist ausserdem noch die Frage der zeitlichen Wirkung von wettbewerbspolitischen Aktivitäten zu berücksichtigen. So ist es a priori nicht voraussehbar, wann eine wettbewerbspolitische Aktivität ihre etwaige Wirkung auf das Verhalten der Akteure entfaltet. Dies vor dem Hintergrund, dass zwischen der Eröffnung einer Vorabklärung bis zum Abschluss einer Untersuchung oder eines nachgelagerten Verfahrens viel Zeit verstreichen kann. Darüber hinaus besteht im Rechtsstaat die Erwartung, dass die Akteure ihr Verhalten bereits gestützt auf die Rechtslage anpassen und nicht nur in Erwartung oder als Folge von Entscheiden der Aktivitäten der Behörden.
- *Identifikation der relevanten Einflussgrössen:* Eine weitere Herausforderung bei der Outcome-Analyse ist die Trennung des Einflusses der wettbewerbspolitischen Aktivität auf das Outcome von anderen ebenfalls wichtigen Einflussgrössen. So wird die Wertschöpfungsentwicklung in einer Branche oft stark von der gesamtwirtschaftlichen Konjunktur und anderen wirtschaftspolitischen Faktoren als dem KG bestimmt, womit sich etwaige Einflüsse der wettbewerbspolitischen Aktivität nur sehr schwer isolieren lassen.

Branchenauswahl und Untersuchungsmethoden

Im Rahmen der Untersuchung wurde den skizzierten Herausforderungen einer Outcome-Analyse wie folgt begegnet:

- *Outcome-Messung:* Für die Beurteilung der Outcome-Entwicklung standen die Wertschöpfung, die Preise sowie die Produktivität im Vordergrund. Dies nicht zuletzt deshalb, weil dadurch der wirksame Wettbewerb durch Indikatoren umschrieben wird, die entweder stärker die Produzenten- (Wertschöpfung) respektive die Konsumentensichtweise (Preise) beinhalten. Wie oben ausgeführt bilden Branchen und nicht einzelne Fälle die Analyseebene.
- *Messung der Aktivität der Wettbewerbsbehörde:* Um die wettbewerbspolitischen Aktivitäten abzubilden, wurden die Kartellrechtsfälle seit 1996 nach Untersuchungsgegenstand aufgearbeitet und den verschiedenen Branchen zugeordnet. Betrachtet wurden dabei sowohl die Vorabklärungen als auch die Untersuchungen mit den entsprechenden Entscheiden. Aufgrund der Häufigkeit der Kartellrechtsfälle und unter Berücksichtigung der Datenverfügbarkeit wurden die Branchen Detailhandel, Retail-Banking und Energieversorgung einer detaillierten Outcome-Analyse unterzogen.
- *Identifikation der relevanten Einflussgrößen:* Um etwaige Effekte der wirtschaftspolitischen Aktivitäten auf die Outcome-Entwicklung zu messen, wurden weitere mögliche Einflussgrößen analysiert. Im Vordergrund standen je nach Branche die gesamtwirtschaftliche Konjunktur- resp. Preisentwicklung, die Wertschöpfungsentwicklung in den entsprechenden Sektoren im Ausland sowie die Entwicklung weiterer Branchenindikatoren.

Um die Wirksamkeit der wettbewerbspolitischen Aktivität zu beurteilen, sind entsprechende Untersuchungshypothesen zu formulieren. Grundsätzlich hat die Wettbewerbsbehörde jeweils die Möglichkeit, in einem konkreten Fall einzugreifen oder auf eine Intervention zu verzichten. Wie Tabelle 1 verdeutlicht, sind dabei die Situationen zu unterscheiden, in denen die Wettbewerbsbehörde ein geplantes (ex ante) oder ein effektives Verhalten (ex post) von Marktakteuren zu beurteilen hat.

Tabelle 1 Wettbewerbspolitische Handlungsmöglichkeiten

	Geplantes Verhalten der Marktakteure	Effektives Verhalten der Marktakteure
Wettbewerbspolitischer Eingriff	Hypothese 1, Situation A	Hypothese 1, Situation B
Kein wettbewerbspolitischer Eingriff	Hypothese 2	Hypothese 2

Quelle: Eigene Darstellung

Die Hypothese 1 betrifft den Fall, dass die Wettbewerbsbehörde eingreift. Dieser Eingriff ist nur dann gerechtfertigt, wenn eine Situation ohne wirksamen Wettbewerb in Richtung wirksamer Wettbewerb verbessert werden kann (Hypothese 1, Situation B). In diesem Fall sollte – sofern die Isolierung des Effekts des Eingriffs gelingt – ein verbessertes Outcome der Branche nachgewiesen werden können. Heikler bezüglich Nachweis des Effekts der Wettbewerbspolitik wird die Situation, wenn ein geplantes Verhalten der Akteure unterbunden wird (Hypothese 1, Situation A). Hier sind Schlüsse fast nur möglich, wenn in einem Vergleichsmarkt das fragliche Verhalten möglich war und zu einem anderen Branchen-Outcome als im Fall der Schweiz geführt hat.

Die Hypothese 2 betrifft den Fall, dass die Wettbewerbsbehörde nicht eingreift. Diese Vorgehensweise ist nur dann gerechtfertigt, wenn aufgrund des Verzichts auf einen Eingriff das geplante oder effektive Verhalten der Akteure der wirksame Wettbewerb nicht gefährdet wird. Insbesondere ist auf wettbewerbspolitische Eingriffe zu verzichten, wenn dadurch wettbewerbsgetriebene Anpassungsprozesse in den Märkten gestört würden. Da bei einem wettbewerbspolitischen Eingriff im Fall funktionierender Märkte die Gefahr besteht, dass der Eingriff selbst den Wettbewerb gefährdet, ist der Verzicht auf einen Eingriff zur Vermeidung wettbewerbspolitischer Fehler immer dann zwingend erforderlich, wenn Marktprozesse durch den Eingriff gestört würden. Das erwartete Ergebnis eines Nicht-Eingreifens ist, dass sich insb. im internationalen Quervergleich eine vergleichbare Entwicklung des Branchen-Outcome eingestellt hat und jedenfalls keine Verschlechterung, die mit einem gesetzeskonformen Eingreifen der Wettbewerbsorgane hätte verhindert werden können.

Um die Hypothesen zu untersuchen und somit die Auswirkungen wettbewerbspolitischer Aktivitäten auf die Outcome-Entwicklung zu bestimmen, wurden zwei methodische Ansätze verfolgt. Zum einen wurden ökonometrische Schätzungen auf Basis von Jahres- und Quartalsdaten durchgeführt. Mit Hilfe von Wachstumsschätzungen mit Fehlerkorrekturtermen wurde untersucht, inwieweit die Entwicklung von Wertschöpfung oder Preisen innerhalb einer Branche mit KG-Fällen in der jeweiligen Branche erklärt werden kann. Die Herausforderungen dieses methodischen Ansatzes lagen darin, dass die vorhandenen Branchendaten sehr aggregiert vorlagen, die Zeitspanne zwischen den relevanten Entscheiden und dem Ende der Beobachtungsperiode sehr kurz war und schliesslich in den untersuchten Branchen viele der identifizierten KG-Fälle mit einem «Nicht-Entscheid» (bspw. Einstellung der Vorabklärung, Zulassung ohne Auflagen, etc.) verbunden waren. Das heisst bei den drei untersuchten Branchen bestand die für empirische Abklärungen einfachste Situation B unter Hypothese 1 nur in einem Fall.

Aufgrund des Problems, dass in den drei untersuchten Fällen nur wenig befriedigende ökonometrische Modelle zur Erklärung der Branchenentwicklung aufgestellt werden konnten, wurde ein zweiter methodischer Ansatz verwendet, der nicht auf die Berechnung von statistisch signifikanten Einflussgrössen abzielte, sondern die Entwicklung der relevanten Outcome-Indikatoren in einer Branche in einen möglichst breiten Kontext weiterer Einflussgrössen neben den KG-basierten Entscheiden stellte. Dazu galt es, die relevanten KG-Fälle aufzubereiten, um einen

Eindruck zu erhalten, wann und in welchen Angelegenheiten in der untersuchten Branche in den letzten zehn Jahre wettbewerbspolitische Entscheide respektive «Nicht-Entscheide» zu registrieren waren. Anschliessend wurden relevante Umfeldbedingungen im Sinne von staatlichen Rahmenbedingungen (sektorale Regulierungen und Marktzutrittsschranken) erfasst und die Branche hinsichtlich ihrer spezifischen Marktumfeldbeziehungen (gesamtwirtschaftliche Interdependenzen und Angebotsstruktur) eingeordnet. Anhand dieser Indikatoren und dem Vergleich mit der gesamtwirtschaftlichen und internationalen Entwicklung wurde schliesslich qualitativ abgeschätzt, inwieweit die Entwicklung der Outcome-Indikatoren auf wettbewerbspolitische Entscheide gemäss KG zurückzuführen ist, respektive ob wettbewerbspolitische Eingriffe hätten erfolgen sollen, oder ob ganz einfach andere Einflussfaktoren die Branchenperformance so stark und in so schlecht zu prognostizierender Weise beeinflussen, dass sich das Wirken der Wettbewerbspolitik nicht identifizieren liess.

Ergebnisse der Analysen des KG 1995

Den Analysen liegen die Branchenabgrenzungen der NOGA und keine fallspezifischen Abgrenzungen eines relevanten Marktes zu Grunde. Im Gegensatz zu Fallanalysen, mit denen der Impact KG-basierter Entscheide gemessen werden kann, ist hier – wie oben erläutert – das branchenspezifische Outcome der Untersuchungsgegenstand. Für die drei untersuchten Branchen lassen sich die Ergebnisse wie folgt zusammenfassen:

Detailhandel

- *KG-basierte Aktivitäten:* Im Detailhandel konnte über die gesamte betrachtete Zeitperiode eine Häufung von KG-Fällen beobachtet werden. Dabei wurden sowohl Abreden zwischen Unternehmen und Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen kontrolliert als auch Unternehmenszusammenschlüsse (vor)geprüft. Bei den Vertikalabsprachen und selektiven Vertriebssystemen resultierten vielfach Vorabklärungen ohne Entscheide. Bei der Frage der marktbeherrschenden Verhaltensweise ergaben sich mehrheitlich Verfahrenseinstellungen oder einvernehmliche Lösungen. Angestrebte Unternehmenszusammenschlüsse schliesslich wurden in der Regel zugelassen. Insbesondere in der jüngsten Vergangenheit wurde die Bewilligung jedoch zunehmend an Auflagen geknüpft.
- *Outcome-Entwicklung:* Die Outcome-Entwicklung im Detailhandel seit 1997 war geprägt durch eine im Vergleich zum umliegenden Ausland moderatere Preissteigerung, reduzierte Gewinnmargen und einem im Vergleich zur Gesamtwirtschaft moderateren Wachstum der realen Bruttowertschöpfung. Die Arbeitsproduktivität konnte in den letzten Jahren kontinuierlich gesteigert werden.
- *Weitere relevante Einflussgrössen:* Neben starken konjunkturellen Einflüssen, spielen im Detailhandel viele Regulierungseinflüsse eine wichtige Rolle für die Outcome-Entwicklung. Zu nennen ist insbesondere der in den letzten Jahren vorgenommene Abbau von Aussenhandelsschranken.

- *Einfluss der KG-basierten Entscheide auf die Outcome-Entwicklung:* Die KG-basierten Entscheide haben die Outcome-Indikatoren im Detailhandel nicht sichtbar beeinflusst. Andere Umfeldfaktoren wie Konjunktur bzw. der Abbau von Aussenhandelschranken hatten einen grösseren Einfluss. Die eher zurückhaltenden wettbewerbspolitischen Eingriffe haben Anpassungen in der Branche, die positive Outcome-Entwicklungen induzieren, nicht behindert (z. B. die Nutzung von Skaleneffekten). Der Verzicht auf starke wettbewerbspolitische Eingriffe kann demnach positiv gewertet werden, wobei die Auswirkungen der in jüngster Zeit zunehmend vorgenommenen Eingriffe noch nicht beurteilt werden können. Diese Aussage basiert vor allem auf den qualitativen Analysen. Die ökonometrischen Schätzungen widersprechen diesem Ergebnis nicht, sind jedoch wegen der begrenzten Erklärungskraft des Branchenmodells wenig belastbar.

Retail Banking

- *KG-basierte Aktivitäten:* Im Retail Banking ist eine Häufung der KG-Fälle um die Jahrtausendwende zu erkennen. Dabei handelt es sich ausnahmslos um Kontrollen von Unternehmenszusammenschlüssen, die mit einer Ausnahme ohne Auflagen genehmigt wurden.¹
- *Outcome-Entwicklung:* Die Outcome-Entwicklung im Retail-Banking war geprägt von einer bis 1997 zunehmenden und anschliessend tendenziell sinkenden Zinsmarge bei gleichzeitig zunehmender Hypothekarnachfrage. Die Netto-Zinsmarge liegt 2006 nach wie vor unter dem Wert aus dem Jahr 1995 und ist in der Schweiz auch im internationalen Vergleich tief. Sowohl das Branchenwachstum als auch die Arbeitsproduktivität konnte in den letzten Jahren massiv und im gesamtwirtschaftlichen Vergleich überdurchschnittlich gesteigert werden.
- *Weitere relevante Einflussgrössen:* Wesentliche Einflussfaktoren für die beobachtete Outcome-Entwicklung im Retail Banking waren konjunkturell und spekulationsbedingte Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt, eine zunehmende Internationalisierung des Bankgeschäftes verbunden mit einem Konzentrationsprozess im Bankenbereich, ein erhöhter Kapitaleinsatz sowie der zunehmende Einsatz von IT-Systemen. Ebenfalls beeinflusst wurde die Entwicklung durch die erhöhte Transparenz durch das Internet und die gesetzlichen Vorgaben (v. a. für börsenkotierte Banken).
- *Einfluss der KG-basierten Entscheide auf die Outcome-Entwicklung:* Eine Beeinflussung der Outcome-Entwicklung aufgrund der KG-basierten Aktivitäten kann im Retail Banking nicht ausgemacht werden. Vielmehr zeichnet sich der Sektor durch ein dynamisches Wachstum aus, welches sowohl vor als auch nach den Fallbearbeitungen durch die Wettbewerbs-

¹ Die für die Branchenentwicklung bedeutende Aufhebung zahlreicher Konventionen der Bankiervereinigung fiel noch in die Zeit unter dem KG85, d. h. erfolgte gestützt auf Entscheide des EVD.

behörde erkennbar ist. Die wettbewerbspolitischen Entscheide, die in der Regel keine Eingriffe zur Folge hatten, haben den Konsolidierungsprozess in der Branche und damit die positive Outcome-Entwicklung nicht behindert. Dies kann so interpretiert werden, dass durch den Verzicht auf starke Eingriffe wettbewerbspolitische Fehler vermieden wurden. Auch im Retail Banking sind diese Ergebnisse der qualitativen Analyse mit den Ergebnissen der ökonomischen Analyse vereinbar, bei der kein statistischer Einfluss der KG-basierten «Nicht-Eingriffe» identifiziert werden konnte.

Energieversorgung

- *KG-basierte Aktivitäten:* Bei der Energieversorgung standen seit 1996 Fälle im Zentrum, die im Zusammenhang mit der Marktöffnung zu sehen sind. Dabei handelte es sich bei der Kontrolle von Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen nach Art. 7 KG vor allem um Durchleitungsbegehren, zu denen Untersuchungen in den Jahren 2000 bzw. 2001 eingeleitet wurden. Mit dem Bundesgerichtsentscheid zur Durchleitungspflicht im Jahr 2003 konnte dabei ein wettbewerbspolitischer Eingriff registriert werden. Überdies stand auch die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen nach Art. 9ff KG (v. a. Gründung der Swissgrid AG) im Fokus, bei der ebenfalls ein Bundesgerichtsentscheid erfolgte.
- *Outcome-Entwicklung:* Bezüglich der Outcome-Entwicklung können seit 2002 leicht sinkende Preise und ein Branchenwachstum, welches starken jährlichen Schwankungen ausgesetzt ist, beobachtet werden. Ebenfalls sehr volatil ist die Entwicklung der Arbeitsproduktivität.
- *Weitere relevante Einflussgrössen:* Die Outcome-Entwicklung in der Energieversorgung ist vor allem durch Wetterbedingungen (und Sonderfaktoren wie der Stillstand eines AKW) sowie konjunkturelle Faktoren bestimmt. Erstere beeinflussen die Produktionsmöglichkeiten und letztere die Energienachfrage. In den letzten Jahren sind zusätzlich zu diesen zentralen Einflussfaktoren auch regulatorische Einflüsse zu berücksichtigen. Besonders bedeutend war dabei die Öffnung der Energiemärkte in Europa.
- *Einfluss der KG-basierten Entscheide auf die Outcome-Entwicklung:* In der Energieversorgung spielte insbesondere der Eingriff im Zusammenhang mit dem Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung der Elektrizitätsverteilernetzbetreiber nach Artikel 7 KG eine wichtige Rolle für die Outcome-Entwicklung. Damit wurde der Elektrizitätsmarkt in der Schweiz faktisch geöffnet, so dass zumindest rudimentär potenzieller Wettbewerb in Produktion, Handel und Lieferung entstand. Dies kann mit den seit diesem Zeitraum relativ zu vorher und zum Ausland sinkenden Preisen in Verbindung gebracht werden. Verstärkt wurde dieser Einfluss noch durch die mit dem Entscheid verbundene Neulancierung der Marktöffnungsdiskussion in der Schweiz und dem damit von den Akteuren erwarteten regulierten Netzzugang. All diese Faktoren dürften einen positiven Einfluss auf das Outcome gehabt haben. Diese Einschätzung wird durch die Ergebnisse der ökonomischen Analysen ge-

stützt. Für die Energiepreise konnten signifikante Einflüsse der KG-basierten Entscheide bzw. der Marktöffnungsdiskussion identifiziert werden.

Ergebnisse der Analyse der KG-Revision 2003

Neben der Analyse der Wirkungen des KG 1995 auf die Outcome-Entwicklung von ausgewählten Sektoren beschäftigte sich der zweite Teil der Studie mit den Wirkungen der Änderungen der Instrumente gemäss der KG-Revision 2003. Aufgrund des kurzen Zeitraums seit Inkraftsetzung, liegen in der Schweiz zu wenige Erfahrungen mit den neuen Instrumenten vor, um eine Evaluation durchführen zu können. Daher wurden mithilfe eines strukturierten Fragebogens Erfahrungen in Ländern erhoben und aufbereitet, welche bereits seit längerem über die in der Schweiz neu eingeführten Instrumente verfügen. Von den geänderten Bestimmungen und Instrumenten standen die Sanktionsmöglichkeiten (Art. 49a Abs. 1 KG) sowie die Bonus- bzw. Kronzeugenregelung (Art. 49a Abs. 2 KG) im Fokus der Untersuchung, da diese für das schweizerische Wettbewerbsrecht im Vergleich zum KG 1995 einen tiefgreifenden Wechsel der wettbewerbsrechtlichen Praxis darstellen. Betrachtet wurden die EU und drei Mitgliedsländer (Deutschland, UK und die Niederlande) sowie die USA. In allen Ländern wurden jeweils ein Vertreter einer Wettbewerbsbehörde und einer privaten Kanzlei befragt.

Die Umfrage hat gezeigt, dass in allen untersuchten Ländern in der Vergangenheit zunehmend Kartelle aufgedeckt und Sanktionen ausgesprochen wurden. Gemäss den Aussagen der Befragten haben dabei die beiden analysierten Instrumente (Bussenmöglichkeiten und Bonus- resp. Kronzeugenregelung) eine wichtige Rolle gespielt. Bei der Bussenpraxis besteht dabei kein wesentlicher Unterschied, ob ein Unternehmen oder eine Privatperson gebüsst wird, da in Unternehmen Kompensationszahlungen für gebüsste Mitarbeiter möglich sind, so dass letztlich immer das Unternehmen die Busse trägt. Geldbussen können zwar abschreckend wirken, jedoch fliessen die erwartete Sanktionshöhe zusammen mit der Aufdeckungswahrscheinlichkeit in das Kosten-Nutzen-Kalkül für ein potenziell wettbewerbsschädliches Verhalten eines Unternehmens ein.

Eine stärkere Abschreckungswirkung kann erreicht werden, wenn Privatpersonen als Sanktionen mit Freiheitsstrafen rechnen müssen. Für derartige Eingriffe müsste gemäss Befragung jedoch eine besondere Rechtfertigung gegeben sein, so dass Freiheitsstrafen nur für wettbewerbsökonomisch unumstrittene Tatbestände wie harte Kartelle in Frage kommen sollten. Zu bedenken ist bei einem Einsatz von Freiheitsentzug und auch Geldbussen gegenüber Privatpersonen, dass in einer dynamischen Sicht die Bussenpraxis die Schwere der Busse in Erwägung zieht und Freiheitsstrafen eher zögernd ausgesprochen werden. Damit wäre die Abschreckungswirkung weniger stark.

Die Befragung zeigt, dass die Instrumente «Sanktionen» und «Kronzeugenregelung» in den einzelnen Ländern in der Feingestaltung unterschiedlich ausfallen, aber unabhängig von der Ausgestaltung einen Beitrag zur Erhöhung der Wirksamkeit der Entscheidungen der Wettbe-

werbsbehörden leisten. Die Sanktionen haben in den letzten Jahren in den untersuchten Ländern sowohl in Anzahl als auch in der Höhe der ausgesprochenen Geldbussen zugenommen.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Das Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsabreden (Kartellgesetz, KG) vom 6. Oktober 1995 wurde durch den Gesetzgeber im Jahr 2003 in verschiedener Hinsicht revidiert. Die wesentlichste Neuerung des per 1.1.2004 in Kraft getretenen Kartellgesetzes betrifft die Möglichkeit, direkte Sanktionen bei unzulässigen Verhaltensweisen zu verhängen. Damit soll insbesondere die Präventivwirkung des KG erhöht werden, was durch die in Art 49a KG erwähnten Instrumente wie beispielsweise die Bonusregel gemäss Art. 49a Abs. 2 KG unterstützt werden soll. Neben der Sanktionierungsmöglichkeit wurde im Rahmen der Revision zudem auch ein Vermutungstatbestand für vertikale Mindestpreisbindungen und absoluten Gebietschutz geschaffen (Art. 5 Abs. 4 KG) und der Begriff der Marktbeherrschung präzisiert (Art. 4 Abs. 2 KG).

Aufgrund des Art. 59a KG wird der Bundesrat beauftragt, für die Evaluation der Wirksamkeit der Massnahmen und des Vollzugs des KG zu sorgen. Hierzu hat der Bundesrat nach Abschluss der Evaluation, spätestens aber fünf Jahre nach Inkrafttreten der Bestimmungen (Frühjahr 2009), dem Parlament Bericht zu erstatten und Vorschläge für das weitere Vorgehen zu unterbreiten.

Um den gesetzlich geforderten Bericht zeitgerecht erstellen zu können, wurde im Winter 2006/07 eine Steuerungsgruppe zur Evaluation KG gebildet und verschiedene externe und interne Arbeiten in Auftrag gegeben respektive ausgeschrieben. Die Evaluation hat sich dabei am Zweck des KG zu orientieren und dem Wirkungsmodell mit den Ebenen Konzept (Ziele und Instrumente), Vollzug (Anwendung des KG), Output (von Behörden erbrachte Leistungen), Impact (Wirkungen bei den Adressaten des KG in der Wirtschaft) und Outcome (volkswirtschaftliche Auswirkungen) Folge zu leisten. Um die verschiedenen Aspekte der Evaluation des KG abdecken zu können, wurden elf verwaltungsinterne Projekte² und fünf Projekte mit externer Unterstützung³ definiert.

² Vgl. Pflichtenheft Abschnitt F.1

³ Vgl. Pflichtenheft Abschnitt F.2

1.2 Fragestellung der Untersuchung

Im Vordergrund dieses Forschungsprojektes stehen die beiden folgenden Fragen⁴:

1. Führen die Bestimmungen und Instrumente des KG zu einer Förderung von Wettbewerb und zu einer Verhinderung von Wettbewerbsbeschränkungen und damit zu einer Erhöhung der statischen und dynamischen Effizienz (höhere Wohlfahrt) in der schweizerischen Volkswirtschaft und zu Wirtschaftswachstum?

Ist diese erwartete Wirkung empirisch feststellbar und auf das KG und/oder einzelne Bestimmungen und Instrumente des KG zurückzuführen?⁵

Soweit die Wirkung empirisch feststellbar ist und die erwartete Wirkung nicht oder nur teilweise erreicht wurde:

- Liegt das Problem beim Konzept oder bei der Anwendung des Konzepts?
- Welche Anpassungen beim Konzept oder bei der Anwendung des Konzepts sind notwendig um ein besseres Resultat zu erzielen?

2. Haben in diesem Zusammenhang die per 1. April 2004 neu eingeführt Instrumente wie v.a. die Sanktionsmöglichkeiten (Art. 49a Abs. 1 KG) und die Bonusregelung (Art. 49a Abs. 1 KG) die erwartete Wirkung erzielt?

Ist die erwartete Wirkung empirisch feststellbar und auf einzelne Bestimmungen und Instrumente des KG zurückzuführen?

Soweit die Wirkung empirisch feststellbar ist und die erwartete Wirkung nicht oder nur teilweise erreicht wurde:

- Liegt das Problem beim Konzept oder bei der Anwendung des Konzepts?
- Welche Anpassungen beim Konzept oder bei der Anwendung des Konzepts sind notwendig um ein besseres Resultat zu erzielen?

Für den Outcome einer Volkswirtschaft ist relevant, auf welcher Grundlage wirtschaftliche Aktivitäten möglich sind, also unter welchen Rahmenbedingungen Wertschöpfung stattfindet. Die Schweiz basiert ihre Wirtschaft auf der Handels- und Gewerbefreiheit im Rahmen einer wettbewerblichen Wirtschaftsordnung. Die Differenz im Outcome zwischen dieser Ordnung, in der die Preissignale aus Angebot und Nachfrage resultieren, und bspw. einer sozialistischen Ordnung, dürfte augenfällig sein. Dagegen kann ein Outcome-Unterschied zwischen der aktuellen wettbewerbspolitischen Praxis in der Schweiz und derjenigen, die bspw. vor 1995 praktiziert wurde, weniger ausgeprägt sein, d. h. die Messung von Konsequenzen einer Adjustierung inner-

⁴ Vgl. Pflichtenheft Abschnitt F.2

⁵ Vgl. Pflichtenheft Abschnitt F.2

halb einer dynamischen wettbewerblichen Marktwirtschaft auf gesamtwirtschaftlicher Ebene stellt eine gewisse Herausforderung dar. Um zu den Forschungsfragen, zur Evaluation des Outcome des KG, valide Aussagen erarbeiten zu können, wurde ein zweistufiges Vorgehen angewandt:

1. **Herleitung eines Kriterienrasters zur Beurteilung der Wirksamkeit:** Um die Wirksamkeit des KG beurteilen zu können, sind entsprechende Beurteilungskriterien notwendig. Diese Kriterien müssen zum einen sachgerecht sein, d. h. die im Zweckartikel formulierten Ziele abbilden können. Zum anderen müssen sie aber auch umsetzbar, d. h. für die Beurteilung der Hauptbereiche des KG («unzulässige Wettbewerbsabreden», «unzulässige Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen» sowie «Unternehmenszusammenschlüsse») datenmässig erfassbar sein.
2. **Ermittlung der volkswirtschaftlichen Wirkung:** Nach der Definition der Beurteilungskriterien gilt es die volkswirtschaftliche Wirkung zu erfassen und gemäss dem definierten Raster zu beurteilen. Hierzu sind zwei Phasen der KG-Revision zu unterscheiden:
 1. **Beurteilung der Wirkung des KG 1995:** Zur Beurteilung der statischen und dynamischen Effizienz und des Einflusses des KG auf die Entwicklung innerhalb eines Sektors kommen empirische Untersuchungen im Sinne von ökonometrischen und deskriptiven Analysen zur Anwendung.
 2. **Beurteilung der Wirkung der KG-Revision:** Zur Beurteilung der Wirkung der Revision des KG seit 2004 werden Analogieschlüsse aufgrund internationaler Erfahrungen mit den neuen Instrumenten des KG gezogen.

Wichtig bei der Umsetzung ist, dass bei der Analyse die Beurteilung des Outcome im Zentrum steht. Nicht Bestandteil ist somit eine Beurteilung des Vollzugs, des Outputs oder des Impacts. Mit anderen Worten wird im Rahmen des Forschungsprojektes weder eine ökonomische Beurteilung der Arbeitsweise der Wettbewerbsbehörde und ihrer Berichte, Verfügungen etc. vorgenommen, noch stehen die konkreten Auswirkungen im Sinne von Fallanalysen bei den von den Entscheiden der Wettbewerbsbehörden betroffenen Akteuren im Fokus der Betrachtung.

Trotz dieser Fokussierung auf den Outcome und seine möglichen Erklärungsfaktoren spielen natürlich auch die übrigen Ebenen der Evaluation eine Rolle. So bildet beispielsweise die summarische Analyse der KG-Fälle in den betrachteten Sektoren einen wichtigen Ausgangspunkt für die Analyse des Outcome. Darüber hinaus sind je nach Ergebnis der Outcome-Analyse auch Rückschlüsse auf das Konzept notwendig.

1.3 Aufbau des Berichtes

Für die Untersuchung der Auswirkung der Revision des Kartellgesetzes auf die Volkswirtschaftliche Entwicklung in diesem Bericht wurde teilweise auf Vorarbeiten aufgebaut, die Plaut Economics im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) bis Ende Januar 2008 durchgeführt hatte. Diese Vorarbeiten, welche die Operationalisierung des Untersuchungsgegenstands beinhalten, wurden Polynomics vom Auftraggeber zur Verfügung gestellt und werden einfüh-

rend in *Kapitel 2* aufgearbeitet. Ausgehend vom Zweck des Kartellgesetzes wird darin ein Kriterienraster zur Erfassung von Outcome-Indikatoren hergeleitet. Ausserdem werden die Branchen identifiziert, für die eine Outcome-Messung durchgeführt werden soll.

Kapitel 3 enthält die Grundlagen der Outcome-Messung, die im Rahmen dieses Projekts durchgeführt wurde. Einführend werden dazu die Untersuchungshypothesen und deren Herleitung beschrieben. Zudem wird erklärt wie die Zielgrösse «wirksamer Wettbewerb» operationalisiert wurde, so dass eine Messung überhaupt möglich wird. Die Methoden zur Analyse der Einflussfaktoren von Wettbewerb werden erläutert bevor die Resultate der ökonometrischen Analyse beschrieben werden. Das Kapitel endet mit einer Begründung der deskriptiven Analyse der einzelnen Branchen in den folgenden Kapiteln.

Die Analyse für die einzelnen Branchen wird in *Kapitel 4* (Detailhandel), *Kapitel 5* (Retail-Banking) und *Kapitel 6* (Energieversorgung) durchgeführt. Die Branchenanalysen sind jeweils in vier Abschnitte gegliedert. Im ersten Abschnitt werden die für die betrachtete Branche relevanten KG-Entscheide im Hinblick auf die Schwerpunktsetzung innerhalb der Branche zusammengefasst. Im Vordergrund stehen insbesondere Fälle mit nationalem Bezug. Neben den wettbewerbspolitischen Entscheiden ist jedoch noch eine Vielzahl an anderen möglichen Einflussfaktoren bei der Beurteilung des Outcome einer Branche zu beachten. Aus diesem Grund gibt der zweite Abschnitt im Rahmen der jeweiligen Branchenanalyse einen Überblick über die relevanten Umfeldbedingungen. Im Vordergrund stehen neben den staatlichen Regulierungen auch die Besonderheiten des Marktumfelds. Anschliessend wird im dritten Abschnitt die Entwicklung der Outcome-Indikatoren vorgestellt. Wo sinnvoll und aufgrund der Datenlage möglich, wird die Entwicklung in einen internationalen oder zumindest gesamtwirtschaftlichen Kontext gestellt. Der letzte Abschnitt jeder Branchenanalyse beinhaltet die Frage, inwieweit die beobachtete und noch nicht erklärte Outcome-Entwicklung allenfalls auf die wettbewerbspolitische Aktivität zurückgeführt werden könnte.

Schliesslich widmet sich *Kapitel 7* der Beurteilung der Wirkung der KG-Revision 2003 mithilfe internationaler Erfahrungen. Der Bericht endet mit dem Literaturverzeichnis in *Kapitel 8*.

2 Operationalisierung des Untersuchungsgegenstand

Aufgrund der Tatsache, dass es bei der Evaluation des Outcome um die Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Effekte geht, ist bewusst eine Analyseebene anzustreben, welche sich von der sonst üblichen «Einzelfallbetrachtung» abhebt. Erschwerend kommt dabei hinzu, dass der im KG formulierte Zweck der Förderung von wirksamem Wettbewerb nicht anhand einer einzelnen Masszahl beurteilt werden kann. Vielmehr sind eine Reihe von Indikatoren im in- und ausländischen Quervergleich zu beurteilen, bevor auf die Intensität des Wettbewerbs und dessen Veränderung über die Zeit geschlossen werden kann. Abschnitt 2.1 geht deshalb auf die Zielsetzung des Kartellgesetzes ein. Mit der Herleitung eines Kriterienrasters in Abschnitt 2.2 werden die im Rahmen der vorliegenden Studie verwendeten Indikatoren zur Beurteilung der Entwicklung des Wettbewerbs dargestellt. Entscheidend bei der Beurteilung der Wirkung von wettbewerbspolitischen Entscheiden auf das Outcome ist dabei der erwartete kausale Zusammenhang. Die Auswahl der zu analysierenden Branchen wird in Abschnitt 2.3 getroffen.

2.1 Zweck des Kartellgesetzes

2.1.1 *Kartellgesetz und wirksamer Wettbewerb*

Die Zielsetzung des Kartellgesetzes ist die Förderung des «wirksamen Wettbewerbs». Wirksamer Wettbewerb ist das stärkste Anreizsystem für einen ökonomisch effizienten Ressourceneinsatz. In einer offenen Marktwirtschaft – demokratisch legitimierte Institutionen und Eigentumsrechte vorausgesetzt – erlaubt wirksamer Wettbewerb, dass knappe Ressourcen effiziente Verwendung finden. Er ermöglicht durch wiederholte Prozesse von Versuch und Irrtum Marktergebnisse fortwährend zu verbessern. Mit der Zielsetzung des wirksamen Wettbewerbs stützt das Kartellgesetz diese Prozesse, indem es Aktivitäten der Weko gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Absicht legitimiert, Wettbewerb zu erhalten bzw. erneut herzustellen.

2.1.2 *Gesellschaftliche Wohlfahrt als Mass für wirksamen Wettbewerb*

Die Betonung des wirksamen Wettbewerbs als Zielfunktion des KG ist für eine Evaluation des Outcome KG-basierter Aktivitäten zu wenig spezifisch. Folglich gilt es in einem ersten Schritt den Begriff des wirksamen Wettbewerbs zu operationalisieren, so dass eine volkswirtschaftliche Beurteilung, ob Wettbewerb wirksam ist oder nicht, ermöglicht wird. Im Rahmen dieser Arbeit wird davon ausgegangen, dass wirksamer Wettbewerb zu einer Erhöhung des gesellschaftlichen Wohls führt. Ein Mass für das gesellschaftliche Wohl stellt die Wirtschaftswissenschaft mit dem Konzept des sozialen Überschusses zur Verfügung, begriffen als Summe der Tauschgewinne zwischen Konsumenten und Produzenten (Schmidtchen, 2005, 6). Mit anderen Worten vollzieht sich wirksamer Wettbewerb als Entdeckungsverfahren von Wertschöpfungsprozessen bei gleichzeitiger Rivalität zwischen Konsumenten und Produzenten, sich möglichst grosse Anteile an der Wertschöpfung anzueignen (Makowski, Ostroy, 2001).

«Barriers to entry into a market can be defined to be socially undesirable limitations to entry of resources which due to protection of resource owners already in the market» (von Weizsäcker, 1980, 13). Alle Formen von Marktzutrittsschranken (oder genereller Wettbewerbsbeschränkungen) sind Zustände mit der Folge, dass sich die Wohlfahrt weniger gut entwickelt als dies ohne eine spezifische Beschränkung wie z. B. ein Monopol, ein Preiskartell etc. der Fall wäre.

Die Güte des Wettbewerbsrechts bzw. seiner Umsetzung ist in Abhängigkeit von der Entwicklung der Wertschöpfung bzw. der gesellschaftlichen Wohlfahrt zu beurteilen. Ziel des Kartellgesetzes ist der wirksame Wettbewerb. Bei der Beurteilung des Outcome und somit der Ableitung von Beurteilungskriterien wettbewerbsrechtlicher Aktivitäten gilt es dabei verschiedene potenzielle Zielkonflikte zu berücksichtigen, auf die in den folgenden beiden Abschnitten kurz eingegangen wird.

2.1.3 Zielkonflikt zwischen statischer und dynamischer Effizienz

Ein erster potenzieller Zielkonflikt zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Wirkung des KG ist die Unterscheidung zwischen den eher kurzfristigen versus den eher langfristigen Effekten des Outcome. Mit anderen Worten hängen das gesellschaftliche Wohl und der Begriff der Effizienz unmittelbar zusammen und sind somit Kern der Wettbewerbspolitik. Die eher kurzfristigen Effekte können anhand von Indikatoren zur statischen Effizienz (Allokations- und produktionstechnische Effizienz) und die eher langfristigen Effekte anhand der dynamischen Effizienz beurteilt werden (vgl. auch Schwalbe, Zimmer, 2006, 3ff.).

Allokationseffizienz ist gegeben, sobald die vorhandenen Ressourcen wirtschaftlich am sinnvollsten eingesetzt werden, also eine Änderung der Zuordnung derselben nicht mehr zu einer Verbesserung des gesellschaftlichen Wohls führt. Die Allokationseffizienz besagt dagegen nichts über die Verteilung der Güter. Danach ist die konkrete Verteilung der Gesamtwohlfahrt auf Konsumenten (Konsumentenwohlfahrt) und Produzenten (Produzentenwohlfahrt) unerheblich.

Produktionstechnische Effizienz ist gegeben, wenn bei gegebenem technologischem Stand ein bestimmter Output mit geringstmöglichem Input erzeugt wird. Produktionseffizienz wird bei Unternehmen erreicht, indem der Gewinn maximiert wird. Bezogen auf die Gesamtwirtschaft ist Produktionseffizienz gegeben, wenn jeweils die effizienteste Technologie verwendet wird.

Dynamische oder innovative Effizienz ist gegeben, wenn zusätzliche Kosten für Forschung und Entwicklung, Technologieänderungen etc. genau so gross sind wie der erwartete zusätzliche Erlös aus den damit einhergehenden Investitionen. Ob der Wirtschaftsprozess dynamisch effizient ist, lässt sich im konkreten Fall schwer sagen. Insbesondere ist der Begriff der dynamischen Effizienz und damit einhergehend auch der Innovation bisher nicht vergleichbar integriert in der ökonomischen Theorie wie etwa die statische Effizienz. Vereinfachend wird bis heute mit der Annahme gearbeitet, dass der Zusammenhang zwischen Forschung und Entwicklung sowie dynamischer Effizienz positiv ist.

Aus den genannten Gründen werden bei der Herleitung von Kriterien zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Wirkung des KG sowohl Indikatoren zur Beurteilung der statischen wie auch der dynamischen Effizienz definiert.

2.1.4 Zielkonflikt zwischen Effizienz und Verteilung

Ein zweiter potenzieller Konflikt bei der Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Wirkung des KG besteht zwischen Effizienz- und Verteilungszielen. Der Fokus des Kartellgesetzes liegt auf dem wirksamen Wettbewerb, wobei offen bleibt, welcher wettbewerbstheoretische Ansatz zu Grunde gelegt wird. Allerdings ist wirksamer Wettbewerb nicht verteilungsneutral. Nicht selten wird daher im Rahmen wettbewerbspolitischer Aktivitäten die Wirkung auf die Konsumentenwohl­fah­rt in den Vordergrund gestellt.

Verteilungsfragen sind in der Tat ein gesellschaftliches Thema, nicht aber Gegenstand der Wettbewerbspolitik. Ist die Gesellschaft mit der Primärverteilung des Wettbewerbs unzufrieden, steht ihr die Möglichkeit offen, demokratisch legitimierte Umverteilungsmassnahmen zu ergreifen. Da es bei derartigen Massnahmen definitionsgemäss Gewinner und Verlierer gibt, bedingen diese vorgängig jeweils einen politischen Konsens über Wertefragen. So wird politisch meist angestrebt, dass bei anvisiertem Gewinn der Umverteilungsempfänger der Verlust der Umverteilungsgeber so gering wie möglich ist. Pareto-superiore Umverteilungsmassnahmen können dagegen wiederum «wertfrei» untersucht werden. Diese Analyse ist etwa Thema der Finanzwissenschaft und auch der normativen und positiven Regulierungstheorie. Insbesondere letztere trägt der Tatsache Rechnung, dass unverhältnismässige Verteilungsergebnisse des Wettbewerbs negative Anreize auf die Leistungsträger zeitigen. Der zu verteilende Kuchen wird fortwährend kleiner, was nicht paretoeffizient ist. Die Verlierer verlieren mehr als die Gewinner gewinnen. Daher ist es zentral, dass die Wettbewerbspolitik kein besonderes Augenmerk auf die Tauschgewinne der Konsumenten legt, also keine Wertschöpfungsbremse installiert, sondern wirksamen Wettbewerb vielmehr als Konzept begreift, bei dem durch wachsende Wohlfahrt letztlich alle Beteiligten gewinnen können, also nicht per se ein Widerstreit mit sozialen und anderen politischen Zielen besteht.

Aus den genannten Gründen werden bei der Ableitung der Kriterien zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Wirksamkeit des KG nur Kriterien betrachtet, welche die gesamtwirtschaftliche Effizienz als Zielgrösse abbilden sollen.

2.2 Herleitung des Kriterienrasters zur Evaluation

Basierend auf den Vorüberlegungen zur Eingrenzung des Begriffs wirksamer Wettbewerb soll im Folgenden ein Kriterienraster hergeleitet werden, welcher es erlaubt, die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen (Outcome) des KG zu evaluieren. Dazu wird in Abschnitt 2.2.1 auf bestehende Arbeiten verwiesen, welche sich jedoch vor allem mit den Ebenen Vollzug, Output oder Impact befassen und nur bedingt auf Outcome-Wirkungen eingehen. Um die gesamtwirtschaftliche

Wirkung der Wettbewerbspolitik zu beurteilen, ist eine dazu geeignete Aggregationsebene für die Beurteilungskriterien zu bestimmen. In Abschnitt 2.2.2 wird erläutert, weshalb im Rahmen dieses Projektes die Branchenebene als dafür geeignet angesehen wird. Anschliessend werden die Kriterien zur Beurteilung des Outcome diskutiert. Dabei gilt es zwischen den Kriterien zur Beurteilung der statischen und dynamischen Effizienz zu unterscheiden (Abschnitt 2.2.3). Schliesslich sind die Auswirkungen von wettbewerbspolitischen Entscheidungen immer auch im Zusammenspiel mit anderen für die jeweilige Branche relevanten Regulierungen und Rahmenbedingungen zu sehen. Abschnitt 2.2.4 erweitert deshalb den Kriterienkatalog um diese Rahmenbedingungen. In Abschnitt 2.2.5 wird der für die Evaluation der volkswirtschaftlichen Wirkung des KG verwendete Kriterienraster zusammengefasst.

2.2.1 Allgemeine Indikatoren zur Wirksamkeit wettbewerbspolitischer Aktivität

Die Fragestellung zur Beurteilung wettbewerbspolitischer Aktivität ist nicht neu; Dennoch kann auf Basis der bisher zum Thema veröffentlichten Literatur insbesondere für die Outcome-Ebene nicht tel quel auf ein etabliertes System rekurriert werden. In der Literatur ist die Wettbewerbspolitik bezogen auf verschiedene Auswertungsperspektiven wie Impact, Output, Vollzug etc. hin überprüft worden. Die aktuellsten Arbeiten, die mit Indikatoren arbeiten, um die Effektivität von Wettbewerbsbehörden einzuschätzen, wurden von Conway und Nicolletti (2006), von Høj (2007) und von Voigt (2006) verfasst. Darin wird jedoch die Wirkung der Aktivitäten der Wettbewerbsbehörden nicht bezogen auf den Outcome, also die Effizienzwirkung dargestellt; vielmehr wird diese in einem breiteren Kontext untersucht. So unterbreiten

- Conway und Nicolletti (2006) ein «non-manufacturing regulation system» (NMR), im Rahmen dessen vorwiegend qualitative Informationen zu den Themen Markteintrittsbarrieren, öffentliche Eignerschaft, Marktstruktur, vertikale Integration und Preiskontrollen erhoben und ausgewertet werden;
- Høj (2007) einen «Competition law and policy indicator» (CLP) bei dem die Wettbewerbsgesetzgebung nach der Umsetzung des Gesetzes und nach der Neutralität der Wettbewerbsbehörde beurteilt wird. Es fungieren keine Subkriterien, die für die Messung des Outcome erforderlich wären;
- Voigt (2007) ein vier Indikatoren umfassendes Beurteilungssystem, um die ökonomische Wirkung der Wettbewerbspolitik zu evaluieren. Die vier Indikatoren beschäftigen sich (i) mit dem substanziellen Gehalt der Wettbewerbsgesetzgebung, (ii) mit dem Ausmass, nach dem diese einen ökonomisch fundierten Ansatz vertritt, (iii) mit der formalen Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörden sowie (iv) mit ihrer faktischen Unabhängigkeit. Auch hier werden explizit keine Messgrössen für den Outcome entwickelt.

Versuche zur Messung der Wettbewerbsintensität, wie sie der Boone-Indikator darstellt (Boone et al. 2004), sind in ihrer Anwendbarkeit aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit begrenzt. Die starke Fokussierung auf Fallanalysen mit Betonung von Impact und Output wird auch von Neven und Zenger bestätigt (Neven/Zenger 2007).

2.2.2 Branchenbetrachtung

Die Wirkung der Tätigkeit von Wettbewerbsbehörden auf das Marktergebnis kann grundsätzlich auf verschiedene Weise betrachtet werden. Es können quantitative Schätzungen der Wohlfahrt durchgeführt werden, bezogen auf einzelne Fälle, bezogen auf Branchen, bezogen auf ein Teilgebiet der Wettbewerbspolitik oder bezogen auf die gesamte Wettbewerbspolitik eines Landes (Gesetzgebung, Gerichtsentscheide etc.). Im Folgenden wird begründet, weshalb im Rahmen der vorliegenden Untersuchung der Fokus auf die Branchenbetrachtung gelegt wird.

Wettbewerbspolitik orientiert sich daran, dass die Welt «unvollkommen» ist, also nicht paretoeffizient. Irgendjemand kann nach wie vor bessergestellt werden, ohne dass jemand anders schlechtergestellt wird. Doch die für ein solches Optimum erforderlichen Massnahmen sind meistens über viele Branchen und Märkte verteilt. Damit einhergehend kann die partielle Verbesserung in einem Markt infolge von Marktinterdependenzen gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv wirken. Auf dieser Erkenntnis wurde die sogenannte Theorie des «Second Best» begründet (Lipsey, Lancaster 1956), die u. a. feststellt, dass in einer pareto-ineffizienten Welt sogar durch eine weitere Unvollkommenheit die Gesamtwohlfahrt steigen kann. Wichtig ist insofern, dass wettbewerbspolitische Aktivität das Marktergebnis im gesamtwirtschaftlichen Sinne mit Blick auf alle Multiplikatoren im Auge behält. Nicht die partielle Unvollkommenheit auf einem relevanten Markt ist von Bedeutung, sondern auch die Wohlfahrtswirkung auf alle anderen Märkte. Zentral ist somit im Rahmen einer Evaluation des Outcome des Kartellgesetzes der intra- und interbranchenbezogene Blick. Der betrachtete Untersuchungsgegenstand ist somit breiter gefasst als derjenige einer fallbezogenen Analyse des Impact KG-basierter Entscheide.

Diese Abhängigkeiten sprechen für eine möglichst weit gefasste Abgrenzung. Erfolgt die Evaluation anhand volkswirtschaftlicher Grössen wie dem Bruttoinlandsprodukt oder der Vollbeschäftigungsquote, besteht jedoch das Problem, dass die spezifische Wirkung des KG nicht herausgefiltert werden kann. Auf Branchenebene dagegen kann die Aktivität der Wettbewerbsbehörde in Relation zu den übrigen Regulierungen einer Branche gesetzt werden. Dies erlaubt, die Wirkung von KG-Entscheiden anhand ihrer Interdependenzen mit anderen Regulierungen zu beurteilen. Im Gegensatz zu Fallbetrachtungen werden nicht nur einzelne Entscheide der Weko betrachtet, sondern relevante Fälle den Branchen zugeordnet. Darüber hinaus wird im Gegensatz zu Fallanalysen explizit eine Analyse der regulatorischen Rahmenbedingungen einbezogen.

2.2.3 Kriterien zur Evaluation des Outcome

Im Folgenden werden Kriterien diskutiert, welche zur Messung des Outcome auf Branchenebene herangezogen werden können. Dabei gilt es Messgrössen zu definieren, die sowohl im Sinne gesamtwirtschaftlicher makroökonomischer Aggregate auf Branchenebene vorliegen und gleichzeitig aus der Wettbewerbstheorie abgeleitet werden können. Wie erwähnt ist dabei zwischen Kriterien der statischen und dynamischen Effizienz zu unterscheiden. Bei den einzelnen Kriterien wird jeweils diskutiert, ob und inwieweit diese Kriterien für eine Evaluation des Out-

come geeignet sind, welche Vor- und Nachteile sie aufweisen und wie sich die datenmässige Umsetzbarkeit präsentiert.

Statische Effizienzkriterien

Preise

Als typisches statisches Effizienzkriterium kann die kurzfristige Preisentwicklung herangezogen werden. Der Einfluss der Aktivität von Wettbewerbsbehörden reflektiert sich in den Preisen innerhalb einzelner Märkte und kann sich auf Branchenebene fortsetzen. Trägt die Wettbewerbsbehörde zur Zerschlagung eines Kartells bei oder verhindert das Fortbestehen einer Preisabrede, ist eine Wirkung auf das Preisgefüge in der entsprechenden Branche beobachtbar, sofern der relevante Markt einen spürbaren Einfluss auf das Preisgefüge innerhalb der betrachteten Branche hat. Auch Preisempfehlungen der Preisüberwachung haben eine unmittelbare Wirkung auf das Preisgefüge in einer Branche.

Die ökonomische Preistheorie unterscheidet u. a. zwischen Monopolen mit Grössenvorteilen (starke natürliche Monopole)⁶ und Monopolen ohne Grössenvorteile (Berg, Tschirrhart, 1988, 24). Bei ersteren sind wohlfahrtsmaximierende Grenzkostenpreise nicht kostendeckend. Es gilt also einerseits die Marktmacht zu beschränken, andererseits Grenzkostenaufschläge zuzulassen, damit die Gesamtkosten gedeckt werden können. Gegenwärtig werden verschiedene Netzbranchen wie die Telekommunikation, die Energie u. a. m. zunehmend für den Wettbewerb geöffnet. Das heisst, dass starke natürliche Monopole nicht nur der allgemeinen Wettbewerbsgesetzgebung unterliegen, sondern zusätzlich in Teilbereichen der sektorspezifischen Marktmachtregulierung. Um diesen Zusammenhang berücksichtigen zu können, werden derartige Regulierungen in die Gesamtbeurteilung einbezogen (vgl. Abschnitt 2.2.4). In der jeweiligen Branche ist zu prüfen, inwieweit Preisbewegungen aufgrund von KG-Entscheidungen bzw. Sektorregulierung oder weiterer gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, wie z. B. exogene Änderungen der Nachfrage bzw. Vorleistungspreise beeinflusst werden.

Da Preise öffentlich zugängliche Informationen sind, sind sie theoretisch auch eruiierbar. Preise liegen meist für einzelne Produkte bzw. Märkte vor. Für eine Betrachtung auf Branchenebene ist es erforderlich, jeweils repräsentative Produktbündel abzubilden. Bei der Interpretation der Ergebnisse sind die mit der Aggregation der Preisinformationen auf Branchenebene verbundenen methodischen Probleme zu berücksichtigen.

⁶ Streng genommen liegt ein natürliches Monopol vor, wenn im relevanten Bereich der Nachfrage die Produktion am kostengünstigsten ist, wenn nur ein Unternehmen anbietet.

Gewinne

Eine gute Firmenperformance (Firmenerfolg) wird durch einen hohen Gewinn im Sinne einer hohen Gewinnmarge reflektiert. Dagegen ist aus wettbewerbsökonomischer Sicht die beste Performance einer Branche, wenn im Zeitablauf alle Gewinnchancen ausgenutzt sind, also aufgrund der Wettbewerbsintensität sozusagen ein ökonomischer Nullgewinn (d. h. kein Übergewinn) beobachtbar ist.

Wird der Firmenerfolg an den Gewinnen gemessen, müssten grössere Unternehmen der gleichen Branche vergleichsweise höhere Gewinne erzielen als kleinere. Doch die Beziehung zwischen Unternehmensgrösse und Gewinn ist in der Literatur umstritten. In einigen Untersuchungen zeigt sich, dass der Marktanteil in Verbindung mit Produktdifferenzierung zu Gewinnen führt, die oberhalb von Gewinnen bei vollständiger Konkurrenz liegen. Demzufolge überlagern sich mit Grössenwachstum einhergehende Kostensenkungen und preiserhöhende Effekte infolge von Marktmacht. Dies führt zur ungeklärten Frage, ob höhere Gewinne das Ergebnis höherer Leistungsfähigkeit oder grösserer Marktmacht sind.

Überdurchschnittlich hohe Gewinne können viele Ursachen haben. Gewinne bei Monopolen, die von Marktzutritt geschützt sind, so dass kein potenzieller Wettbewerb vorliegt, sind nicht per se höher als bei Monopolen, die sich aufgrund von guter Marktleistung, also erfolgreicher Differenzierungs- oder Innovationsstrategien etablieren. Monopolgewinne können Quellen eines Vorsprungs auf der Erfahrungskurve und damit auch von Gewinnen im internationalen Warenaustausch sein, sind also nicht zwingend das Resultat fehlenden Wettbewerbs. Insbesondere, wenn branchenspezifische steigende Skalenerträge (Vorteile der Clusterbildung, vgl. Krugmann, 1991) vorliegen, können sich auf Branchenebene innerhalb eines Landes Übergewinne im Vergleich zur gleichen Branche im Ausland herausbilden und über einen längeren Zeitraum beobachtet werden. Zur Beurteilung, ob Gewinne auf mangelnden Wettbewerb zurückzuführen sind, sind demnach auf Branchenebene die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

Eine überdurchschnittlich gute Branchenperformance kann auch mit einem im Vergleich zur Gesamtwirtschaft überdurchschnittlich hohen branchenspezifischen Risiko (Beta) einhergehen. In hochkompetitiven Branchen sind vielfach temporär hohe (Pionier-)Gewinne möglich, zeitweise jedoch auch hohe Verluste beobachtbar. Die Wirkung auf Branchenebene kann neutral sein, da es innerhalb der Branche Gewinner und Verlierer geben kann. Die Gewinnverteilung innerhalb einer Branche über einen längeren Zeitraum könnte dabei mehr Aufschluss über mangelnden Wettbewerb geben.

Gewinne sind meist nur von börsenkotierten Unternehmen bekannt. Andere Gewinnzahlen gehen aus Jahresberichten und teilweise Branchenbroschüren hervor. Dagegen dürfte es kaum möglich sein, mithilfe dieser Daten Branchengewinne oder die Gewinnverteilung innerhalb einer Branche abzuleiten. Eine Möglichkeit wäre allenfalls, aus bestehenden Preis- und Kosteninformationen branchenspezifische Mark-ups zu berechnen.

Wohlfahrt

Die Wohlfahrt bestimmt sich bei geltenden Preisen als die linksseitige Fläche unterhalb der Nachfrage und oberhalb der Angebotskurve. Wohlfahrtserhöhungen sind möglich, indem Unternehmen ihre Produktions-(transaktions)kosten senken (Angebotskurve verschiebt sich nach rechts), die Nachfragetransaktionskosten senken, die erwartete Qualität verbessern, die Preise von komplementären und substitutiven Gütern verändern (Nachfragekurve verschiebt sich nach oben) oder neue Produkte oder Dienstleistungen anbieten. Bei einer Verwendung des Rentenkonzepts, welches auf der (statischen) Preistheorie mit den neoklassischen Prämissen der vollständigen Konkurrenz basiert, ist zu beachten, dass es für eine Messung der Wohlfahrt in einer Welt des «second best» nur bedingt geeignet ist.

Bei der Operationalisierung des Wohlfahrts- und damit des Rentenbegriffs (Produzenten- und Konsumentenrente) durch Markt- und Preisstatistiken sind demnach die jeweiligen Marktbesonderheiten zu berücksichtigen. Auf Branchenebene sind damit einer Verwendung des Wohlfahrtskonzepts Grenzen gesetzt, da das Aggregationsniveau keine Betrachtung der spezifischen Marktgegebenheiten zulässt.

Dynamische Effizienzkriterien

Produktivitätsentwicklung

Wichtig ist im Rahmen der Interpretation der Produktivität und deren Entwicklung, dass die optimale Mindestbetriebsgrösse branchenspezifisch sehr unterschiedlich ausfällt und auch innerhalb einer Branche variieren kann. Produktivität ist eine Kennzahl für Leistungsfähigkeit. Die Leistungsfähigkeit von Branchen wird an den Produktionskosten (Input) einer bestimmten Gütermenge (Output) gemessen. Sie bezeichnet das Verhältnis zwischen produzierten Gütern und den dafür benötigten Produktionsfaktoren.

Daten zur Produktivitätsentwicklung liegen auf Branchenebene vor, wenngleich in der Regel nicht die totale Faktorproduktivität sondern die Arbeitsplatzproduktivität statistisch erhoben wird. Veränderungen in der Arbeitsproduktivität lassen nur unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen Rückschlüsse auf die Wettbewerbsintensität zu. Die Arbeitsproduktivität kann z. B. bei einer Outputsteigerung mit unverändertem Faktoreinsatz in Folge von technischem Fortschritt innerhalb einer Branche ansteigen. Andererseits ist ein Anstieg der Arbeitsproduktivität auch möglich, wenn sich das Faktoreinsatzverhältnis bei gleichbleibendem Output zugunsten des Kapitals verschiebt.

Auch bei Verwendung von totalen Faktorproduktivitäten kann in einzelnen z. B. rohstoffintensiven Branchen eine (temporär) stagnierende Faktorproduktivität bei intensivem Wettbewerb vorliegen, wenn sich die Vorleistungen verteuern und die Produktivitätssteigerungen der Branche diesen Preisanstieg nicht sofort kompensieren.

Entwicklungen des Preis-Leistungsverhältnisses

Kurzfristig kann eine zunehmende Wettbewerbsintensität in Folge einer KG-Entscheidung zu sinkenden Preisen führen. Mittel- und langfristig ist zur Beurteilung des Outcome relevant, wie sich damit einhergehend die Qualität entwickelt. Während als statisches Effizienzkriterium die kurzfristige Preisentwicklung relevant ist, interessiert im Rahmen einer dynamischen Betrachtung das Preis-Leistungsverhältnis. Preis- und Qualitätswettbewerb sind daher zwei Seiten derselben Medaille, wobei Qualitätswettbewerb sich nicht nur auf die Variation der gebrauchstechnischen Eigenschaften der Erzeugnisse, die Steigerung der Produktgüte und die Formgebung des Produkts erstreckt, sondern auch auf den Service.

Je nach betrachteter Branche sind spezifische Qualitätsmerkmale beobachtbar, die jedoch nur ausnahmsweise aus bestehenden Statistiken gezogen werden können. Vielmehr steht für eine branchenspezifische Betrachtung der Entwicklung des Preis-Leistungsverhältnisses das spezifische Erkenntnisinteresse (z. B. die Entwicklung einer spezifischen Produkteigenschaft) im Vordergrund.

Zur Bestimmung des Preis-Leistungsverhältnisses werden für die ausgewählten Branchen repräsentative Leistungsbündel definiert, die anschliessend in das Verhältnis zu den erfassten Preisen der Branche gesetzt werden können. Ein derartiges Vorgehen wurde von den Autoren bereits im Zusammenhang mit der Messung der Liberalisierungswirkung in Netzsektoren angewendet (Vaterlaus et al., 2003).

Wertschöpfungsentwicklung

Die Wertschöpfung ist ein Mass für die wirtschaftliche Leistung einer Branche (in der Regel innerhalb eines Jahres). Im Zuge der Veränderung von Wettbewerbsbedingungen spielt die Wechselbeziehung von Dienst- und Sachleistungen als integrativer Bestandteile der Wertschöpfung eine zentrale Rolle. Nach Picot (1991) berechnet sich die Wertschöpfung als Differenz aus der Gesamtleistung (Umsatzerlöse, Bestandsveränderung) und der Vorleistungen aus anderen Branchen (zugekauft Material, Dienstleistungen, Zinsen). Veränderungen in der Wertschöpfung einer Branche können daher zum einen in einer veränderten Leistungsfähigkeit der betreffenden Unternehmen oder Veränderungen in den Bezugsbedingungen von Vorleistungen aus anderen Branchen begründet sein. Das Niveau der Wertschöpfung einer Branche wird durch technologische Rahmenbedingungen im Vergleich zu anderen Branchen mitbestimmt. Grundsätzlich kann bei steigender Wertschöpfung einer Branche vermutet werden, dass Wettbewerb vorliegt. Für die Evaluation müssen jedoch weitere Faktoren wie Interdependenzen mit anderen Branchen sowie exogene Nachfrageentwicklungen mitberücksichtigt werden.

Daten zur Entwicklung der Branchenwertschöpfung, von Vorleistungen aus anderen Branchen und von Produktionswerten im Allgemeinen gehen aus Branchenstatistiken und aus Informationsquellen von Branchenverbänden hervor.

Innovationen

Innovationen sind ein Indikator für die dynamischen Wettbewerbsfunktionen. Innovationen können dazu beitragen, das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die Wohlfahrt zu erhöhen. Insbesondere, wenn Innovationen durch Wettbewerb getrieben sind, kann sich so eine Entwicklung einstellen, die eine permanente Anpassung des Angebots an die Konsumentenbedürfnisse gewährleistet, wodurch Entwicklungen in Richtung gesamtwirtschaftliches Optimum ermöglicht werden.

Zu beachten bei der Interpretation von Daten zu den Innovationen in einer Branche ist, dass eine rein quantitative Analyse nicht das gesamte Spektrum der Outcome-Wirkung von Innovationen abbilden kann. Forschung und Innovationen in einer Branche können bis zu einem gewissen Grad durch staatliche Interventionen verzerrt werden, indem z. B. Beihilfen und Subventionen zwar die Innovationen beschleunigen, diese aber nicht notwendigerweise an den Konsumentenpräferenzen ausgerichtet sind.

Bei der Betrachtung von Daten zu Innovationen ist daher nicht unmittelbar auf die gesamtwirtschaftliche Wirkung zu schliessen. Die Kriterien müssen daher im Kontext der jeweils verwendeten Outcome-Daten und Rahmenbedingungen beurteilt werden.

Mögliche Indikatoren zur Messung der Innovationen sind

- Forschungs- und Entwicklungsausgaben in den Branchen sowie
- Anzahl von angemeldeten Patenten.

Bei ersteren ist zu beachten, dass der Forschungs- und Entwicklungsaufwand nicht zwangsweise zu (gesamt-)wirtschaftlichem Erfolg führt.

Wird die Zahl der angemeldeten Patente herangezogen, ist darüber hinaus einzuwenden, dass nicht alle Ergebnisse patentierbar sind und es erforderlich wäre, eine unterschiedliche Gewichtung zwischen bahnbrechenden Neuerungen und marginalen Verbesserungen bei Produktionsverfahren anzuwenden. Die Indikatoren zur Messung der Innovationen einer Branche können gleichwohl zur Evaluation der KG-Wirkung herangezogen werden, da sie unter Berücksichtigung der politischen und technologischen Rahmenbedingungen der betrachteten Branchen Tendenzaussagen zur Wirksamkeit des Wettbewerbs zulassen. Ergänzt werden können diese Informationen zudem noch durch die Erkenntnisse der regelmässig durchgeführten Innovationserhebungen der KOF.

2.2.4 Rahmenbedingungen

Das KG soll vor allem private Wettbewerbsbeschränkungen verhindern. Die Entwicklung des Outcome wird in den betrachteten Branchen nicht nur von privaten Verhaltensweisen, sondern auch von staatlichen Regulierungen beeinflusst. Wettbewerbspolitische Entscheidungen sind bei einer Outcome-Betrachtung daher in den Zusammenhang mit staatlichen Regulierungen zu stellen (Vaterlaus et al., 2005). Um gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge bei der Outcome-

Messung nicht zu vernachlässigen, werden ausserdem die angebots- und nachfrageseitigen Interdependenzen und die Struktur der Angebotsseite der jeweiligen Branchen betrachtet.

Sektorregulierungen

Neben dem allgemeinen Wettbewerbsrecht gelten in verschiedenen Branchen sektorale Vorschriften zur Marktmachtregulierung, die einen Einfluss auf den Wettbewerb und/oder die Entwicklung der Branche haben. Um den Anteil der Wettbewerbspolitik an den im Abschnitt 2.2.3 gemessenen Entwicklungen der Outcomegrössen beurteilen zu können, müssen in den betreffenden Branchen die jeweiligen Entwicklungen der Sektorregulierungen einbezogen werden. Dazu werden für die untersuchten Branchen folgende Einflussgrössen aufbereitet:

- Sektorspezifische Gesetze und Verordnungen mit Regulierungswirkung
- Sektorspezifische Zulassungskriterien für Unternehmen
- Aufgaben der sektorspezifischen Regulierungsbehörden

Da die sektorspezifische Regulierung meist in Branchen anzutreffen ist, in denen zumindest in Teilen ein Marktversagen vermutet oder unterstellt wird, ist hier zu prüfen, inwiefern die allgemeine Wettbewerbspolitik ergänzend bzw. im Zusammenspiel mit der Sektorregulierung einen Einfluss auf den Outcome haben kann. Insbesondere sind auch die Entwicklungen abzubilden, die in der sektorspezifischen Regulierung stattgefunden haben, um deren mögliche Wirkung auf den Outcome zu erfassen. Die sektorspezifische Regulierung wiederum kann auch durch wettbewerbspolitische Entscheidungen beeinflusst und in eine bestimmte Richtung getrieben werden. Liegen derartige Interdependenzen zwischen Wettbewerbspolitik und sektorspezifischer Regulierung vor, kann ein Outcome-Effekt in einer Branche auch bei Vorliegen sektorspezifischer Regulierungen indirekt auf die Wettbewerbspolitik zurückgeführt werden. Dies würde einem induzierten Effekt der Wettbewerbspolitik entsprechen.

Aussenhandelsschranken

Wettbewerb stellt sich bei offenen Märkten eher ein als in abgeschotteten Märkten, da Aussenhandelsschranken wie Marktzutrittsschranken wirken. Neben Zöllen spielen nichttarifäre Handelshemmnisse, wie z. B. spezifische Normen eine wichtige Rolle. Sofern die Märkte nach aussen offen sind, sind tendenziell positive Entwicklungen der Outcome-Indikatoren auch ohne wettbewerbspolitische Entscheidungen zu erwarten. In abgeschotteten Märkten hingegen haben Absprachen und Missbrauch von Marktmacht eher Bestand, so dass auch mit Eingriffen der Wettbewerbspolitik eine negative Wirkung auf den Outcome nicht ausgeschlossen werden kann. Die Analyse der Entwicklungen aussenwirtschaftlicher Marktzutrittsschranken ermöglicht eine ergänzende Beurteilung der Outcome-Entwicklungen.

Um die Offenheit der Märkte zu beurteilen, können die in den betrachteten Branchen geltenden tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse erfasst werden. In Frage kommen

- spezifische Zölle

- WTO-Ausnahmen von der Handelsliberalisierung
- spezifische Zulassungskriterien, Normen
- Weitere Importrestriktionen (z. B. Zulassung von Importkartellen)

Die konkret zu berücksichtigenden Aussenhandelschranken hängen von der jeweiligen Branche ab.

Weitere staatliche Regulierungen

Neben den sektoralen und den aussenwirtschaftlichen Regulierungen können in einzelnen Branchen weitere staatliche Regulierungen für den Outcome von Bedeutung sein. Insbesondere interessieren hier Regulierungen, die dazu geeignet sind, Marktzutrittsschranken aufzubauen und damit den Wettbewerb zu beeinflussen. Dazu zählen z. B. spezifische kantonale Zulassungskriterien, Steuern und Subventionen. Diese weiteren staatlichen Regulierungen werden in Abhängigkeit von der jeweils betrachteten Branche berücksichtigt.

Gesamtwirtschaftliche Interdependenzen

Die Betrachtung des Outcome auf Branchenebene kann nur dann Aufschluss über die gesamtwirtschaftliche Wirkung der KG-Entscheidungen geben, wenn gesamtwirtschaftliche Interdependenzen berücksichtigt werden. Darunter fallen Angebots- und Nachfragebedingungen, die für die Branche exogen sind. Auf der Angebotsseite sind dies Veränderungen in Branchen, welche Vorleistungsprodukte in Form von Technologien, Clusterbildung oder Rohstoffen liefern. Auf der Nachfrageseite handelt es sich um Veränderungen in Branchen, welche Vorleistungen einer anderen Branche beziehen oder funktionale Substitute herstellen.

Um die gesamtwirtschaftlichen Interdependenzen zu erfassen, kann die Input-Output-Matrix herangezogen werden. Auf dieser Basis können Analysen branchenspezifischer Angebots- und Nachfragebedingungen durchgeführt und in die Evaluation des Outcome einbezogen werden.

Struktur der Anbieter

Zentraler Indikator für die Messung der Marktstruktur auf der Angebotsseite sind Konzentrationsmasse. Diese werden in der aktuellen wettbewerbspolitischen Praxis vor allem im Sinn von Aufgreifkriterien für Wettbewerbsfälle verwendet. In der Vergangenheit wurden Konzentrationsmasse darüberhinaus auch bei der Beurteilung von Wettbewerbsfällen herangezogen.⁷ Dahinter stand die Vermutung, dass wettbewerbswidriges Verhalten von Unternehmen ab einer

⁷ Vgl. den Ansatz der «Strukturalisten» unter den Vertretern des Struktur-Verhaltens-Ergebnis-Paradigmas. Dieses Paradigma wurde von den Vertretern der Harvard-School entwickelt, die bei der wettbewerbspolitischen Einzelfallbetrachtung («rule of reason») einen Wirkungszusammenhang zwischen Struktur, Verhalten und Ergebnis unterstellen (z. B. Scherer/Ross, 1990, 5).

bestimmten Grösse und Marktdurchdringung erleichtert würde. Die moderne Wettbewerbsökonomie baut die Beurteilung nicht allein auf Marktanteilen und Grösse von Unternehmen auf, sondern berücksichtigt darüberhinaus die Effizienzwirkung unternehmerischer Strategien und beurteilt das Verhalten mit Hilfe spieltheoretischer Modelle (Ross, 2004, 253).⁸ In Verbindung mit dem Innovationspotenzial grosser Unternehmen, ergibt sich ein differenzierteres Bild.

Technischer Fortschritt ist einer der wichtigsten Antriebskräfte von Wirtschaftswachstum, wobei in der wettbewerbsökonomischen Literatur zwei Stossrichtungen diskutiert werden. Es wird sowohl eine positive Beziehung angenommen

- zwischen Unternehmensgrösse und Innovationstätigkeit (1)
- zwischen Marktstruktur und Entwicklung/Durchsetzung des technischen Fortschritts (2).

Wird eine positive Beziehung zwischen Unternehmensgrösse und Innovationstätigkeit angenommen (1), können Grossunternehmen Kostenvorteile bei der Durchführung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten besser realisieren. Sie können danach im Absatzbereich und auch im Bereich neuer und verbesserter Produkte eine schnellere Durchsetzung von Innovationen erreichen, und sind in der Lage, die damit einhergehenden hohen Kosten und Risiken wegen ihrer Finanzierungsvorteile eher zu tragen als kleinere Unternehmen. Dagegen wird eingewendet, dass Grossunternehmen häufig eine ausgeprägt bürokratische Organisation aufweisen, die Ineffizienzen fördert, dass Forschungs- und Entwicklungslabors schnell eine kritische Grösse erreichen, die die Kreativität des Expertenpersonals konterkariert. Als weitgehend zuverlässig wird angenommen, dass sich bis zu einer bestimmten Unternehmensgrösse eine überproportional steigende Intensität des Innovationsoutputs einstellt (die je nach Branche variiert). Bei weiter zunehmender Grösse bleibt diese Intensität konstant oder verringert sich wieder. Bis zur Entwicklung der Patentreife scheinen kleinere Unternehmen oder unabhängige Erfinder eine wichtige Rolle zu spielen. Dagegen scheinen im Bereich der Grundlagenforschung sowie bei der Markteinführung und -verbreitung grössere Unternehmen erneut vorteilhafter positioniert zu sein. Die Unternehmensgrösse und auch die Konzentration von Unternehmen haben insofern

⁸ Die moderne Spieltheorie informiert über optimales Verhalten von miteinander konkurrenzierenden Firmen. Das Verhalten ist von den Charakteristika der Märkte abhängig und definiert diese auch gleichzeitig.

keinen eindeutigen Erklärungswert für die Intensität von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten.⁹

Wird eine positive Beziehung zwischen der Marktstruktur und der Entwicklung sowie Durchsetzung technischen Fortschritts angenommen (2), wird die Neigung zu Innovationsaktivitäten durch Marktmacht begünstigt. Innovationen werden so vor schneller Imitation geschützt. Monopolgewinne können als Mittel zu höherer Eigenfinanzierung von Innovationen dienen. Bei Fremdkapitalfinanzierung dagegen droht ein «Moral-hazard-Problem», weil der Innovator das Risiko eines potenziellen Vermögensverlustes bei einem Flop nicht selbst trägt. Herausgefordert wird diese These durch den Einwand, dass v. a. Wettbewerbsdruck in Form von Preiswettbewerb den technischen Fortschritt beschleunigt, der gleichsam alle Branchenunternehmen zu Innovationen veranlasst. Preis- und Innovationswettbewerb bedingen sich gegenseitig. Die Effizienz von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in Abhängigkeit von der Unternehmensgrösse und/oder Marktstruktur empirisch zu klären, erweist sich auf Grund von Mess- und Datenproblemen als schwierig. Aufgrund der unklaren Wirkung der Marktstruktur auf den Outcome ist dieses Kriterium weniger geeignet, in der Evaluation des Outcome der Wettbewerbspolitik berücksichtigt zu werden. Da auf Branchenebene eine Messung der Konzentration in Form von Marktanteilen und Strukturindikatoren wie z. B. dem Hirschmann-Herfindahl-Index nicht durchgeführt werden kann, müssten hilfsweise Indikatoren wie durchschnittliche Unternehmensgrösse oder Umsatz der grössten Unternehmen einer Branche verwendet werden, um einen Anhaltspunkt über die Veränderung von Branchenstrukturen zu erhalten. Auch wenn derartige Daten einen Aufschluss über die Dynamik des Sektors geben können, sind sie nur bedingt unter Berücksichtigung von Outcome-Daten i. e. S. und Analysen zum politischen Rahmen zur Beurteilung der Wirkung der KG-basierten Entscheidungen geeignet.

Marktzutrittsbarrieren

Bei der Beurteilung von Wettbewerbsfällen werden Marktzutrittsbarrieren herangezogen, um festzustellen, ob die Marktteilnehmer nicht nur aktuellem sondern auch potenziellem Wettbewerb ausgesetzt sind. Da bei niedrigen Marktzutrittsschranken die eingesessenen Unternehmen damit rechnen müssen, dass jederzeit neue Unternehmen in den Markt eintreten und ihnen Marktanteile abnehmen, unterliegen sie einem gewissen Wettbewerbsdruck und müssen entsprechend effizient und kundenorientiert agieren. Durch den Aufbau von wettbewerbsbeschrän-

⁹ «Bezieht man die einer Branche zugrundeliegende Technologie, die Möglichkeiten zur Sicherung von Innovationsrenten und die Nachfragebedingungen (z. B. Grösse und Wachstum des Absatzmarktes) als Strukturkriterien mit in die Analyse ein, so verliert die Unternehmensgrösse dramatisch an Erklärungskraft für die Innovationsaktivitäten eines Unternehmens. Vielmehr erscheint es so, dass diese Strukturkriterien sowohl die Innovationsintensität als auch die Unternehmensgrösse determinieren. Dabei führen diese Kriterien häufig zu einer Koexistenz von grossen und kleinen Unternehmen, zwischen denen es zu einer Art Arbeitsteilung bei Innovationen kommt.» (Schmidt, 2005, 110).

kenden Marktzutrittschranken können Unternehmen versuchen, Markteintritte zu verhindern und sich so Übergewinne sichern. Je nach wettbewerbstheoretischem Hintergrund werden Marktzutrittschranken unterschiedlich definiert. Beispielsweise sieht Bain Grössenvorteile, Produktdifferenzierungsvorteile und Kostenvorteile als Markteintrittsbarrieren (Bain, 1956). Stigler dagegen sieht in Kostenvorteilen von eingesessenen Unternehmen erst dann eine Markteintrittsbarriere, wenn potenzielle Konkurrenten keine Möglichkeit haben, selbst diese Kostenvorteile zu erreichen (Stigler, 1968). In einer Branchenbetrachtung ist das Abstellen auf Marktzutrittschranken erschwert, da verschiedene Märkte in einer Branche vereint sind. Im Hinblick auf die Branche werden im Kriterienraster daher keine Marktzutrittschranken gemessen, sondern die tatsächliche Anzahl der Marktzu- und -austritte betrachtet. Dies hat den Vorteil, dass die Datenverfügbarkeit gegeben ist, da Statistiken über Konkurse, Handelsregistereinträge und Betriebszählungen ausgewertet werden können. Mit der Messung der tatsächlichen Marktzu- und -austritte können jedoch keine Aussagen über das Vorliegen von potenziellem Wettbewerb gemacht werden. Tendenziell wird davon ausgegangen, dass Marktzu- und -austritte eher bei niedrigen Marktzutrittschranken auftreten und den Wettbewerb begünstigen. Der Umkehrschluss, wenige Marktzu- und -austritte als Indiz für fehlenden Wettbewerb, ist jedoch nicht immer zulässig. Sofern sich die Unternehmen einer Branche wettbewerbskonform verhalten und effizient wirtschaften, kann auch bei einer geringen Zahl von Marktzu- und -austritten wirksamer Wettbewerb im Sinne von potenziellem Wettbewerb vorliegen.

2.2.5 Zusammenfassung: Kriterienraster

In Tabelle 2 findet sich eine Zusammenstellung der diskutierten Kriterien sowie eine Beschreibung bezüglich deren Operationalisierung. Zusätzlich werden die Kriterien hinsichtlich ihrer inhaltlichen und datenmässigen Umsetzbarkeit in Bezug auf eine Evaluation des Outcome auf Branchenebene beurteilt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei den Kriterien selten eine eindeutige Kausalität zwischen der Veränderung des Indikators und der Intensität des Wettbewerbs vorliegt. Bei einigen der Kriterien ist dies einfacher als bei anderen. Auf alle Fälle gilt es bei der Evaluation des Outcome immer verschiedene Indikatoren und deren Zusammenhang zu berücksichtigen, um die Frage der Wettbewerbsintensität zu beurteilen. Schliesslich sind bei der Evaluation die Kriterien auch an einem Referenzmassstab zu messen. In der Tabelle wurde bewusst darauf verzichtet, den jeweiligen Referenzmassstab anzugeben. Dieser ist abhängig von der konkreten Fallauswahl und der Datenverfügbarkeit. Grundsätzlich kommen immer die drei folgenden Ebenen in Frage:

- Vergleich mit der Gesamtwirtschaft
- Vergleich mit anderen Branchen der Schweizerischen Volkswirtschaft
- Vergleich mit der gleichen Branche im Ausland

Tabelle 2 Kriterienraster zur Erfassung des Outcome und der Umfeldbedingungen

Untersuchungsgegenstand	Kriterien	Daten für die Umsetzung auf Branchenebene	Eignung des Kriteriums für die Evaluation ¹⁰
Outcome	Statische Kriterien		
	• Wohlfahrt	<i>Indikatoren:</i> Zahlungsbereitschaftsanalysen, Kostenfunktionen <i>Quellen:</i> Fallanalysen	<i>Inhaltliche Eignung:</i> Auf Branchenebene kann keine Aussage zur Wettbewerbsintensität abgeleitet werden. <i>Datenverfügbarkeit:</i> In der Regel nur auf Fallbasis vorhanden.
	• Preise	<i>Indikatoren:</i> Bildung von repräsentativen Produktbündeln <i>Quellen:</i> LIK, Branchenstatistiken von Verbänden, Regulierungsbehörden, statistische Ämter (BFS, Eurostat) und OECD	<i>Inhaltliche Eignung:</i> Sinken die Preise in der Branche, ist zu prüfen, ob dies aufgrund intensiveren Wettbewerbs, Veränderung der Vorleistungspreise oder einer reduzierten Nachfrage der Fall ist. <i>Datenverfügbarkeit:</i> Daten liegen vor. Probleme allenfalls bei der Bildung von repräsentativen Produktbündeln.
	• Gewinne	<i>Indikatoren:</i> ROCE (Return on capital employed), Gewinn im Verhältnis zum Umsatz, Gewinnverteilung <i>Quellen:</i> Börseninformation, Research-Berichte von Banken	<i>Inhaltliche Eignung:</i> Können Übergewinne über die Zeit identifiziert werden, kann dies ein Indiz für mangelnden Wettbewerb sein. <i>Datenverfügbarkeit:</i> Daten in der Regel nur für börsenkotierte Unternehmen verfügbar und nicht auf Branchenebene. Teilweise Schätzungen von Branchengewinnen von Banken.
	Dynamische Kriterien		
	• Produktivitätsentwicklung	<i>Indikatoren:</i> Wertschöpfung im Verhältnis zum eingesetzten Kapital und Arbeit <i>Quellen:</i> Statistische Ämter und Branchenstatistiken	<i>Inhaltliche Eignung:</i> Hohe bzw. zunehmende Produktivität (gemessen als totale Faktorproduktivität) kann als Indiz für Wettbewerb (ev. in Verbindung mit technologischen Neuerungen) interpretiert werden. <i>Datenverfügbarkeit:</i> In der Regel liegt nur die Arbeitsproduktivität vor, da keine Informationen über den Kapitalstock vorhanden sind.
	• Preis-Leistungsentwicklung	<i>Indikatoren:</i> Bildung von repräsentativen Produktbündeln in Verbindung mit den entsprechenden relevanten Qualitätseigenschaften <i>Quellen:</i> LIK, Branchenstatistiken von Verbänden, Regulierungsbehörden, stat. Ämter (BFS, Eurostat, OECD)	<i>Inhaltliche Eignung:</i> Steigende Preis-Leistungsverhältnisse können als Indiz für die Steigerung der dynamischen Effizienz interpretiert werden. <i>Datenverfügbarkeit:</i> Daten liegen vor. Probleme allenfalls bei der Bildung von repräsentativen Produktbündeln sowie die Identifikation der messbaren Qualitätseigenschaften.

¹⁰ In der Tabelle wird nur die grundsätzliche Eignung eines Kriteriums für die Evaluation des Outcome diskutiert, wobei bei keinem Kriterium eine eindeutige Kausalität zwischen Entwicklung des Indikators und der Wettbewerbsintensität existiert (vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 2.2)

Untersuchungsgegenstand	Kriterien	Daten für die Umsetzung auf Branchenebene	Eignung des Kriteriums für die Evaluation
	<ul style="list-style-type: none"> Wertschöpfungsentwicklung 	<i>Indikatoren:</i> Wertschöpfung pro Branche <i>Quellen:</i> Statistische Ämter und Branchenstatistiken	<i>Inhaltliche Eignung:</i> Wachstum ist grundsätzlich ein Indiz für die dynamische Effizienz, falls nicht exogene Nachfragesteigerungen zu beobachten sind. <i>Datenverfügbarkeit:</i> Daten zur Branchenwertschöpfung liegen vor.
	<ul style="list-style-type: none"> Innovationen 	<i>Indikatoren:</i> Zahl der Patente und Ausgaben für F&E <i>Quellen:</i> Statistische Ämter und Branchenstatistiken sowie die Untersuchungen der KOF ETH	<i>Inhaltliche Eignung:</i> Hohes Innovationsniveau einer Branche ist ein Indiz für Wettbewerb, sofern dieses nicht durch staatliche Beihilfen verzerrt wird. <i>Datenverfügbarkeit:</i> Daten liegen für Branchen vor.
Umfeldbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> Sektorale Regulierungen 	<i>Indikatoren:</i> Existenz von sektorspezifischer Marktmachtregulierung <i>Quellen:</i> Gesetzessammlungen	<i>Inhaltliche Eignung:</i> Wirkung der Regulierung auf Wettbewerb hängt vom Zusammenspiel der sektorspezifischen und der allgemeinen Wettbewerbsregulierung ab. <i>Datenverfügbarkeit:</i> Die Informationen liegen vor.
	<ul style="list-style-type: none"> Aussenhandelschranken 	<i>Indikatoren:</i> Identifikation von Marktzutrittschranken (Zölle, Zulassungen, etc.) <i>Quellen:</i> Gesetzessammlungen	<i>Inhaltliche Eignung:</i> Niedrige Marktzutrittschranken begünstigen Wettbewerb. <i>Datenverfügbarkeit:</i> Die Informationen liegen vor.
	<ul style="list-style-type: none"> Weitere staatliche Regulierungen 	<i>Indikatoren:</i> Identifikation von weiteren Marktzutrittschranken <i>Quellen:</i> Gesetzessammlungen	<i>Inhaltliche Eignung:</i> Niedrige Marktzutrittschranken begünstigen Wettbewerb. <i>Datenverfügbarkeit:</i> Die Informationen liegen vor.
	<ul style="list-style-type: none"> Gesamtwirtschaftliche Interdependenzen 	<i>Indikatoren:</i> Angebots- und Nachfragebeziehungen und -Entwicklungen <i>Quellen:</i> Input-Output-Matrix	<i>Inhaltliche Eignung:</i> Der Indikator erlaubt eine Beurteilung im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang. <i>Datenverfügbarkeit:</i> Die Daten liegen für ausgewählte Jahre vor.
	<ul style="list-style-type: none"> Struktur der Anbieter 	<i>Indikatoren:</i> Durchschnittsgrösse der Unternehmen und Grössenverteilung in der Branche <i>Quellen:</i> Statistische Ämter (z. B. Betriebsstättenzählung, Arbeitsplatzentwicklung)	<i>Inhaltliche Eignung:</i> Auf Branchenebene ist der Indikator nicht zur Evaluation des Outcome geeignet. <i>Datenverfügbarkeit:</i> Daten liegen auf Branchenebene vor.
	<ul style="list-style-type: none"> Marktzutrittsbarrieren 	<i>Indikatoren:</i> Anzahl Konkurse und Neugründungen <i>Quellen:</i> Statistische Ämter, Branchenstatistiken und Handelsregister	<i>Inhaltliche Eignung:</i> Viele Marktein- und -austritte in einer Branche können ein Indiz für Wettbewerb sein. <i>Datenverfügbarkeit:</i> Daten liegen auf Branchenebene vor.

2.3 Branchenauswahl

2.3.1 Zusammenstellung der bisherigen Praxis

Um die Evaluation des Outcome auf Branchenebene in den folgenden Kapitaln durchführen zu können, gilt es Sektoren zu identifizieren, in welchen auch wettbewerbsrechtliche Aktivitäten zu verzeichnen sind. Aus diesem Grund wurden die verschiedenen KG-basierten Fälle zwischen 1997 und 2006 erfasst und den verschiedenen Arten von möglichen Wettbewerbsbeschränkungen sowie der Branche zugewiesen.

Tabelle 3 Analyse der Fälle gemäss Art. 9 KG nach Branchen zwischen Juli 1997 bis Ende 2006

Branche	NOGA	Anteil am Gesamt
Verlags- und Druckgewerbe	A22	16.0%
Banken & Versicherungen & sonst. Finanzdienstleistungen	A656667	16.0%
Nachrichtenübermittlung	A64	13.7%
Nahrungsmittel u. Getränke, Tabak	A1516	6.3%
Energieversorgung	A40	5.3%
Chemische Industrie	A24	5.0%
Detailhandel	A52	4.3%
Verkehr	A6063	3.7%
Persönliche Dienstleistungen	A93	3.3%
Maschinenbau	A29	3.0%
Unternehmensbezogene Dienstleistungen	A74	3.0%
Baugewerbe	A45	2.7%
Mineralölverarbeitung	A23	2.0%
Metall, Metallerzeugnisse	A2728	2.0%
EDV-Geräte	A30	1.7%
Diverse	Div	12.0%
Art der Behandlung		
Kein Einwand der Weko		268
Verhaltensanpassung der Akteure		12
Sanktionen, Auflagen		16
Noch nicht behandelt		4
Total berücksichtigte Fälle		300

Quellen: OECD, seco

In Tabelle 3 finden sich die Fälle gemäss Art 9f KG (Zusammenschlüsse von Unternehmen). Die Tabelle deckt den Zeitraum von Juli 1997 bis Ende 2006 ab, also knapp zehn Jahre. Sie basiert auf den Tabellen aus den Merger-, Akquisitions- und Joint-Venture-Listen, die die

Schweiz während diesen Jahren für die OECD erstellt hat (vgl. OECD 2004 und frühere Jahrgänge)¹¹. Von den rund 300 erfassten Fällen betreffen je 16% die Sektoren Druck- und Verlagswesen sowie Banken/Versicherungen/sonstige Finanzdienstleistungen. Ebenfalls viele Zusammenschlüsse respektive Meldungen hierzu sind in den Sektoren Nachrichtenübermittlung, Nahrungsmittel/Getränke/Tabak, Energieversorgung, Chemische Industrie und Detailhandel zu registrieren. In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle wurden seitens der Weko keine Einwände gegen die Zusammenschlüsse vorgebracht. Die Anzahl Auflagen und die Verhaltensanpassungen der Akteure aufgrund der Meldung halten sich in etwa die Waage.

Tabelle 4 Analyse der Fälle gemäss Art. 5 und 7 KG nach Branchen zwischen 1999 und 2006

Branche	NOGA	Anteil am Gesamt
Gross- und Detailhandel	A5152	19.4%
Nachrichtenübermittlung	A64	12.5%
Gesundheits- und Sozialwesen	A85	9.7%
Baugewerbe	A45	8.3%
Energieversorgung	A40	6.9%
Sonst. Finanzdienstleistungen	A67	6.9%
Unternehmensbezogene Dienstleistungen	A74	6.9%
Diverse	Div.	29.2%
Total berücksichtigte Fälle		72

Quellen: Wettbewerbskommission (div. Jahrgänge)

Neben den Fusionen sind in Art. 5 KG (Unzulässige Wettbewerbsabreden) und in Art. 7 KG (Unzulässige Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen) weitere Eingriffsmöglichkeiten der Wettbewerbsbehörde möglich, um den wirksamen Wettbewerb sicherzustellen. Auf Basis der Jahresberichte der Wettbewerbskommission wurden die Fälle gemäss Art. 5 KG und Art. 7 KG zwischen 1999 und 2006 den Branchen zugewiesen. Die Tabelle 4 umfasst Fälle, die explizit als Untersuchungen nach Art. 5 und 7 KG tabellarisch aufgeführt sind. Es sind etwas über 70 Fälle. Davon betreffen knapp 20% den Gross- und Detailhandel und 12.5% die Nachrichtenübermittlung. Auch im Gesundheits- und Sozialwesen, dem Baugewerbe und der Energieversorgung sind relativ viele Fälle zu verzeichnen. Zu beachten ist, dass die Liste keine Fälle

¹¹ Die jeweiligen Berichte für die Jahre 2005 und 2006 wurden vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) zur Verfügung gestellt.

von Vorabklärungen, die nicht in Untersuchungen mündeten, enthält. Für die Evaluation des Outcome auf Branchenebene wären Vorabklärungen, die oft zu Änderungen des Verhaltens der betroffenen Unternehmen führen, für die ausgewählten Sektoren zu berücksichtigen.

2.3.2 Datenverfügbarkeit und Kriterienraster

Im Folgenden soll der Kriterienraster unter Berücksichtigung der Datenverfügbarkeit den berücksichtigten Fällen gegenübergestellt werden. Dabei werden diejenigen Branchen berücksichtigt, die entweder bei Art. 5, Art. 7 oder Art. 9 KG auf einen Anteil von über 4% der betrachteten Fälle kommen. Anschliessend wird die Datenverfügbarkeit beurteilt, wobei ein Plus bedeutet, dass der Indikator für den Sektor mit Daten abgebildet werden kann respektive die entsprechenden Rahmenbedingungen relativ einfach erfasst werden können. Ein Minus dagegen bedeutet, dass die Daten nur schwer verfügbar sind, respektive die entsprechenden Rahmenbedingungen nur mit grossem Aufwand erfasst werden können.

Tabelle 5 Datenverfügbarkeit nach Branchen

Branche	Fälle		Kriterien												
	Art. 5 und Art. 7 KG	Art. 9	Preise und Bildung von Produktbündel	Gewinne	Wohlfahrt	Produktivitätsentwicklung	Preis-Leistungsentwicklung	Wertschöpfungsentwicklung	Struktur der Anbieter	Innovationen	Marktzutrittsbarrieren	Sektorale Regulierungen	Aussenhandelschranken	Weitere staatliche Regulierungen	Gesamtwirtschaftliche Interdependenzen
Gross- und Detailhandel	19.4%	4.3% ¹²	+	+/-	-	+	+/-	+	+	+/-	+	+/-	+/-	+/-	+/-
Nachrichtenübermittlung	12.5%	13.7%	+	+/-	-	+	+/-	+	+	+	+	+/-	+/-	+/-	+/-
Gesundheits- und Sozialwesen	9.7%	<4%	+/-	-	-	+	+/-	+	+	-	+	+/-	+/-	+/-	+/-
Baugewerbe	8.3%	<4%	+/-	-	-	+	+/-	+	+	+/-	+	+/-	+/-	+/-	+/-
Energieversorgung	6.9%	5.3%	+	-	-	+	-	+	+	+/-	+	+/-	+/-	+/-	+/-
Banken, Versicherungen und sonst. Finanzdienstleistungen	6.9% ¹³	16.0%	+/-	+/-	-	+	+/-	+	+	-	+	+/-	+/-	+/-	+/-
Verlags- und Druckgewerbe	<4%	16.0%	+/-	-	-	+	+/-	+	+	+/-	+	+/-	+/-	+/-	+/-
Nahrungsmittel u. Getränke, Tabak	<4%	6.3%	+/-	-	-	+	+/-	+	+	+	+	+/-	+/-	+/-	+/-
Chemische Industrie	<4%	5.0%	+/-	+/-	-	+	+/-	+	+	+	+	+/-	+/-	+/-	+/-

¹² Betrifft nur den Detailhandel

¹³ Betrifft nur die sonstigen Dienstleistungen

2.3.3 *Ergebnis der Branchenauswahl für die weitere Analyse*

Aufgrund der bisherigen Analyse und der Zusammenstellung in Tabelle 5 wird die Evaluation des Outcome für die folgenden drei Branchen durchgeführt:

1. Detailhandel
2. Bankensektor
3. Energieversorgung

In allen drei Sektoren konnte in den letzten Jahren eine überdurchschnittliche Häufung von wettbewerbsrechtlichen Aktivitäten gemäss Art. 5, 7 und 9 KG verzeichnet werden. Für die Branchen lassen sich zudem Produktbündel zusammenstellen, was die Beurteilung der Preis- und Preis-Leistungsentwicklung vereinfacht. Überdies zeichnen sich die Sektoren durch eine starke Binnenorientierung aus, was im Hinblick auf die Evaluation des Outcome von Vorteil ist, da dadurch weniger Einflussfaktoren aus den Performance-Daten herausgefiltert werden müssen, als wenn es sich um exportorientierte Sektoren handeln würden. Schliesslich sind alle Sektoren weiteren Regulierungen ausgesetzt. Beim Bankensektor und der Energieversorgung handelt es sich um sektorspezifische Regulierungsbehörden und beim Detailhandel oder der Bauwirtschaft spielen vor allem tarifäre und nicht-tarifäre Aussenhandels hemmnisse eine nicht unwesentliche Rolle.

3 Grundlagen der Outcome-Messung

3.1 Untersuchungshypothesen

Um die Wirksamkeit der KG-basierten Entscheide zu beurteilen, sind entsprechende Untersuchungshypothesen zu formulieren. Die Beurteilung hat sich dabei am Zweck des Kartellgesetzes zu orientieren. In Abschnitt 2.1 wurde auf den Zweck des Kartellgesetzes eingegangen und es wurden mögliche Zielkonflikte thematisiert. Als Quintessenz der Überlegungen resultierte, dass unabhängig davon, ob die Wettbewerbsbehörde aufgrund «unzulässiger Wettbewerbsabreden», «unzulässigen Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen» oder «Unternehmenszusammenschlüssen» aktiv wird, die Erhöhung bzw. Beibehaltung der statischen und dynamischen Effizienz auf volkswirtschaftlicher Ebene im Fokus sein sollte.¹⁴

Grundsätzlich hat die Wettbewerbsbehörde jeweils die Möglichkeit, in einem konkreten Fall einzugreifen oder auf eine Intervention zu verzichten. Wie Tabelle 6 verdeutlicht, sind dabei die Situationen zu unterscheiden, in denen die Wettbewerbsbehörde ein geplantes (ex ante) oder ein effektives Verhalten (ex post) von Marktakteuren zu beurteilen hat.

Tabelle 6 Wettbewerbspolitische Handlungsmöglichkeiten

	Geplantes Verhalten der Marktakteure	Effektives Verhalten der Marktakteure
Wettbewerbspolitischer Eingriff	Hypothese 1, Situation A	Hypothese 1, Situation B
Kein wettbewerbspolitischer Eingriff	Hypothese 2	Hypothese 2

Quelle: Eigene Darstellung

Bezüglich der wettbewerbspolitischen Handlungsmöglichkeiten lassen sich zwei Untersuchungshypothesen formulieren:

Hypothese 1: Die Wettbewerbsbehörde beeinflusst ein geplantes oder effektives Verhalten der Marktakteure durch einen Eingriff. Der Eingriff ist im Hinblick auf die Zielsetzung nur dann gerechtfertigt, wenn aufgrund des Eingriffs eine Situation mit wirksamem Wettbewerb gesichert

¹⁴ Dabei ist bei den weiteren Untersuchungen zu berücksichtigen, dass sich die Wirkung auf den Outcome unterscheiden kann, abhängig davon, ob es sich um einen Fall gemäss Art. 5 und Art. 7 («unzulässige Wettbewerbsabreden» und «unzulässige Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen») oder um einen Fall gemäss Art. 9 («Unternehmenszusammenschlüsse») handelt.

werden kann (Hypothese 1, Situation A) respektive eine Situation ohne wirksamen Wettbewerb in Richtung wirksamer Wettbewerb verbessert werden kann (Hypothese 1, Situation B).

Hypothese 2: Die Wettbewerbsbehörde beeinflusst ein geplantes oder effektives Verhalten der Marktakteure durch den Verzicht auf einen Eingriff nicht. Diese Vorgehensweise ist im Hinblick auf die Zielsetzung dann gerechtfertigt, wenn dadurch eine Situation mit wirksamem Wettbewerb nicht gefährdet wird. Insbesondere ist auf wettbewerbspolitische Eingriffe zu verzichten, wenn dadurch wettbewerbsgetriebene Anpassungsprozesse in den Märkten gestört würden. Da bei einem wettbewerbspolitischen Eingriff die Gefahr besteht, dass der Eingriff selbst den Wettbewerb gefährdet, ist der Verzicht auf einen Eingriff zur Vermeidung wettbewerbspolitischer Fehler zwingend erforderlich, wenn Marktprozesse durch den Eingriff gestört würden.¹⁵

Im Fall von Hypothese 1, Situation B, bezweckt die Wettbewerbspolitik eine Verbesserung des Outcome. Eine Verschlechterung bzw. Beibehaltung des Outcome nach dem Eingriff könnte als wettbewerbspolitischer Fehler interpretiert werden. Im Fall der Hypothese 1, Situation A (ex ante Eingriff zur Verhinderung von Störungen des Wettbewerbs) und Hypothese 2 (ex ante oder ex post kein Eingriff) sollen Marktprozesse nicht gestört werden. D. h. ein positiver Outcome soll beibehalten werden, indem potenziell schädliche Verhaltensweisen ex ante untersagt werden (Hypothese 1 A) oder potenziell unbedenkliche Verhaltensweisen nicht unterbunden werden (Hypothese 2). Eine Verschlechterung des Outcome nach einem «Nicht-Eingriff» (Hypothese 2) könnte als wettbewerbspolitischer Fehler interpretiert werden (Fehler 2. Ordnung). Ebenso könnte eine Outcome-Verschlechterung nach einem Eingriff (Hypothese 1 A) als wettbewerbspolitischer Fehler interpretiert werden, wobei in diesem Fall sowohl Fehler 1. Ordnung (zu starker Eingriff), als auch Fehler 2. Ordnung (zu wenig wirksamer Eingriff) in Frage kommen.

Um diese postulierten Hypothesen überprüfen zu können, sind zwei wichtige Voraussetzungen notwendig.

1. Zum Einen ist es relevant, unter welchen Bedingungen in einer Branche von einer Erhöhung der Effizienz ausgegangen werden kann. Mit anderen Worten gilt es, die Zielgröße «wirksamen Wettbewerb» zu operationalisieren. Die Erhöhung der Effizienz über die vergangenen Jahre kann dabei als Indiz verwendet werden, dass in der betrachteten Branche Wettbewerb herrscht (vgl. Abschnitt 3.2).
2. Zum Anderen ist der kausale Zusammenhang zwischen Einflussfaktoren und Outcome-Entwicklung zu beurteilen. Die Entwicklung der relevanten Outcome-Indikatoren unterliegt einer Vielzahl von Einflussfaktoren. Sollen die aufgestellten Hypothesen überprüft werden,

¹⁵ Fehler der Wettbewerbspolitik können zum einen entstehen, wenn gegen wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen nicht vorgegangen wird (Fehler 2. Ordnung, false negative). Zum anderen entstehen wettbewerbspolitische Fehler, wenn zu stark bzw. zu häufig interveniert wird, so dass die Marktprozesse gestört werden (Fehler 1. Ordnung, false positive).

ist der Einfluss von wettbewerbspolitischen Aktivitäten von anderen Einflussfaktoren zu isolieren (vgl. Abschnitt 3.3).

3.2 Operationalisierung der Zielgrösse «wirksamer Wettbewerb»

In Kapitel 2 wurde erläutert, welche Outcome-Indikatoren für die Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Wirkung besonders geeignet sind. Dabei stehen Indikatoren im Vordergrund, welche erlauben, sowohl die statische als auch die dynamische Effizienz zu beurteilen.¹⁶ Tabelle 7 fasst die wesentlichen Indikatoren zusammen, beurteilt die Datenverfügbarkeit und liefert die Beurteilung von Veränderungen aus Wettbewerbsoptik unter besonderer Berücksichtigung der Effizienzwirkung.

Tabelle 7 Übersicht über die Outcome-Indikatoren

Indikator	Datenverfügbarkeit	Beurteilung aus Wettbewerbsoptik
Preise	Daten verfügbar	Sinkende Preise sind ein Indiz für Wettbewerb, wobei Vorleistungspreise und Nachfragentwicklung zu beachten sind
Gewinne	Daten nur punktuell verfügbar	Stabile Übergewinne sind ein Indiz für mangelnden Wettbewerb
Wertschöpfungsentwicklung	Daten vorhanden	Zunehmende Wertschöpfung (Wachstum) ist ein Indiz für Wettbewerb
Arbeitsproduktivität	Daten vorhanden	Zunehmende Produktivität ist ein Indiz für Wettbewerb
Preis-Leistungsentwicklung	Daten nur punktuell verfügbar	Verbessertes Preis-Leistungsverhältnis ist ein Indiz für Wettbewerb
Innovation	Daten vorhanden	Zunehmende Innovation ist ein Indiz für Wettbewerb

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Analyse eines einzelnen Indikators noch kein abschliessendes Bild gibt, ob Wettbewerb in der betrachteten Branche über die Jahre existiert hat oder nicht. Erst die Summe der Indikatoren, verglichen mit entsprechenden Referenzentwicklungen im In- und Ausland, erlaubt eine Aussage, ob in der Branche Indizien für Wettbewerb vorliegen. Indizien für Wettbewerb können sein, wenn sich die Preise (*ceteris paribus*) über die Zeit verringern, keine stabilen Übergewinne zu verzeichnen sind, das Preis-Leistungsverhältnis, die Wertschöpfung oder die Produktivität sich erhöhen oder das Ausmass an Innovation steigt. Einen konkreten Schwellenwert, ab wann Wettbewerb herrscht und wann dies nicht der Fall ist,

¹⁶ Im Folgenden wird auf eine explizite Unterscheidung zwischen statischer und dynamischer Effizienz verzichtet, da je nach Betrachtung der Indikatoren Aussagen für die eine oder andere Effizienzdimension abgeleitet werden können.

kann selbstverständlich nicht abgeleitet werden. Vielmehr spielt das Gesamtbild eine zentrale Rolle. Wie die verschiedenen möglichen Indikatoren zur Beurteilung des Wettbewerbs im Wettbewerbskonzept einzuordnen sind und welche Zielkonflikte damit zu lösen sind, wurde in den Abschnitten 2.1 und 2.2 detailliert analysiert.

Neben diesen Outcome-Indikatoren können jedoch noch andere Indikatoren verwendet werden, um die Frage zu beantworten, ob Wettbewerb in einer Branche herrscht oder nicht. Kriterien wie Marktzutrittsbarrieren oder Marktstrukturinformationen sind zwar keine Outcome-Indikatoren und können sowohl Ursache als auch Folge von Wettbewerb sein; In Zusammenhang mit den statischen und dynamischen Effizienzkriterien erlauben sie aber eine fundiertere Aussage darüber, ob in einer Branche in den letzten Jahren Wettbewerb vermutet werden kann.

3.3 Ökonometrische Analyse der Einflussfaktoren von Wettbewerb

Zur Beurteilung des Einflusses von wettbewerbspolitischen Entscheiden auf das Outcome wird gemäss dem Zweck des KG davon ausgegangen, dass wettbewerbspolitisch motivierte Eingriffe der Förderung von wirksamem Wettbewerb dienen. Mit anderen Worten wird unterstellt, dass wettbewerbspolitische Eingriffe Wettbewerb herstellen respektive sichern sollten. Soll dieser Zusammenhang quantifiziert werden, stellen sich grundsätzlich drei Probleme:

- 1 Die zu erklärende Variable (Wettbewerbsintensität) lässt sich nicht in einer einzigen Masszahl zusammenfassen.¹⁷ Vielmehr sind es eine Reihe an Indikatoren, die erst als Gesamtbild den Schluss zulassen, ob in einer Branche Wettbewerb in den letzten Jahren verzeichnet werden konnte oder nicht. Möchte man den Wettbewerb durch einen Indikator abbilden, stellen sich hohe Anforderungen an die Gewichtung der Einzelindikatoren. So stellt sich beispielsweise die Frage, ob eine Preissenkung von 10% gleich bedeutend ist wie eine Erhöhung der Wertschöpfung um 10%.
- 2 Bei den die Wettbewerbsintensität erklärenden Einflussgrössen handelt es sich um eine Vielzahl an möglichen Ursachen. Neben den im Rahmen dieser Untersuchung im Vordergrund stehenden KG-Entscheiden sind weitere regulatorische Rahmenbedingungen, das allgemeine konjunkturelle Umfeld oder spezifische Angebots- respektive Nachfrageveränderungen zu beachten.
- 3 Wollte man alle möglichen Einflüsse beachten und zudem die verschiedenen möglichen Dimensionen von Wettbewerb erläutern, werden sehr hohe Anforderungen an die Datenverfügbarkeit gestellt.

¹⁷ Zwar existieren theoretische Konzepte, wie die Wettbewerbsintensität gemessen werden kann (vgl. z.B. den Boone-Indikator, der auf die relativen Gewinne von Unternehmen abstellt (Boone et al. 2004)). Die saubere Umsetzung dieser Konzepte scheitert jedoch in der Regel an der Datenverfügbarkeit.

Bis anhin veröffentlichte Studien befassen sich oft mit der Bestimmung der Wettbewerbsintensität einer Branche. Dabei werden verschiedene Indikatoren, welche den Wettbewerbsdruck messen, berechnet und miteinander verglichen. Die verwendeten Indikatoren sind beispielsweise der in Fussnote 17 erwähnte Boone-Indikator, die Gewinnrate oder ein Konzentrationsmass wie der Hirschmann-Herfindahl-Index, der die Konzentration der Marktanteile einzelnen Unternehmen misst.¹⁸ Weiter gibt es Studien, welche den Einfluss von Anreizregulierungssystemen auf die Produktivität von Unternehmen messen.¹⁹ Auch hier wird mit unternehmensindividuellen Daten gearbeitet. Arbeiten, welche den Einfluss von Eingriffen der Wettbewerbsbehörden auf die wirtschaftliche Entwicklung einer Branche, gemessen anhand von aggregierten Branchendaten, untersuchen, konnten keine gefunden werden.

Im Folgenden werden ökonometrische Analysen diskutiert, die den Einfluss von wettbewerbspolitischen Aktivitäten auf Outcome-Entwicklungen untersuchen. Der Einfluss der Eingriffe der Wettbewerbskommission auf die Entwicklung der Branchen wird anhand von zwei Outcome-Indikatoren betrachtet. Die untersuchten Indikatoren sind

1. Preisentwicklung für Produkte der Branchen
2. Bruttowertschöpfung der Branchen

Die Auswahl der Indikatoren erfolgte im Hinblick auf die zu untersuchenden Effekte von Regulierungseingriffen, welche auch den Zielkonflikt zwischen statischer und dynamischer Effizienz beleuchten sollen. So lässt sich die Preisentwicklung als ein Indikator für die statische Effizienz interpretieren. Durch einen Eingriff der Wettbewerbskommission können bspw. die Preise für bestimmte Güter fallen, was sich in der Entwicklung der vom Bundesamt für Statistik erhobenen Konsumentenpreise widerspiegeln sollte. Die Bruttowertschöpfung hingegen kann als Indikator für die dynamische Effizienz verwendet und sollte eher langfristig betrachtet werden.

Anhand der ökonometrischen Analyse wird versucht, die Entwicklung der beiden Indikatoren über die Zeit hinweg zu erklären. Dazu wird zuerst die Entwicklung des Indikators selbst und danach die Entwicklung anderer Variablen betrachtet. Dieser Ansatz berücksichtigt, dass das Wachstum ökonomischer Grössen oft durch die eigene vergangene Entwicklung derselben beeinflusst wird. Dieser Pfadabhängigkeit wird durch den Einbezug von verzögerten Variablen bei der Schätzung Rechnung getragen. Zur besseren Erklärung der Entwicklung der Outcome-Indikatoren werden die Analysen um zusätzliche Variablen erweitert. Diese weiteren Variablen variieren je nach Outcome-Indikator.

Den Einfluss von Eingriffen der Regulierungsbehörden gilt es ebenfalls zu messen. Hierzu werden auf Basis der Analysen der KG-Fälle für die drei untersuchten Branchen Energieversorgung, Detailhandel und Bankengewerbe Dummyvariablen gebildet, die vor den relevanten Ein-

¹⁸ Vgl. hierzu z. B. Creusen et al. (2006).

¹⁹ Vgl. hierzu z. B. Uri (2004).

griffen den Wert null aufweisen und ab dem Eingriff der Wettbewerbskommission einen Wert von eins. Durch diesen Eingriff können Unterschiede in der Entwicklung der Outcome-Indikatoren ab den relevanten Zeitpunkten berücksichtigt werden. Die Dummyvariablen für die einzelnen Branchen bilden folgende Ereignisse und Aktionen der Wettbewerbskommission ab:

Tabelle 8 **Dummyvariablen für die ökonomische Analyse**

Branche	Fall	Jahr
Energieversorgung	Vorbereitung EMG-Abstimmung	2000
	Vorabklärung Watt/Migros	2001
	Bundesgerichtentscheid Watt/Migros	2003
Detailhandel	Fusion Migros/Globus	1997
	Fusionen Coop/EPA und Coop/Waro	2003
Retail-Banking	Fusion SBG/SBV	1998

Vgl. zur Herleitung der Dummyvariablen die Abschnitte 4.1, 5.1 und 6.1.

Die Regressionsanalysen wurden mit Daten verschiedener Frequenzen durchgeführt. Einerseits wurden Jahresdaten verwendet. Mit den Jahresdaten war es möglich, die Branchenindikatoren Bruttowertschöpfung eng zu definieren, da diese Daten für die jeweiligen Branchen im In- und Ausland vorlagen. Andererseits wurde mit Quartalsdaten geschätzt. Gegenüber den Jahresdaten weist dies den Vorteil auf, dass sich die vorhandenen Beobachtungen vervierfachen. Für Quartalsdaten liegen allerdings teilweise nicht so exakte Branchenaggregate vor, weshalb z. B. anstelle der Energieversorgung die Energie- und Wasserversorgung und anstelle des Detailhandels das gesamte Branchenaggregat Handel (Detail- und Grosshandel sowie Garagengewerbe) betrachtet wurde.

Die ökonomische Analyse muss aufgrund der folgenden, teilweise bereits erwähnten Punkte, vorsichtig interpretiert werden:

1. Die Branchenaggregate, insbesondere die Quartalsdaten für die betrachteten Sektoren beinhalten eine Menge an Informationen, welche durch die hier untersuchten KG-Entscheidungen nicht direkt beeinflusst wurden, so dass die relevanten Zusammenhänge nicht zwingend herausgefiltert werden können.
2. Zur Beantwortung der Frage, ob die Eingriffe der Wettbewerbskommission einen Einfluss auf die Marktentwicklung haben, sind eher längerfristige Beobachtungszeiträume massgebend. Da die hier betrachteten Eingriffe nach der Inkraftsetzung des KG alle in der Zeitperiode zwischen 1997 und 2003 stattgefunden haben, ist die Zeitspanne nach dem Eingriff relativ kurz, um messbare Effekte in den Indikatoren nachzuweisen.
3. Schliesslich gilt es sich zu vergegenwärtigen, dass durch die KG-basierten Entscheidungen im Fall von Hypothese 2 (und auch dann, wenn im Zusammenhang mit Hypothese 1 A ein wettbewerbswidriges Verhalten ex ante verhindert wird) angenommen wird, dass eine nega-

tive Entwicklung der Outcome-Indikatoren dann zu erwarten ist, wenn der (unterlassene) wettbewerbspolitische Eingriff zu einer Verschlechterung der Wettbewerbssituation geführt hätte. Hinterlässt die Entscheidung keine nachweisbaren negativen Effekte in den Outcome-Indikatoren, kann dies so interpretiert, dass durch den Eingriff (Hypothese 1 A) bzw. den «Nicht-Eingriff» (Hypothese 2) kein negativer Einfluss auf den Wettbewerb ausgeübt wurde. Aufgrund der in den vorangehenden beiden Punkten erwähnten Gründe ist jedoch eine vorsichtige Interpretation der Ergebnisse erforderlich.

Bruttowertschöpfung der Branchen

Bei Zeitreihen ist es oft so, dass die Variablen einem Trend folgen. Durch einfache Regressionen der Variablen erhält man deshalb einen viel zu hohen Erklärungsgehalt. Dieser Umstand ist auch bei den Daten hinsichtlich der Bruttowertschöpfung zu beobachten. Diese Zeitreihen sind nicht stationär. Die Analyse erfolgt deshalb auf Basis von Wachstumsraten, wobei jeweils die Differenz der logarithmierten Variablen – dies entspricht bei kleinen Änderungen der Wachstumsrate – verwendet wird. Da sich anhand der Entwicklung der Niveaugrößen der verwendeten Variablen auch Informationen gewinnen lassen, werden diese zusätzlich berücksichtigt. Dies erfolgt mit Hilfe eines sogenannten Fehlerkorrekturterms. Der Fehlerkorrekturterm berücksichtigt die langfristige Entwicklung der jeweiligen Branchenwertschöpfung im Verhältnis zum Wachstum der Gesamtwirtschaft. Damit nicht nur inländische Effekte in die Schätzung einfließen, wird zusätzlich ein Indikator für die Entwicklung der internationalen Branchenkonjunktur miteinbezogen. Hier wird aufgrund der bedeutenden Handelsverflechtungen Deutschland als Vergleichsland verwendet.

Die Schätzgleichung der Jahresdaten für den Outcome-Indikator Wertschöpfung für eine Branche entspricht damit:

$$\begin{aligned}
 D(\text{BWS}) &= b_0 + b_1 * D(\text{BWS}(t-1)) \\
 &+ b_2 * D(\text{BIP}) + b_3 * D(\text{BIP}(t-1)) \\
 &+ b_4 * D(\text{BWS}(\text{DE})) + b_5 * D(\text{BWS}(\text{DE}(t-1))) \\
 &+ b_6 * \text{Fehlerkorrekturterm}(t-1) \\
 &+ b_7 * \text{Dummyvariable für KG-Fälle}
 \end{aligned}$$

mit

BWS	Bruttowertschöpfung der CH-Branchen, logarithmiert
BIP	Bruttoinlandsprodukt Schweiz, logarithmiert
BWS(DE)	Bruttowertschöpfung der Branchen in Deutschland, logarithmiert
D	Differenz der Variablen
t	Zeitindex
b0, ..., b7	Koeffizienten

Für die Schätzungen mit Quartalsdaten werden zusätzlich die Differenzen aus der Periode t-4 verwendet, um den Vorjahreseinfluss abzubilden.

Tabelle 9 Datenbasis Bruttowertschöpfung der Branchen

Branche	Frequenz	Abgrenzung NOGA 2002	Quelle	Verfügbarkeit
Energieversorgung	Jahresdaten	40 Energieversorgung	BAK	1980 – 2006
	Quartalsdaten	EA Energie- und Wasserversorgung	seco	1980q1 – 2007q4
Detailhandel	Jahresdaten	52 Detailhandel	BAK	1980 – 2006
	Quartalsdaten	G Handel; Instandhaltung und Reparatur von Automobilen und Gebrauchsgütern	seco	1980q1 – 2007q4
Retail-Banking	Jahresdaten	65 Kreditinstitute	BAK	1980 – 2006
	Quartalsdaten	65 Kreditinstitute	seco	1980q1 – 2007q4

Preisentwicklung für Produkte der Branchen

Der zweite betrachtete Outcome-Indikator ist der Preis. Dieser wird anhand der zeitlichen Veränderung einzelner für die ausgewählten Branchen relevanten Preisindizes abgebildet. Die Entwicklung der Preise wird primär mit der eigenen Historie sowie dem Verlauf der Preisentwicklung des gesamten Preisindexes erklärt. Zusätzlich werden für die jeweiligen Preise relevante Indikatoren, welche die Preise potenziell beeinflussen, berücksichtigt. In Tabelle 10 sind die untersuchten Preisindizes sowie die zusätzlich verwendeten Indikatoren aufgelistet.

Tabelle 10 Datenbasis Preisindizes der Branchen

Branche	Preisindikator	Branchenindikator
Energieversorgung	Preise Elektrizität (BAK, BFS, Landesindex der Konsumentenpreise, 1983q1 – 2007q4)	Landesindex der Konsumentenpreise Total (BAK, BFS) Nettoinlanderzeugung Strom (BAK, BFE) Industrieproduktion Energieversorger (BAK, BFS) Heizgradtage Schweiz (BAK, BFS)
Detailhandel	Preise Nahrungsmittel (BAK, BFS, Landesindex der Konsumentenpreise, 1983q1 – 2007q4) Preise Bekleidung und Schuhe (BAK, BFS, Landesindex der Konsumentenpreise, 1983q1 – 2007q4)	Landesindex der Konsumentenpreise Total (BAK, BFS) Private Konsumausgaben (BAK, BFS) Neuzulassungen Personenwagen (BAK, BFS)
Retail-Banking	Zinsspread (SNB, Differenz zwischen Neuhypotheken und Spareinlagen der Kantonalbanken, 1980q1 – 2007q4)	Verfügbares Einkommen (BAK, BFS)

Für die Schätzung der Entwicklung der Jahresdaten des Outcome-Indikators Preise wurde folgend Spezifikation verwendet:

$$\begin{aligned}
 D(\text{Preise}) = & b_0 + b_1 * D(\text{Preise}(t-1)) \\
 & + b_2 * D(\text{LIK}) + b_3 * D(\text{LIK}(t-1)) \\
 & + b_4 * D(\text{Branchenindikator}) + b_5 * D(\text{Branchenindikator}(t-1)) \\
 & + b_6 * \text{Dummyvariable für KG-Fälle}
 \end{aligned}$$

mit

Preise	Preisindex für Branche
LIK	Landesindex der Konsumentenpreise
D	Differenz der Variablen
t	Zeitindex

Für die Erklärung der Energiepreise werden nur unverzögerte Indikatoren verwendet, da Angebot und Nachfrage zeitgleich mit den Indikatoren bestimmt werden. Für das Bankengewerbe hingegen wird nur ein verzögerter Indikator verwendet, da hier angenommen wird, dass sich Veränderungen des verfügbaren Einkommens erst mit Verzögerung auf das Verhalten der betroffenen Personen auswirken.

Vor dem Hintergrund der untersuchten Entscheide wird in Tabelle 11 dargestellt, welche Test-Hypothesen bei der ökonometrischen Analyse betrachtet wurden und welche Implikationen eine Annahme resp. Ablehnung der Hypothesen auf einen konkreten Fall haben könnte.

Tabelle 11 Test-Hypothesen für Schätzungen (Beispiel)

Fall	Test-Hypothese	Interpretationsmöglichkeit
Fusion SBG/SBV	Kein Einfluss auf Zinsspread ¹⁾ messbar	Vorgaben der Behörde haben erfolgreich den aktuellen Wettbewerb erhalten; Wettbewerbsbehörde hat keinen falschen/schädlichen Entscheid getroffen.
	Signifikanter Einfluss auf Zinsspread ¹⁾ messbar	Bei einer Abnahme des Zinsspreads hat der Entscheid der Behörde zu einer Verschärfung des Wettbewerbsdruckes geführt. Bei einer Zunahme des Zinsspreads hat der Entscheid der Behörde die Zunahme von Marktmacht nicht oder nur ungenügend verhindern können.

1) Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass neben dem Zinsspread weitere Einnahmequellen der Banken vorhanden sind, die sich im Zeitablauf verändern, über die jedoch keine aggregierten Daten vorliegen.

Für die weiteren Preisvariablen lassen sich die Interpretationen der Hypothesen analog Tabelle 11 anwenden. Bei den Wertschöpfungsindikatoren sind die Effekte bei signifikanten Ergebnissen nicht so eindeutig feststellbar, und müssten bei signifikanten Ergebnissen von Fall zu Fall genauer betrachtet werden. Bei keinem messbaren Einfluss der Entscheide auf die Wertschöp-

fung hingegen kann die für die Preise verwendete Interpretation des richtig dosierten (Hypothese 1 A) bzw. vermiedenen falschen Eingriffs (Hypothese 2) ebenfalls Gültigkeit haben.

Ergebnisse der ökonometrischen Analyse

Die Ergebnisse der ökonometrischen Analyse sind in Tabelle 12 und Tabelle 13 für die Schätzungen mit Jahresdaten resp. Quartalsdaten aufgeführt. Die Tabellen weisen die Signifikanzniveaus für die jeweiligen Dummyvariablen sowie das korrigierte R-Quadrat für die Schätzung des jeweiligen Outcome-Indikators aus. Als Lesehilfe wird auch noch der mit der Dummyvariable umschriebene Fall mitaufgenommen.

Tabelle 12 Ergebnisse der ökonometrischen Analyse mit Jahresdaten

Outcome-Indikator	Dummy	Fall	Signifikanzniveau*	Adj. R2
BWS Energieversorgung	2000	EMG-Vorbereitung	8.8%	15.3%
	2001	WATT/Migros Voruntersuchung	7.1%	17.0%
	2003	WATT/Migros Bundesgerichtentscheid	>10.0%	5.5%
Preise Elektrizität	2000	EMG-Vorbereitung	8.8%	33.2%
	2001	WATT/Migros Voruntersuchung	>10.0%	27.3%
	2003	WATT/Migros Bundesgerichtentscheid	>10.0%	8.9%
BWS Detailhandel	1997	Migros/Globus	>10.0%	22.8%
	2003	Coop/EPA, Coop/Waro	>10.0%	18.0%
Preise Nahrungsmittel	1997	Migros/Globus	>10.0%	18.4%
	2003	Coop/EPA, Coop/Waro	6.0%	38.5%
Preise Bekleidung	1997	Migros/Globus	>10.0%	33.3%
	2003	Coop/EPA, Coop/Waro	>10.0%	41.1%
BWS Bankengewerbe	1998	SBG/SBV	>10.0%	9.1%
Zinsspread	1998	SBG/SBV	>10.0%	62.5%

* Je kleiner der Wert, desto grösser die Wahrscheinlichkeit, dass der Einfluss statistisch signifikant ist

Für die Analyse der Outcome-Indikatoren mit Jahresdaten zeigt sich, dass die ökonometrischen Modelle zwischen 5% und 63% der Wachstumsraten der Bruttowertschöpfung und der Veränderung der Preise erklären können. Die Koeffizienten der Dummyvariablen, welche gemäss Tabelle 8 die relevanten Fälle abbilden, sind statistisch meistens nicht von null verschieden (Signifikanzniveau >10%). Damit lässt sich in den meisten Fällen keine Änderung resp. kein Strukturbruch der Wachstumsraten nachweisen.

Die signifikanten Dummyvariablen der Energieversorgung bei der Outcome-Variable Bruttowertschöpfung können auf das veränderte Wachstum der inländischen Energieproduktion, die nach einem stetigen Wachstum seit Mitte der 1990er Jahre um die 60 TWh schwankt und ein

Haupttreiber der Branchenwertschöpfung ist sowie auf die geänderten europäischen Rahmenbedingungen im Energiesektor zurückgeführt werden. Der Umstand, dass bei den Preisen für Elektrizität nur eine Dummyvariable statistisch signifikant von null verschieden ist, scheint dies zu bestätigen. Obwohl die Preise nach einem kontinuierlichen Wachstum zwischen 1980 und 1995 während rund 5 Jahren stagnierten und anschliessend sogar sanken, ist nur die Dummyvariable für das Jahr 2000 signifikant von null verschieden. Die Preisbewegungen lassen sich deshalb wohl auch hauptsächlich durch die Produktionsschwankungen resp. das veränderte Marktumfeld erklären (welches mit aufkommender Regulierung zusammenhängt).

Bei den Preisen für Nahrungsmittel ist ein Koeffizient einer Dummyvariablen ebenfalls statistisch signifikant von null verschieden. Hier scheint es aber, dass die Dummyvariable für 2003 zu nahe am Rand der Zeitreihe – die nur bis 2006 läuft – ist und die Aussage daher von beschränktem Wert ist.

Die Resultate der Schätzungen mit Quartalsdaten bestätigen die Ergebnisse mit Jahresdaten weitgehend (Tabelle 13).

Tabelle 13 Ergebnisse der ökonometrischen Analyse mit Quartalsdaten

Outcome-Indikator	Dummy	Fall	Signifikanzniveau	Adj. R2
BWS Energieversorgung	2000	EMG-Vorbereitung	>10.0%	9.9%
	2001	WATT/Migros Voruntersuchung	>10.0%	9.8%
	2003	WATT/Migros Bundesgerichtentscheid	>10.0%	8.9%
Preise Elektrizität	2000	EMG-Vorbereitung	4.6%	22.3%
	2001	WATT/Migros Voruntersuchung	4.0%	22.5%
	2003	WATT/Migros Bundesgerichtentscheid	8.8%	21.3%
BWS Detailhandel	1997	Migros/Globus	>10.0%	39.4%
	2003	Coop/EPA, Coop/Waro	>10.0%	39.7%
Preise Nahrungsmittel	1997	Migros/Globus	>10.0%	59.6%
	2003	Coop/EPA, Coop/Waro	>10.0%	59.5%
Preise Bekleidung	1997	Migros/Globus	>10.0%	96.1%
	2003	Coop/EPA, Coop/Waro	>10.0%	95.9%
BWS Bankengewerbe	1998	SBG/SBV	>10.0%	52.2%
Zinsspread	1998	SBG/SBV	>10.0%	85.9%

Im Gegensatz zu den Schätzungen mit den Jahresdaten sind die Dummyvariablen für die Bruttowertschöpfung der Energie- und Wasserversorgung und der Preise für Nahrungs- und Genussmittel statistisch nicht mehr von null verschieden. Bei der Bruttowertschöpfung der Energie- und Wasserversorgung kann die Ursache daran liegen, dass die Quartalsdaten im Gegensatz zu den Jahresdaten das breiter gefasste Aggregat Energie- und Wasserversorgung und nicht nur die Energieversorgung abdecken. Die gröbere Branchendefinition ist auch beim Detailhandel –

die Quartalsdaten umfassen die gesamte Branche Handel inkl. Grosshandel, Tankstellen und Garagen – zu berücksichtigen.

Die Koeffizienten für die Dummyvariablen bei den Schätzungen für den Outcome-Indikator Preise Elektrizität sind im Gegensatz zu den Schätzungen mit Jahresdaten alle statistisch signifikant von null verschieden. Hier lässt sich anhand der Regressionsanalysen ein Strukturbruch im Zeitablauf statistisch nachweisen.

Zusammenfassung und Fazit der ökonometrischen Analyse

Zusammenfassend lässt sich auf Basis der Ergebnisse feststellen, dass der Nachweis konkreter Einflussnahme der Wettbewerbskommission sowohl auf die Preise als auch die Wertschöpfung der betrachteten Branchen mittels ökonometrischer Methoden nicht gelingt. Die Ausnahme bildet die Energieversorgung. In dieser Branche wurde das Marktumfeld um die Jahrtausendwende durch die Ankündigung des neuen Elektrizitätsmarktgesetzes und der internationalen Marktumwälzungen (Liberalisierung in der Europäischen Union) stark verändert. Die Durchleitungsanträge von Migros und deren Bearbeitung durch die Wettbewerbskommission und das Bundesgericht sind dabei als Wegmarken dieses Prozesses für die Schweiz anzuschauen. Durch die neue liberale Marktordnung hat sich vor allem die Energieproduktion verändert, was in den deutlichen Schwankungen der inländischen Produktion von Elektrizität zu beobachten ist. Da die Resultate für die Jahres- und Quartalsschätzungen nicht dasselbe Bild zeigen, ist aber auch hier eine vorsichtige Interpretation angebracht.

Der Befund, dass kein Einfluss der Eingriffe auf die Outcome-Indikatoren gefunden wurde, kann nicht als Beleg für die Irrelevanz der KG-basierten Entscheide gewertet werden. Im besten Fall ist dieses Resultat so zu interpretieren, dass der Wettbewerb dank der Eingriffe dieses Ergebnis hervorgebracht hat und die Eingriffe damit ihr Ziel erreicht. Eine weitere Interpretation liesse den Schluss zu, dass der Wettbewerb weder durch das Verhalten der Unternehmen noch durch die Eingriffe der Behörden verändert oder behindert wurde.

Generell ist zu den Berechnungen und Resultaten anzumerken, dass die für die Schätzungen verwendeten Zeitreihen mit Daten von 1980 (Konsumentenpreise ab 1983) bis 2006/2007 eher zu kurz sind, um verlässliche Analysen vorzunehmen. Erschwerend ist zudem der Umstand, dass die meisten untersuchten Fälle die Periode nach dem Jahr 2000 betreffen und damit die seit den Entscheiden vergangene Zeitspanne besonders kurz ausfällt. Auch sind die verwendeten Indikatoren (Branchenwertschöpfung sowie Konsumentenpreise) für die Messung von spezifischen Eingriffen eher grobe Instrumente, da sich in diesen Indikatoren weitere, nicht durch die Eingriffe der Wettbewerbsbehörde betroffene Produkte und Unternehmen mit eingeschlossen sind.

3.4 Quantitativ-deskriptive Methoden

Aufgrund der in 3.3 aufgezeigten Probleme, die kausalen Zusammenhänge von wettbewerbspolitischen Aktivitäten auf die Outcome-Entwicklung auf der Branchenebene empirisch nachzuweisen, wurde mit dem Auftraggeber vereinbart, dass die Untersuchung auf eine quantitative (im Sinne einer deskriptiven) Analyse der Branchenentwicklung abstellen sollte.

Dazu werden in den folgenden Abschnitten zuerst die relevanten KG-Fälle aufbereitet, um einen Eindruck zu erhalten, wann und in welchen Angelegenheiten in der untersuchten Branche in den letzten zehn Jahre wettbewerbspolitische Entscheide respektive «Nicht-Entscheide» zu registrieren waren. Anschliessend gilt es, relevante Umfeldbedingungen im Sinne von staatlichen Rahmenbedingungen (sektorale Regulierungen und Marktzutrittsschranken) zu erfassen sowie die Branche hinsichtlich ihrer spezifischen Marktumfeldbeziehungen (gesamtwirtschaftliche Interdependenzen und Angebotsstruktur) einzuordnen.

Schliesslich wird die Entwicklung der statischen und dynamischen Effizienz anhand der relevanten Outcome-Indikatoren über die letzten Jahre beschrieben und analysiert, inwieweit der beobachtete Verlauf als Indiz für Wettbewerb gedeutet werden kann. Neben der in Abschnitt 3.2 diskutierten Interpretation bezüglich des Verlaufs der Indikatoren liefern überdies – wie schon für die ökonometrische Analyse – auch die Vergleiche der Branchenentwicklung mit der Gesamtwirtschaft und/oder der entsprechende Branchenperformance im Ausland wichtige Anhaltspunkte, inwieweit in der Branche von Wettbewerb während der letzten Jahren ausgegangen werden kann. Zum Schluss gilt es abzuschätzen, inwieweit die Entwicklung der Outcome-Indikatoren auf wettbewerbspolitische Entscheide auf Basis des KG zurückzuführen ist, oder ob andere Einflussfaktoren die Branchenperformance stärker beeinflussen. Aufgrund der angesprochenen eingeschränkten Datenverfügbarkeit kann diese kausale Zuordnung lediglich qualitativ erfolgen.

Bei der gesamten Branchenanalyse ist zu berücksichtigen, dass es im vorliegenden Projekt darum geht, nach der Erklärung der Outcome-Entwicklung aufgrund gesamtwirtschaftlicher oder branchenspezifischer Einflussfaktoren herauszufiltern, ob zusätzlich auch die vergangene wettbewerbspolitische Praktik als Erklärung herangezogen werden kann. Das bedeutet, dass immer die Möglichkeit besteht, dass ein wettbewerbspolitischer Eingriff, der auf den relevanten Markt einen Einfluss hat, auf der aggregierten Ebene keine messbare Wirkung mehr zeigt. Sei dies, weil der relevante Markt im Vergleich zur Gesamtbranche zu klein ist, oder weil andere Effekte dominieren.

4 Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen des KG 1995 im Detailhandel

Für die folgende Untersuchung wird der Detailhandel gemäss der allgemein gültigen statistischen Abgrenzung (NOGA) untersucht. Somit umfasst er den Wiederverkauf von Waren v.a. «an private Haushalte, in Verkaufsräumen, an Ständen, durch Versandhäuser, Verbrauchergewossenschaften, Auktionshäuser usw. Die Detailhändler erwerben das Eigentum an den von ihnen gehandelten Waren.» (NOGA 52). Diese Branchenabgrenzung, die den meisten Outcome-Indikatoren zugrunde liegt, ist weiter gefasst als die Abgrenzungen der relevanten Märkte bei den einzelnen Fallanalysen, in denen jeweils nur Teilbereiche der Branche betrachtet werden (z. B. Vollsortimente, Teilsortimente).

Der Detailhandel ist volkswirtschaftlich ein sehr wichtiger Wirtschaftszweig: 7.3% der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung (Credit Suisse, 2007, S. 29) kommen aus dem Detailhandel. Rund 8% der Beschäftigten sind in diesem Bereich tätig; und die Detailhandelsumsätze machen fast ein Drittel des privaten Konsums aus.

4.1 KG-basierte Entscheidungen

Wettbewerbskommission und Zivilgerichte gehen gegen «private» Wettbewerbsbeschränkungen vor; sie können wettbewerbswidrige Kartelle und Unternehmenszusammenschlüsse sowie missbräuchliche Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen untersagen. Der Detailhandel zeichnet sich dadurch aus, dass in den letzten Jahren eine rege Aktivität seitens der wettbewerbspolitischen Behörden ausgemacht werden konnte. Seit Inkrafttreten des KG 1996 wurden zahlreiche Fälle behandelt, die in Tabelle 14 zusammengefasst sind.

Tabelle 14 Kartellrechtsfälle im Detailhandel seit 1996

Unternehmen	Fall	Untersuchungsgegenstand	Abschluss	Abschlussjahr
Migros/ Globus	Übernahme durch Migros	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	1997
Kodak	Preisunterschied zwischen der Schweiz und der EU	Unzulässige Wettbewerbsabreden	BG 126 III 154	1999
Toni / Sántis	Zusammenschluss zur Swiss Dairy Food AG	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	1999
Migros, Coop, Syntrade und EG Dritte Kraft	Einkaufsabsprachen	Unzulässige Wettbewerbsabreden / «Nachfragemacht» des Detailhandels	Untersuchung eingestellt ohne Folgen	2000

Coop / Epa	Übernahme durch Coop	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	2002
Emmi / SDF	Übernahme durch Emmi	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	2002
Druckerpatronen	Preise der Originaldruckerpatronen	Unzulässige Abreden	Untersuchung eingestellt	2003
Minolta	Markt für den Verkauf von Fotoapparaten	Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung	Untersuchung eingestellt	2003
Coop / Waro	Übernahme durch Coop	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Zulassung mit Verpflichtung	2003
Coop / Epa	Übernahme durch Coop	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	2003
CoopForte	Abzug von 0.5 % (Bonus Coopforte) vom Rechnungsbetrag ihrer Lieferanten für spezifische Coop Zusatzleistungen	Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung / Nachfragemacht	Einvernehmliche Regelung mit Auflagen für Coop	2004
Micarna (Migros) und Bell (Coop)	Untersuchung über den Fleischmarkt	Kollektive Marktbeherrschung / Verhaltenskoordination auf Detailhandelsstufe	Untersuchung eingestellt ohne Folgen	2004
Feldschlösschen / Coca Cola	Vereinbarung über die Produktion und Distribution	Unzulässige Wettbewerbsabreden	Untersagung von bestimmten Verhaltensweisen	2004
Migros / Valora	Kontrollerwerb von Cevanova (Joint Venture im Bereich Convenience-Shops)	Keine vertiefte Prüfung	Zulassung	2005
Nestlé / Nespresso	Verteilung von Kaffeemaschinen und Kapseln	Vorabklärung unzulässige Abreden	Keine Untersuchung	2005
Ferrero	Preisunterschied zwischen der Schweiz und der EU	Vorabklärung unzulässige Abreden	keine Untersuchung nach Einigung	2005
Denner / Pick Pay	Übernahme durch Denner	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Zulassung mit Verpflichtungen	2005
Ticket Corner	Zwang zur Übernahme von Exklusivitätsklauseln durch Organisatoren von Sport- u. Kulturveranstaltungen	Missbrauch marktbeherrschender Stellung	Reko hebt Weko-Verfügung von 2003 auf	2006
Migros / Denner	Übernahme durch Migros	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Zulassung mit Auflagen	2007
Coop / Fust	Übernahme durch Coop	Kollektive Marktbeherrschung im Absatzmarkt für Kleinhaushaltgeräte	Zulassung mit Auflagen	2007
Nestlé / Henniez	Übernahme durch Nestlé	Vorprüfung Unternehmenszusammenschlüsse	Keine vertiefte Prüfung	2007
Coop / Carrefour	Übernahme durch Coop	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen / kollektive Marktbeherrschung	Zulassung mit Auflagen	2008

Quelle: Weko

Im Detailhandel standen somit seit 1996 folgende Sachverhalte im Zentrum der wettbewerbspolitischen Diskussion:

- die Kontrolle von Abreden zwischen Unternehmen nach Art. 5 KG (z. B. Kodak, Druckerpatronen, Nestlé/Nespresso, Ferrero);
- die Kontrolle von Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen nach Art. 7 KG (z.B. Minolta, CoopForte, Ticketcorner);
- die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen nach Art. 9ff KG (z. B. Migros/Denner, Coop/Carrefour).

Betreffend der Abreden zwischen Unternehmen standen horizontale und im Rahmen der Revision des KG 1995 insbesondere die Prüfung von Vertikalabsprachen sowie selektiver Vertriebssysteme (Regelungen, mittels deren der Hersteller den Kreis der Wiederkäufer beschränkt) im Zentrum. Es wurde anhand einer Vielfalt von Fällen der Frage nachgegangen, ob Wettbewerb zwischen den Marken genügt oder ob mit den Mitteln des Wettbewerbsrechts auch der Wettbewerb innerhalb der Vertriebsorganisation einer einzelnen Marke zu fördern ist.

Dabei wurde die Praxis entwickelt, dass etwa im Rahmen der Fixierung von Fest- oder Mindestverkaufspreisen, Beschränkungen des geographischen Absatzgebiets oder Beschränkungen von Querlieferungen innerhalb von selektiven Vertriebssystemen als erhebliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs betrachtet werden. In diesem Sinne wurden viele Vorabklärungen eingeleitet, die i. d. R. nicht zu Entscheiden führten (z. B. Druckerpatronen) bzw. gegen die im Entscheidfall rekuriert wurden (z. B. Kodak). Die Praxis, die Mitte 2007 in einer Bekanntmachung zum wettbewerbspolitischen Umgang mit vertikalen Abreden mündete, kann eine Signalwirkung auf die Marktteilnehmer hinsichtlich der Gestaltung von Vertragsbeziehungen und damit auf den Outcome gehabt haben.

Im Rahmen der Kontrolle von Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen führten die im Detailhandel beurteilten Fälle etwa nach Rekursverfahren zur Verfahrenseinstellung (z.B. Ticket Corner) oder einvernehmlichen Regelungen (z. B. Coop Forte). Fokus im Rahmen der Prüfung von Übernahmen war jeweils die Frage, ob mit einer Übernahme eine marktbeherrschende Stellung begründet oder verstärkt wird, sei es auf den betroffenen relevanten Märkten des schweizerischen Detailhandels, als auch auf gewissen spezifischen Beschaffungsmärkten. Dabei wurde von den Markenvertretern betont, dass der Beurteilung von Nachfragemacht auf den Beschaffungsmärkten eine besondere Bedeutung beigemessen werden sollte (marktstrukturelle Abhängigkeiten). Relevant wurde im Rahmen von Übernahmen jeweils auch die Frage, ob ein Zusammenschluss etwa aufgrund von dadurch begründeter kollektiver Marktbeherrschung den Markteintritt weiterer Wettbewerber im Detailhandel erschwert. Die Praxis der Wettbewerbskommission war dabei, dass Zusammenschlüsse, die mutmasslich nicht zu Marktanteilsadditionen führen, jeweils als unbedenklich eingestuft, andere hingegen vertieft geprüft und deren Zulassung mit Auflagen versehen wurden. So muss bspw. Coop im Zusammenhang mit der Übernahme von Fust auf Exklusivitätsabsprachen mit den Lieferanten verzichten und Fust muss im Bereich Kleinhaushaltgeräte während fünf Jahren eine eigenständige Sortiments-

Preis- und Aktionspolitik betreiben. Auch im aktuellsten Fall, der Übernahme der Carrefour-Verkaufsflächen in der Schweiz durch Coop, wurde die Zulassung erneut an Bedingungen geknüpft. Von den zunehmenden Auflagen bei Fusionen der Vollsortimentsanbieter insbesondere seit 2007 kann eine Signalwirkung ausgehen, die jedoch im Beobachtungszeitraum nicht erfasst wird.

Während des Untersuchungszeitraums waren, abgesehen von den letzten Unternehmenszusammenschlüssen, welche mit Bedingungen zugelassen wurden, eher moderate KG-basierte Entschiede zu verzeichnen.²⁰

4.2 Umfeldanalyse

Zur Beurteilung des Outcome des Detailhandels sind verschiedene Einflussgrössen zu beachten. Besonders relevant sind dabei die staatlichen Rahmenbedingungen wie sektorale Regulierungen, mögliche Aussenhandelschranken respektive weitere staatliche Regulierungen im Sinne von Marktzutrittsbeschränkungen. Überdies zeichnet sich die Branche durch eine intensive gesamtwirtschaftliche Interdependenz aus, was sich auch in der starken Konjunkturabhängigkeit manifestiert. Im Folgenden sollen diese möglichen Einflussgrössen kurz diskutiert werden.

4.2.1 Staatliche Rahmenbedingungen

Sektorale Regulierungen

Ein Wettbewerbsversagen kann unter anderem aus technisch-ökonomischen Gründen wie Externalitäten bei öffentlichen Gütern und bei Informationsproblemen auftreten. Externalitäten ergeben sich, wenn Markttransaktionen bei unbeteiligten Dritten Kosten oder Nutzen verursachen. Im unregulierten Markt droht eine Überversorgung mit extern schädlichen oder eine Unterversorgung mit extern nützlichen Gütern.²¹ Daher greift der Staat bei gewissen Externalitäten regulierend ein. Zu nennen sind bezogen auf den Detailhandel:

- Ladenschlussgesetze primär zum Schutz von Ruhe und Ordnung. Im europäischen Vergleich gelten die schweizerischen Ladenschlussgesetze nach wie vor als restriktiv;
- die Fahrtenkontingentierung. Sonderregelungen beziehen sich auf Supermärkte, die ab einer gewissen täglichen PKW-Frequenz z. B. Parkgebühren einzuführen haben (im Sinne des BGE 125 II 129 E. 8b).

²⁰ Stärke Eingriffe waren vor allem vor 1996 zu verzeichnen. Dazu gehören die Aufhebung der klassischen Angebotsmonopolen bei Tabakwaren oder alkoholischen Getränken mithilfe der damals gültigen wettbewerbspolitischen Grundlagen.

²¹ Öffentliche Güter sind eine Spezialform von Gütern mit positiven Externalitäten.

Da Marktteilnehmer für sich nur zielführende Entscheide treffen können, wenn sie über Preise, Qualitäten, die Funktionalität von Produkten und dergleichen genügend informiert sind, können sich Informationsdefizite oder -asymmetrien in Wettbewerbsverzerrungen und Marktversagen niederschlagen. Im Unterschied zu anderen Ursachen von Marktversagen gibt es aber heute dank modernen Informations- und Kommunikationsformen (z. B. Internet) immer mehr Märkte, die Informationsprobleme ohne staatliche Eingriffe lösen können. Dies trifft auch weitgehend für den Detailhandel zu. Trotzdem wurden in diesem Zusammenhang (insbesondere zum Schutze der Gesundheit von Verbrauchern) folgende Regulierungen eingeführt:

- Regulierungen zur Rückverfolgbarkeit (Lebensmittelgesetz per 1.1.2006);
- Standards und Produktdeklarationspflichten, Etikettierungsvorschriften etc. (z. B. im Fall Ferrero 2005 relevant).

Sofern derartige Bestimmungen asymmetrisch auf die Marktteilnehmer wirken, können sich daraus Wettbewerbsverzerrungen ergeben (z. B. Ladenschlussgesetz und die geltenden Ausnahmen). Bezüglich Dynamik können sich negative Wirkungen aus Vorschriften ergeben, die den administrativen Aufwand erhöhen, d. h. dem Versuch, durch staatliche Regulierungen Marktversagen zu korrigieren, ist nicht per se Erfolg beschieden (sog. Staatsversagen).

Aussenhandelsschranken

Zusätzlich zu diesen primär sektorspezifischen Regulierungen wirken im Detailhandel verschiedene Aussenhandelsschranken. Alle diese Regulierungen sind aus heutiger Sicht weitgehend nicht aufgrund von Marktversagen, sondern durch andere politische Zielsetzungen begründet: Staatsinterventionen beruhen auf Gesetzen und Verordnungen und somit auf demokratischen Entscheidprozessen, die im Lichte von Effizienz und Wettbewerb suboptimal sein können. Die ökonomische Theorie der Politik zeigt, dass kleine, homogene Interessengruppen im politischen Meinungsbildungsprozess ein überproportionales Gewicht haben, während Organisationen, die ein grosses, in seinen Interessen heterogenes Kollektiv vertreten, ein unterproportionales Gewicht zukommt. So ist erklärbar, dass im Verlaufe der Zeit im Detailhandel eine Vielfalt verschiedener Aussenhandelsschranken errichtet werden konnten. Traditionell dienten diese dazu, die inländische Landwirtschaft vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. Der Preisniveauvergleich mit EU-Ländern in Westeuropa zeigt nach wie vor, dass der Detailhandel auch noch heute 30 bis 40% mehr beim Bezug von Waren aus einheimischer Landwirtschaft bezahlt.²²

Unter den Aussenhandelsschranken sind v. a. folgende Punkte relevant:

- Einfuhrzölle; Nichtzugehörigkeit der Schweiz zur europäischen Zollunion: Für importierte Food-Produkte beträgt der durchschnittliche implizite Zollaufschlag gegenüber der EU 2005

²² Vgl. auch hierzu die jüngst vom seco durchgeführten Preisvergleiche.

8.1%. Im Bereich Nahrungs- und Genussmittel betragen die Zölle 2005 etwa 10% des Warenwertes. Durch unterschiedliche Zölle bedingte Differenzen haben zur Folge, dass im Ausland ansässige Detailhändler ihre Waren um durchschnittlich mehr als 30% günstiger beziehen können als Detailhändler, die in der Schweiz agieren (BAK, 2006b, S. 34ff);

- Zollrechtliche Deklarationsbestimmungen, Zollformalitäten und Bürokratie im Generellen. Gemäss World Bank (2006) benötigen Unternehmen für Warenimporte in die Schweiz 13 Dokumente und fünf Unterschriften. Im Vergleich dazu sei der Aufwand für Importe nach Deutschland vernachlässigbar.
- Kurze Zollöffnungszeiten oder Wartezeiten an der Grenze (Avenir Suisse, 2006). Letztere führen zu Planungsunsicherheit und höheren Logistikkosten.
- Indirekte Zollkosten: Suboptimale Allokation vorhandener inländischer Ressourcen; verzögerter Strukturwandel.
- Technische Handelshemmnisse (trotz Bundesgesetz über technische Handelshemmnisse): Technische Handelshemmnisse gehen von produkt- und branchenspezifischen Gesetzen aus, deren Bestimmungen Einfluss auf zugelassene Beschaffenheit, Eigenschaften, Verpackung, Beschriftung, Herstellung, Transport, Lagerung, Emissionswerte etc. nehmen. Mit der Revision des Lebensmittelrechts per 1. Mai 2002 traten bspw. über 1'000 Änderungen in Kraft, von denen viele einen Mehraufwand implizieren, da die Bestimmungen nicht mit denen der EU übereinstimmen (Huber, 2003, S. 17). Dies führt dazu, dass ausländische Produzenten zur Belieferung des Schweizer Marktes teilweise Spezialanfertigungen ihrer Produkte benötigen, die aufgrund der vergleichsweise kleinen Vertriebsmengen den Stückpreis für den Schweizer Importeur entsprechend erhöhen (BAK, 2007a, 11f.).
- Immaterialgütergesetze (Urheberrecht, Markenrecht, Patentrecht): Direktimporte bestimmter Produkte sind aufgrund der nationalen Erschöpfung im Patentrecht unterbunden. Allerdings werden auch theoretisch mögliche Parallelimporte nicht per se getätigt, weil sie für kleinere Detailhändler aus Zeitgründen oder zu wenig professioneller Einkaufsabteilungen nicht rentieren.
- Bauliche Vorschriften: Dazu zählen z. B. Genehmigungshürden, öffentliche Raumplanung, verschiedene kantonale und kommunale Baubewilligungsverfahren und Bauvorschriften. Genehmigungshürden stützen sich in der Schweiz primär auf den Umweltschutz. In der Schweiz dauert die Baubewilligungsphase vergleichsweise sehr lange, was für ausländische Unternehmen den speditiven Aufbau eines Filialnetzes erschwert.²³

²³ In der direkt-demokratischen Schweiz kann ein Einspruch die behördliche Entscheidung über ein Baugesuch über Jahre verzögern.

Aussenhandelsschranken führen generell zu einer Verteuerung der Warenbeschaffungskosten für den Detailhandel, wobei im Non-Food-Segment der Anteil der im Ausland produzierten Güter höher ist als im Food-Segment. Für den Schweizer Detailhandel ergibt sich im Food-Sektor ein durchschnittlicher Kostennachteil von 27%, im Non-Food-Sektor von 41%. Insgesamt sind die Warenbeschaffungskosten des Schweizer Detailhandels im Ausland im Vergleich zu denjenigen von Deutschland, Frankreich, Österreich und Italien fast 40% höher (BAK, 2006b, S. 40ff).

Mit dem Beitritt der Schweiz zur WTO 1995 wurden bestehende Handelsschranken abgebaut. Direkt anwendbar wurden insbesondere die Vereinbarungen zum Abbau tarifärer handels-hemmnisse im Bereich der Güter (GATT) und Dienstleistungen (GATS). Der Textil- und Agrarsektor, die beide für den Detailhandel eine wichtige Rolle spielen, wurden bzw. werden im Rahmen der WTO-Abkommen besonders behandelt. Beim Abbau von Zöllen und Kontingenten im Textilhandel konnte erst 2005 mit dem Auslaufen des seit 1974 bestehenden Multifaserabkommens grössere Fortschritte verzeichnet werden. Dieses den Handel mit Textilien insbesondere bezüglich Quoten einschränkende Abkommen wurde sukzessive von 1995 in drei Schritten (1998, 2002, 2005) ausser Kraft gesetzt. Agrarprodukte unterliegen bis heute einer gesonderten Behandlung, so dass der Import nach wie vor restriktiv gehandhabt wird.

Neben dem multilateralen WTO-Abkommen hat die Schweiz, insbesondere mit der EU sektor-uelle Abkommen zur Liberalisierung des Aussenhandels geschlossen.

Die Aussenhandelsschranken, die im Food-Bereich am wenigsten abgebaut wurden, stellen ein Hindernis für die internationale Arbeitsteilung und damit für eine positive Outcome-Entwicklung dar. In den Bereichen, in denen Handelsschranken abgebaut wurden (insbesondere Textilien), ist ceteris paribus eine positive Outcome-Entwicklung insbesondere bei den Preisen zu erwarten. Von einem weiteren Abbau von Aussenhandelsschranken können positive Outcome-Entwicklungen erwartet werden.

Weitere staatliche Regulierungen

Weitere staatliche Regulierungen betreffen nicht den Detailhandel per se, sondern wirken sich von anderen regulierten Sektoren auf den Detailhandel aus. So können sich Regulierungen anderer Branchen wie z. B. der Energiesektor, die Landwirtschaft oder der Verkehrssektor auf die Vorleistungs- und Beschaffungskosten im Detailhandel auswirken. Ganz generell wirken sich auch schweizspezifische Kapital- und Arbeitsmarktregulierungen auf den Detailhandel aus, wobei letztere als vergleichsweise liberal gelten. Auch Regulierungen im Bereich von Werbung, Vertrieb und Verkauf wirken sich auf den Detailhandel aus.

4.2.2 Marktumfeldbedingungen

Gesamtwirtschaftliche Interdependenzen

Jede Branche bezieht Waren und Dienstleistungen von anderen Branchen als Vorleistungen (Druck- und Verlagsgewerbe, Immobiliensektor, unternehmensbezogene Dienstleistungen, Fi-

nanzsektor, Kommunikation, Energie, Grosshandel, Verkehr etc.) und liefert Zwischenprodukte an andere Branchen weiter. Jeder Franken generierte Wertschöpfung im Detailhandel generiert in anderen Schweizer Branchen zusätzliche 2.3 Franken Wertschöpfung (BAK, 2006a, S. 39). Der Detailhandel ist sogar das wichtigste Bindeglied zwischen produzierenden Industrien und Verbrauchern. Zudem zeigen die Bedeutung des privaten Konsums in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sowie die starke Konjunkturabhängigkeit der Konsumausgaben auch die Anfälligkeit des Detailhandels auf Konjunkturlagen, wenngleich dies für den Food-Bereich weniger ausgeprägt ist als für den Non-Food-Bereich.

Struktur der Anbieter

Seit geraumer Zeit ist speziell im Schweizer Lebensmittel-Detailhandel eine Tendenz zur Konzentration beobachtbar. Dies äussert sich im Food- und Non-Food-Bereich gleichsam, u. a. in einer Zunahme der Verkaufsflächen pro Unternehmen. Über die Ausdehnung der Verkaufsflächen versuchen die Anbieter ihre Marktanteile auszubauen. Die Anzahl an Kleinstverkaufsstellen (selbständiger Detaillisten mit einem Franchising-Vertrag von bspw. Primo/Vis-à-vis, Volg oder Spar) hat von 1996 bis 2003 um 25 Prozent abgenommen (Huber, 2003, S. 38).

Gewachsen sind in den letzten Jahren dagegen die Anzahl der Tankstellenshops sowie der Convenience-Geschäfte an Bahnhöfen. Zudem konnten Migros und Coop gegenüber dem Gesamtmarkt ihren Umsatz weiterhin überdurchschnittlich erhöhen und Marktanteile (vor allem ausserhalb der «klassischen» Detailhandelsbereiche) dazugewinnen. Nachhaltiger Wettbewerbsdruck dürfte insbesondere mit der laufenden Ankündigung und Ausbreitung ausländischer Anbieter (Aldi, Lidl usw.) in der Schweiz vorliegen, auch wenn diese ebenfalls den typisch schweizerischen Rahmenbedingungen wie Landwirtschaftsregulierungen, technische Handelshemmnisse, teure Immobilien etc. (vgl. insbesondere unter Abschnitt 4.2.1) unterliegen. Es ist zu erwarten, dass die Entwicklung der Anbieterstruktur keine negativen Wirkungen auf den Outcome hat, da auf diese Weise die optimale Betriebsgrösse erreicht werden kann. Durch die Konzentrationsprozesse im Detailhandel, die sich unter anderem in den Zukäufen von Teil- bzw. Vollsortimentsanbietern durch Migros und Coop zeigen, können tendenziell Grössenvorteile im Detailhandel genutzt werden, was sich positiv auf den Wettbewerb und damit auf die Konsumentenwohlfahrt auswirken kann, solange Marktzutritte nicht erschwert werden.

4.3 Entwicklung des Outcome

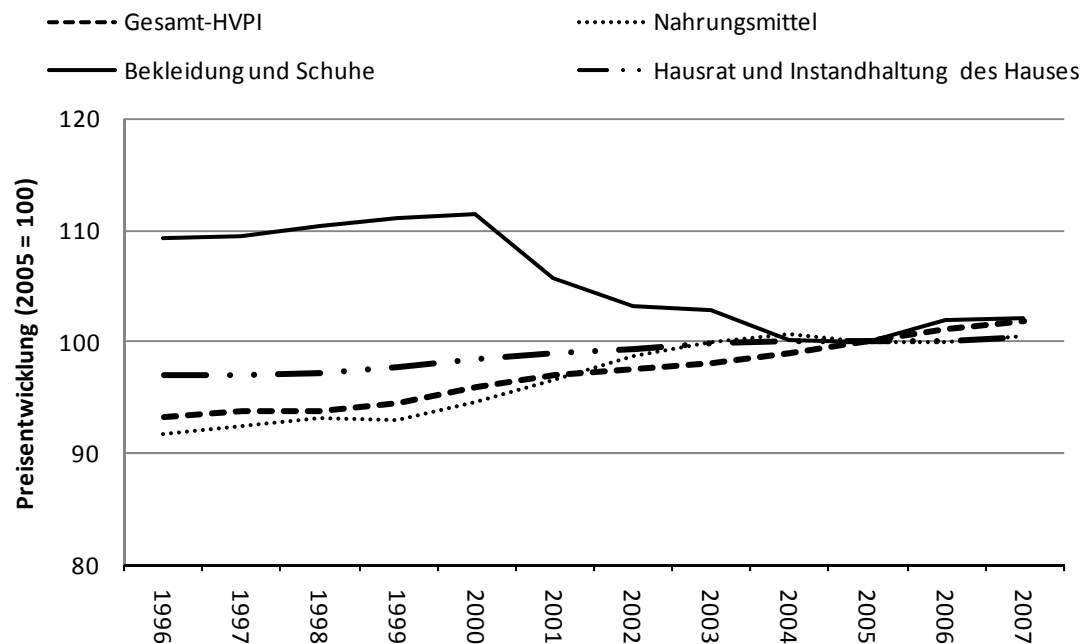
Im Folgenden soll die Entwicklung des Outcome anhand der diskutierten Indikatoren und anhand der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung respektive der entsprechenden ausländischen Branchenentwicklung beurteilt werden.

Preise

Im Hinblick auf die Preisentwicklung im Detailhandel werden exemplarisch die Produktkategorien «Nahrungsmittel», «Bekleidung und Schuhe» sowie «Hausrat und laufende Instandhaltung

des Hauses» kommentiert (vgl. Abbildung 1). Bis zur Jahrtausendwende sind die Preise für Bekleidung und Schuhe leicht gestiegen, und ab diesem Zeitpunkt innert wenigen Jahren fast um rund 10% gesunken. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass hinter dieser Entwicklung zumindest teilweise auch eine Neuerausfassung des Aggregats «Bekleidung und Schuhe» steht. Seit 2004, bedingt durch den Konjunkturaufschwung, ist wiederum ein leichter Preisanstieg zu verzeichnen. Bei den Nahrungsmitteln ist im betrachteten Zeitraum vorerst ein stetiger Preisanstieg zu beobachten, der sich aber seit rund fünf Jahren nicht mehr fortsetzt, d. h. die Preise sind sozusagen stabil. Bei der Produktkategorie «Hausrat und laufende Instandhaltung des Hauses» ist eine analoge Entwicklung beobachtbar, wobei sich der Preisanstieg im Vergleich zur Produktkategorie der Nahrungsmittel abgeschwächt abzeichnete. Der Gesamt-Preisindex (HVPI) steigt während der ganzen Beobachtungsperiode stetig an. In den letzten Jahren verläuft er ziemlich parallel mit den erneut steigenden Preisen für Bekleidung und Schuhe.

Abbildung 1 Preisentwicklung im Schweizerischen Detailhandel



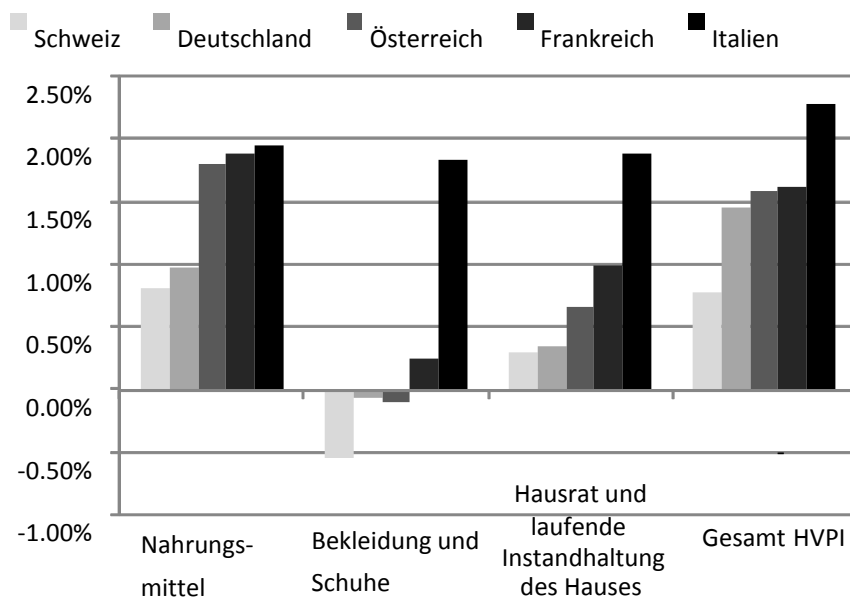
Quelle: BAK Basel Economics, BFS, Landesindex der Konsumentenpreise (CH)

Im Ländervergleich mit Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien fällt auf, dass die Preise in der Schweiz im Durchschnitt bei den beobachteten Produktkategorien des Detailhandels jeweils am wenigsten gestiegen sind bzw. – bei Bekleidung und Schuhen – mehr gefallen sind als etwa in Deutschland und Österreich. In Frankreich und Italien sind die Preise für solche Produkte sogar gestiegen. Insgesamt dürfte sich also das heutige nach wie vor höhere Preisniveau in der Schweiz diesen Ländern zunehmend anpassen. Zurzeit ist es allerdings noch nicht soweit: Die Konsumentenpreise im Detailhandel sind im Vergleich zu diesen Ländern im Durchschnitt immer noch um 12% höher, dies aufgrund höherer inländischer Warenbeschaffungskosten, um

8% höher aufgrund höherer Warenbeschaffungskosten beim Import, um 3% höher aufgrund höherer Vorleistungskosten und um 1% höher aufgrund höherer Arbeitskosten (BAK, 2007a, S. 20).

Die Preise im Detailhandel sind im betrachteten Zeitraum insgesamt in der Schweiz leicht gestiegen, jedoch im Vergleich zu den umliegenden Ländern weniger stark (wenn man sämtliche Produkte des Detailhandels berücksichtigt). Dabei ist zu beachten, dass das Ausgangspreisniveau in der Schweiz tendenziell höher ist als in den Vergleichsländern, so dass ein Trend zur Konvergenz besteht, jedoch weiterhin ein höheres Preisniveau in der Schweiz besteht. Insgesamt ist die Bedeutung des Detailhandels im Portefeuille des durchschnittlichen Schweizer Konsumenten leicht gesunken, wobei sich der Verkauf von Nahrungs- und Genussmitteln noch schlechter entwickelte als der Verkauf von Non-Food-Artikeln. Da letztere konjunktursensitiver sind als Nahrungsmittel, verzeichnen sie in den letzten Jahren wieder höhere Zuwachsraten in der Nachfrage. Die Entwicklung des Umfelds, welches ausser im Food-Bereich in einem Abbau der Aussenhandelschranken bestand, könnte als Erklärungsfaktor für die Preisentwicklung herangezogen werden.

Abbildung 2 Preisentwicklung 1996 bis 2007 im Detailhandel in ausgewählten Ländern



Quelle: BAK Basel Economics, BFS, Landesindex der Konsumentenpreise (CH), harmonisierter Verbraucherpreisindex, HVPU (Europa)

Gewinne/Gewinnmargen

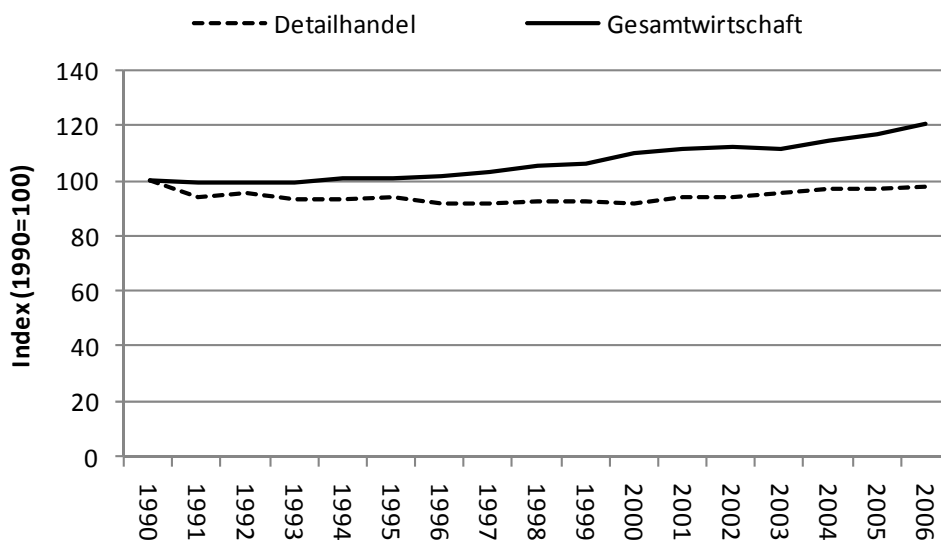
Statistiken zu Gewinnen und Gewinnmargen im Detailhandel liegen nicht vor. Allerdings liegt unter Branchenexperten ein Konsens darüber vor, dass im Detailhandel die Gewinnmargen im Zeitpfad enger geworden sind. Wird von der These ausgegangen, dass die im Vergleich zu an-

deren Branchen vergleichsweise tiefen Durchschnittsbranchenlöhne im Detailhandel insbesondere eine Folge auch von engen Gewinnmargen sind, dürfte im Detailhandel nicht von Übergewinnen und damit einhergehend von mangelndem Wettbewerb ausgegangen werden.

Wertschöpfungsentwicklung

Die Bruttowertschöpfung misst den Betrag, der für die Entlohnung der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital zur Verfügung steht. Im Detail misst sich die Bruttowertschöpfung als Umsatz minus Wareneinkauf und Vorleistungen wie Energie und Transport etc. Der Zuwachs der realen Bruttowertschöpfung im Detailhandel befindet sich unterhalb des gesamtwirtschaftlichen Wachstums (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3 Wertschöpfungsentwicklung im Detailhandel



Quelle: BAK Basel Economics

Um die Wertschöpfungsentwicklung zu interpretieren, sind Informationen zur Umsatzentwicklung im Detailhandel unabdingbar. Aus der Detailhandelsumsatzstatistik (DHU)²⁴ geht hervor, dass die jährliche Umsatzentwicklung kleinerer Detailhandelsunternehmen in den letzten Jahren negativ ist, diejenige von mittleren und grossen Detailhändlern dagegen positiv. Per saldo sind die Umsätze im Schweizer Detailhandel für alle grösseren Warengruppen in den vergangenen Jahren in Folge gewachsen. Insbesondere konnten die Detailhandelsumsätze in der Kategorie

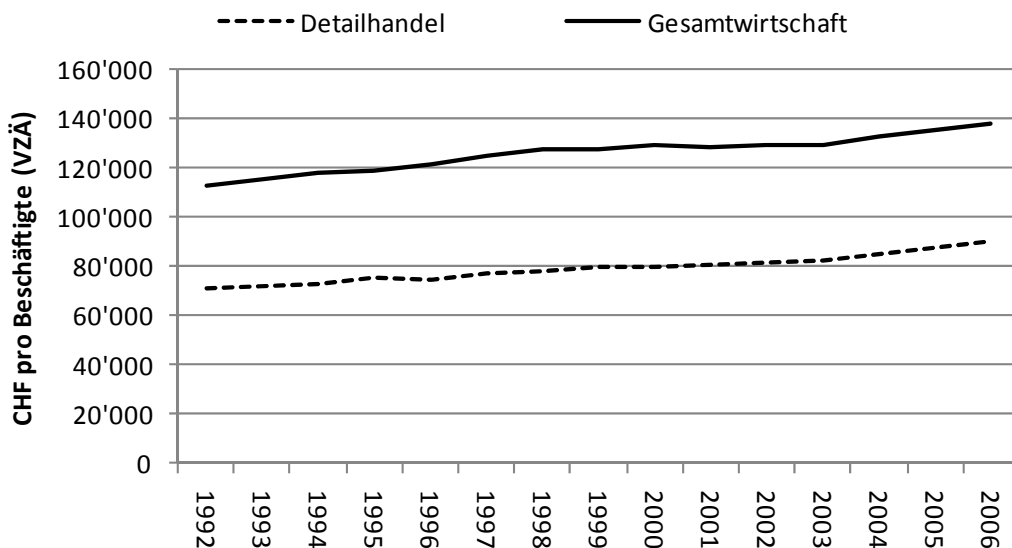
²⁴ Die DHU wird monatlich mit einer repräsentativen Stichprobe von ca. 4'000 Unternehmen auf nationaler Ebene durchgeführt.

«Bekleidung und Schuhe» gesteigert werden. Dies gilt ebenfalls für Gesundheits- und Schönheitsprodukte sowie für Unterhaltungs- und Büroelektronik. Das Wachstumspotenzial des Detailhandels ist insgesamt ziemlich gesättigt. Unausgeschöpftes Potenzial ist noch bei den Gesundheits- und Wellness- sowie den Convenience-Produkten zu orten. Im Detailhandel gehen somit höchstens leicht wachsende Umsätze mit zugleich kaum wachsender Wertschöpfung einher.

Produktivitätsentwicklung

Die Leistungsfähigkeit einer Branche kann an der Arbeitsproduktivität gemessen werden. Danach misst sich die Wertschöpfung in der Praxis meist pro Einheit eingesetzter Arbeit. Die Arbeitsproduktivität ist abhängig vom Grad der Kapitalintensität. Branchen wie der Detailhandel sind sehr arbeits- und serviceintensiv und haben aus diesem Grund eine tiefere Produktivität als industrielle Branchen oder auch die Gesamtwirtschaft (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4 Produktivitätsentwicklung im Detailhandel



Quelle: BAK Basel Economics

Der Detailhandel hat in den vergangenen Jahren Beschäftigung abgebaut und Investitionen in ICT (Informations- und Kommunikationstechnologien) getätigt, so dass sich die Arbeitsproduktivität verbesserte. Erkennbar ist auch, dass der Detailhandel insbesondere von der guten Konjunkturlage seit 2004 profitieren konnte.

Preis-Leistungsentwicklung

Um eine valide Aussage zur Preis-Leistungsentwicklung machen zu können, müssten Produktbeschreibungen im Food- und Non-Food-Segment systematisch auf Unterschiede und damit

einhergehend Verbesserungen in der Produktqualität untersucht werden. Im Rahmen der europäischen Statistik-Standardisierung und auch im Zusammenhang mit Befragungen von nationalen statistischen Ämtern hinsichtlich möglicher Qualitätsunterschiede sind Fortschritte zu verzeichnen; diese liegen allerdings nicht systematisch über einen längeren Zeitraum vor. Stattdessen werden zur Abbildung der Qualitätsentwicklung in den letzten Jahren einzelne Aspekte zusammengefasst. Es sind dies bspw. der Verzicht auf Käfighaltung von Hühnern, das Verbot leistungsfördernder Antibiotika in der Tiernahrung, ein wachsender Anteil von Labelprodukten (Bio FairTrade, FSC etc.), höhere Produktqualitäten (dichteres Gewebe bei Textilien) und der Verzicht auf bestimmte Technologien (z. B. Verzicht auf Lebensmittel mit verarbeiteten Käfigeiern) (BAK, 2006b, S. 5). Im Food-Bereich lassen sich Differenzierungen im Niedrig- und Hochpreissegment beobachten (M-Budget, Prix-Garantie, Fine-Food etc.). Getrieben wurden diese Entwicklungen vom technischen Fortschritt in Vorleistungssektoren und den Kundenpräferenzen.

Innovationen

Für den Dienstleistungssektor und damit einhergehend für den Detailhandel stehen nach Arvanitis (2004) für die Entwicklung der Innovationsleistung seit Beginn der Neunzigerjahre drei Umfragen zur Verfügung. Im Rahmen einer näheren Betrachtung dieser Entwicklung ist zwar auch zu berücksichtigen, dass die Zeit zwischen 1991 und 1997 sowie zwischen 2000 und 2003 in der Schweiz durch eine Konjunkturschwäche gekennzeichnet ist. Allerdings wird kontrovers diskutiert, wie der Zusammenhang zwischen Wirtschaftslage und Innovationsleistung zu deuten ist.²⁵

Die Innovationstätigkeit wird nach Arvanitis (2004, S. 61) für die Schweizer Wirtschaft anhand von verschiedenen Indikatoren wie Firmen mit F&E-Aktivitäten, Patentaktivitäten und auch Weltneuheiten gemessen. Gemäss diesem Vorgehen wurden auch zwei Befragungen zum Zeitraum 1997 bis 1999 sowie 2000 bis 2002 für den Dienstleistungssektor durchgeführt. Gemäss Arvanitis (2004) liegt die Innovationsrate in den Dienstleistungsbranchen und somit auch im Detailhandel jeweils unter dem Industriebranchendurchschnitt. Produktinnovationen sind im Detailhandel jeweils häufiger als Innovationen im Produktionsprozess.

In der Industrie ist der Anteil der F&E-treibenden Unternehmen im Zeitraum 2000 bis 2002 mehr als doppelt so hoch (49%) wie im Dienstleistungssektor (24%). Der Anteil patentierender Unternehmen liegt in der Industrie bei über 10%, im Dienstleistungssektor nur bei 2.5%. Im Detailhandel liegt der entsprechende Anteil sogar unter 0.5%. Der Anteil der Firmen mit Weltneuheiten ist im Industrie- ebenfalls höher als im Dienstleistungssektor. Allerdings liegt hier der Anteil der Firmen beim Detailhandel mit etwas über 10% leicht höher als der Anteil beim

²⁵ So behaupten Kleinknecht (1987) sowie Utterback und Abernathy (1975), dass Unternehmen in rezessiven Zeiten sogar höhere Innovationsanreize haben können.

Dienstleistungssektor mit 9%. Wichtig zu sehen ist jedoch, dass der Anteil innovierender Unternehmen im Dienstleistungssektor im Zeitpfad deutlich schwächer abnahm als in der Industrie. Zudem ist eine Stabilisierung des Innovatorenanteils im Dienstleistungssektor zu beobachten, allerdings auf einem im Vergleich zum Zeitraum 1994 bis 1996 um 18% tieferen Niveau.

Unzulässig wäre es, aufgrund der Innovationsentwicklung im Industriesektor im Vergleich zum Dienstleistungssektor zu schliessen, in ersterem wirke der Wettbewerb härter. Die Dynamik im Erscheinungsbild des Detailhandels ist primär nicht durch Innovationen im Bereich selbst erklärbar, sondern durch Innovationen, die aus anderen Wirtschaftszweigen in den Detailhandel einwirken, insbesondere der ICT. Im Hinblick auf eine Aussage zur Wettbewerbsintensität im Detailhandel ist also die Innovationsentwicklung im Sektor selbst nicht sehr aussagekräftig.

4.4 Einfluss der Wettbewerbspolitik

Beurteilt man die Entwicklung im Detailhandel anhand der verschiedenen Outcome-Indikatoren einerseits über die Zeit und andererseits im Quervergleich mit der Gesamtwirtschaft respektive der Branchenentwicklung im Ausland (Abschnitt 4.3), kann in den letzten Jahren von Wettbewerb im Detailhandel ausgegangen werden. Dabei hat sich gezeigt, dass die beobachtete Outcome-Entwicklung zu einem wesentlichen Teil auf die Änderungen von Aussenhandels-Regulierungen und auf konjunkturelle Einflüsse zurückgeführt werden kann (vgl. Tabelle 15).

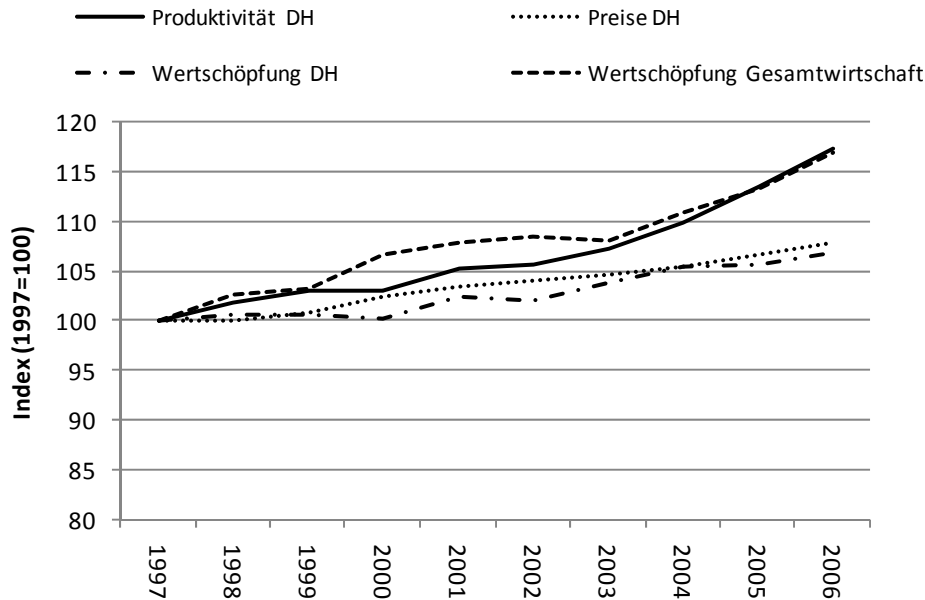
Tabelle 15 Outcome-Entwicklung im Detailhandel

Indikator	Entwicklung	Einfluss des Umfelds
Preise	Steigende Preise, aber im Vergleich zum umliegenden Ausland deutlich moderater.	Abbau Aussenhandelschranken
Gewinne	Gewinnmargen haben sich in den letzten Jahren reduziert.	Gesättigter Sektor
Wertschöpfungsentwicklung	Im Vergleich zur Gesamtwirtschaft moderate Entwicklung.	Gesättigter Sektor
Arbeitsproduktivität	Die Arbeitsproduktivität konnte in den letzten Jahren kontinuierlich gesteigert werden	Günstige Konjunktur
Preis-Leistungsentwicklung	Verbesserungen bzw. Produktdifferenzierungen konnten in den letzten Jahren verzeichnet werden, wenngleich keine systematische Erfassung des Preis-Leistungs-Verhältnisses möglich ist.	Gesättigter Sektor
Innovation	Im Detailhandel werden relativ wenig eigene Innovationen durchgeführt.	Prozessinnovationen durch technischen Fortschritt in anderen Sektoren

Es stellt sich die Frage, ob zusätzlich auch die in den vergangenen Jahren zu verzeichnenden wettbewerbspolitischen Aktivitäten einen Teil der Outcome-Entwicklung zu erklären vermögen. Hierzu wurden in Abbildung 5 die zentralen Outcome-Indikatoren wie die Wertschöpfung, die

Preisentwicklung sowie die Produktivität im Detailhandel und das gesamtwirtschaftliche Wachstum in der Schweiz abgetragen.

Abbildung 5 Zusammenfassung Detailhandel



Quelle: Eigene Darstellung

Vergegenwärtigt man sich die Verteilung der KG-Fälle aus Abschnitt 4.1, konnte mit Ausnahme des Jahres 2001 über die gesamte Betrachtungsperiode eine Häufung von KG-Fällen beobachtet werden. Im Detailhandel mussten sowohl Abreden zwischen Unternehmen und Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen kontrolliert als auch Unternehmenszusammenschlüsse beurteilt werden. Bei den Vertikalabsprachen und selektiven Vertriebssystemen resultieren vielfach Vorabklärungen ohne Entscheide. Bei der Frage des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung ergaben sich mehrheitlich Verfahrenseinstellungen oder einvernehmliche Lösungen. Angestrebte Unternehmenszusammenschlüssen schliesslich wurden in der Regel zugelassen. Insbesondere in der jüngsten Vergangenheit wurde die Bewilligung jedoch zunehmend an Auflagen geknüpft.

Tabelle 16 Wettbewerbspolitische Handlungen im Detailhandel

	Geplantes Verhalten der Marktakteure	Effektives Verhalten der Marktakteure
Wettbewerbspolitischer Eingriff	Hypothese 1, Situation A: Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen nach Art. 9ff KG mit Auflagen (v.a. jüngste Zeit).	Hypothese 1, Situation B: Von untergeordneter Bedeutung im Detailhandel, z. T. Verhaltensänderungen
Kein wettbewerbspolitischer Eingriff	Hypothese 2: Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen nach Art. 9ff KG ohne Auflagen.	Hypothese 2: Kontrolle von Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen nach Art. 7 KG mit Verfahrenseinstellungen respektive Kontrolle von Abreden zwischen Unternehmen nach Art. 5 KG mit Vorabklärungen ohne Entscheid.

Quelle: Eigene Darstellung

In Bezug auf die in Abschnitt 3.1 formulierten Untersuchungshypothesen können somit im Detailhandel hauptsächlich die in Tabelle 16 dunkel hinterlegten Situationen identifiziert werden. Um die Hypothese 2 zu bestätigen, muss vor der wettbewerbspolitischen Entscheidung eine Situation mit wirksamen Wettbewerb herrschen, die auch durch das geplante respektive effektive Verhalten der Marktakteure nicht beeinträchtigt wird, weshalb sich folglich ein Eingriff der Wettbewerbsbehörde erübrigt. Die Änderungen der Marktstruktur durch Konzentrationsprozesse und die Organisation von Absatzkanälen durch vertikale Abreden, können im Gegenteil als Mittel der Unternehmen gesehen werden, sich im Wettbewerb zu behaupten.²⁶ Ein Eingriff der Wettbewerbsbehörde erübrigt sich vor einem solchen Hintergrund nicht nur, er könnte sogar schädlich sein (Fehler 1. Ordnung). Wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, ist eine Verbindung zwischen den wettbewerbspolitischen Aktivitäten und dem insbesondere seit Beginn des neuen Jahrtausends dynamischeren Wachstums im Detailhandel nicht zu erkennen. Vielmehr verdeutlicht die Abbildung 5, dass es sich beim Detailhandel um eine stark konjunktursensitive Branche handelt. Insofern und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass im Detailhandel aufgrund der Outcome-Indikatoren Wettbewerb vermutet werden kann, trifft für den Detailhandel die Hypothese 2 zu. Mit anderen Worten hat die wettbewerbspolitische Behörde die Konzentration innerhalb der Branche zugelassen und damit den bereits vorherrschenden Wettbewerb nicht negativ beeinflusst, was positiv zu bewerten ist.

²⁶ Fusionen können dazu beitragen, Grössenvorteile besser zu nutzen. Vertikale Abreden können positiv wirken, wenn dadurch die Wertschöpfungsstufen effizienter organisiert werden. Aus Konsumentensicht ist es beispielsweise zu begrüßen, wenn vertikale Vereinbarungen dazu beitragen, dass die Aufschläge pro Wertschöpfungsstufe geringer ausfallen, so dass ein niedrigerer Preis für das Endprodukt resultiert (Vermeidung von «double marginalization»).

In Bezug auf die Hypothese 1, Situation A ist ein wettbewerbspolitischer Eingriff dann gerechtfertigt, wenn die geplante Verhaltensänderung der Marktakteure zu einer Einschränkung des Wettbewerbs führen würde. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass diesbezügliche Eingriffe insbesondere bei der Beurteilung von Unternehmenszusammenschlüssen vor allem in der jüngsten Zeit stattgefunden haben. Inwieweit die Wettbewerbssituation im Detailhandel dadurch beeinflusst worden ist, lässt sich aufgrund der berücksichtigten Outcome-Daten bis zum Jahr 2006 noch nicht beurteilen.²⁷

Die wettbewerbspolitischen Eingriffe in diesem Sektor waren – bis auf Entscheidungen in der jüngsten Vergangenheit – sowohl bei der Fusionskontrolle, als auch bei der Beurteilung von Fällen in Zusammenhang mit Art. 5 und 7 KG eher moderat. Das Wirken der Wettbewerbspolitik hat die Outcome-Indikatoren nicht sichtbar beeinflusst. Andere Umfeldfaktoren wie Konjunktur bzw. der Abbau von Aussenhandelschranken hatten einen grösseren Einfluss. Die eher zurückhaltenden wettbewerbspolitischen Eingriffe haben Anpassungen in der Branche, die positive Outcome-Entwicklungen induzieren, nicht behindert. Der Verzicht auf starke wettbewerbspolitische Eingriffe kann demnach positiv gewertet werden.

²⁷ Ebenfalls nicht quantifizieren lässt sich die Signalwirkung, die zum einen mit den verschiedenen Bekanntmachungen sowie den in jüngster Zeit erfolgten Auflagen verbunden sind. Auf diese «psychologische» Wirkung des KG und insbesondere der KG-Revision 2003 wird in Abschnitt 7 eingegangen.

5 Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen des KG 1995 im Retail-Banking

Der Begriff Retail-Banking steht für das Bankgeschäft mit standardisierten Produkten für einen Grossteil der Bevölkerung (im Gegensatz zum Geschäft mit Individualkunden bei einem persönlichen Kundenberater). Das Retail-Banking umfasst primär den Zahlungsverkehr, das Sparen und die private Vorsorge auf der Passivseite einer Bank sowie Hypotheken, Konsumkredite und Leasing auf der Aktivseite. Dazu kommen noch weitere Dienstleistungen wie Nachttresor, Schliessfächer usw. Zum Kundenkreis gehören vor allem Privatkunden sowie kleinere und mittlere Unternehmen (KMU). Das Retail-Banking ist gekennzeichnet durch ein dichtes Filialnetz, wo vor allem das Schalter-, Schrankfach- und Automatengeschäft angeboten wird. Mit dem Aufkommen des Internet-Banking hat der Filialbezug leicht abgenommen.

In der allgemeinen Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA) werden unter der Kategorie Kreditinstitute (A65) Unternehmen zusammengefasst, die mit der Entgegennahme und Verteilung von Finanzmitteln zu anderen Zwecken als die obligatorische Altersversicherung, Versicherungen und Pensionskassen beschäftigt sind.²⁸ In diese Kategorie fallen nicht nur die Retail-Banken gemäss der Definition im vorherigen Abschnitt, sondern auch Unternehmen im Bereich Leasing, Investmentbanking, Fondsmanagement usw. Die für die Analyse verwendeten Datenreihen beziehen sich grösstenteils auf die gesamte Kategorie A65. Damit werden auch Daten von Instituten, die nicht direkt im Bereich Retail-Banking tätig sind, berücksichtigt.

5.1 KG-basierte Entscheidungen

Bei den Kreditinstituten wurden seit 1997 grösstenteils Unternehmenszusammenschlüsse durch die Weko bzw. das Sekretariat der Weko untersucht bzw. vorläufig geprüft. In den anderen Fällen handelt es sich mit Ausnahme von einem Fall um Abklärungen zu unzulässigen Verhaltensweisen oder unzulässigen Wettbewerbsabsprachen. In einem Fall wurde wegen einer unterlassenen Meldung eines Unternehmenszusammenschlusses eine Verwaltungssanktion auferlegt. Die mit Abstand bedeutendste Untersuchung betraf die Fusion des Schweizerischen Bankvereins mit der Schweizerischen Bankgesellschaft 1998. Die fusionierte Bank hatte gemessen am Kreditvolumen bezogen auf die gesamte Schweiz einen Marktanteil von 33%. Da die Märkte im Retail-Banking in der Regel einen regionalen Charakter aufweisen und in einigen Kantonen und Regionen die Marktanteile deutlich über 30% lagen, wurden für die Beurteilung der Auswirkungen der Fusion daher einzelne Kantone bzw. Regionen betrachtet. In gewissen Kantonen

²⁸ Für die Einteilung wurde die NOGA-Systematik 2002 verwendet, da Daten gemäss dieser Einteilung verfügbar waren. Für weitere Informationen zur Einteilung vgl. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/noga0/publikationen.html>

und Regionen war eine marktbeherrschende Stellung nicht auszuschliessen. In den anderen Kantonen bzw. Regionen standen der kombinierten Bank Marktteilnehmer gegenüber, die ebenfalls über einen grossen Marktanteil verfügten bzw. das notwendige Potenzial für einen Ausbau des Marktanteils aufwiesen. Grösstenteils handelte es sich bei diesen Marktteilnehmern um Kantonalkassen. Die Gefahr gegenseitiger Absprachen wurde als eher gering betrachtet, da einerseits potenzielle Konkurrenten zur Stelle waren und andererseits weil die Kantonalkassen nicht zwingend ihre Gewinne maximieren. Neben den Kantonalkassen sind auch die Raiffeisenbanken und teilweise auch die Regionalbanken genossenschaftlich organisiert und damit nur beschränkt gewinnorientiert. In den Kantonen/Regionen, in denen die Gefahr einer marktbeherrschenden Stellung bestand, wurden der neuen Bank Auflagen gemacht, um die Situation zu entspannen.

Tabelle 17 Kartellrechtsfälle im Bankensektor seit 1996

Unternehmen	Fall	Untersuchungsgegenstand	Abschluss	Abschlussjahr
SLB - GKB - BB Bank Belp	Zusammenschluss SLB, GKB und BB Bank Belp	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	1997
General Electric Capital Corporation / Bank Aufina	Akquisition der Bank Aufina durch die GE Capital Corporation	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	1997
Vailant Bank / Bank in Langnau	Akquisition der Bank in Langnau durch die Vailant Holding	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	1997
Credit Suisse Group / Winterthur Versicherungen	Übernahme der Winterthur Versicherungen durch die CSG	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	1997
GE Capital Corporation / Banque Procrédit	Akquisition der Bank Prokredit durch die GE Capital Corporation	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	1999
Schw. Bankgesellschaft/Schw. Bankverein	Merger UBS/SBV	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Zulassung unter Auflagen	1998

Unternehmen	Fall	Untersuchungs- gegenstand	Abschluss	Abschluss- jahr
Basler Kantonal- bank / Coop Bank	Akquisition der Coop Bank durch die BKB	Kontrolle von Unterneh- mensezusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	2000
Bâlois- se/Solothurner Kantonalbank	Übernahme der SoBa durch die Bâloise	Kontrolle von Unterneh- mensezusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	2000
Hong Kong – Singapore Ban- king Co/Crédit Commercial de France	Zusammenschluss HSBC Holdings plc und Crédit Commercial de France	Kontrolle von Unterneh- mensezusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	2000
Banque Nationale de Paris / Paribas	Übernahme von Paribas durch BNP	Kontrolle von Unterneh- mensezusammenschlüssen	Auferlegung einer Verwal- tungssanktion	2001
Hypovereins- bank/Bank Austria	Akquisition der Bank Austria durch die Hypo- vereinsbank	Kontrolle von Unterneh- mensezusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	2001
DG Bank / GZ- Bank	Zusammenschluss DG Bank und GZ Bank	Kontrolle von Unterneh- mensezusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	2001
Helaba / Bayeri- sche Landesbank	Absorbition der Helaba- CH durch die Bayern LB	Kontrolle von Unterneh- mensezusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	2001
Allianz / Dresdner Bank	Übernahme der Dresdner Bank durch die Allianz	Kontrolle von Unterneh- mensezusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	2001
Valiant Hol- ding/Interregio Bank/Luzerner Regiobank	Zusammenschluss Vali- ant Holding (VHB), der Interregio Bank (IRB) und der Luzerner Regiobank (LRB)	Kontrolle von Unterneh- mensezusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	2002
ZKB/BZ-Visionen	Übernahme der BZ- Visionen durch die ZKB	Kontrolle von Unterneh- mensezusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	2002

Unternehmen	Fall	Untersuchungsgegenstand	Abschluss	Abschlussjahr
UBS/Postfinance	Kooperation UBS/Postfinance	Vorabklärung	Vorabklärung eingestellt	2003
Credit Suisse /Bank Linth	Kooperation CS/Bank Linth	Untersuchung	Verfahren eingestellt	2003
Crédit Agricole / Crédit Lyonnais	Akquisition der Crédit Lyonnais durch Crédit Agricole	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	2003
Zürich Invest Bank AG / AIG Privat Bank AG	Übernahme von Unternehmensteilen der ZIB durch die AIGPB	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	2003
Cornèr Banca SA/Telekurs AG	Vorsorgliche Massnahmen	Unzulässige Verhaltensweise	Keine Untersuchung	2004
Cashgate/Zürcher Kantonalbank, Graubündner Kantonalbank, Thurgauer Kantonalbank, Schwyzer Kantonalbank	Joint Venture zur Gründung einer neuen Bank "Cashgate", die schwerpunktmässig im Geschäft mit Konsumfinanzierung tätig ist.	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	2005
Julius Bär Holding AG / BDL Banco die Luga-no/Ehringer & Armand von Ernst AG/Ferrier, Lullin & Cie SA; GAM Holding usw.	Übernahme von Tochtergesellschaften des SBC Wealth Management durch die Julius Bär Holding	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	2005
Finanzinstitute	Kreditkarten – Interchange Fee	Unzulässige Wettbewerbsabrede	Verfahren mit Vereinbarungen abgeschlossen	2006

Unternehmen	Fall	Untersuchungsgegenstand	Abschluss	Abschlussjahr
Finanzinstitute	Gebühr für Bargeldbezug an Bancomaten und Postomaten	Unzulässige Wettbewerbsabrede	Vorabklärung eingestellt	2006
SWX Exchange AG	Börsenpflicht der SWX	Unzulässige Verhaltensweise	Vorabklärung eingestellt	2006
Telekurs Multipay AG	Einführung einer DMIF für Maestro-Transaktionen und geplantes Preismodell	Unzulässige Wettbewerbsabrede und unzulässige Verhaltensweise	Vorabklärung	2006
Cornèr Banca SA, UBS Card Center AG, Telekurs Mulitpay SA, Swisscard AECS AG	Kreditkarten-Akzeptanzgeschäft	Unzulässige Verhaltensweise	Einstellung wegen Gegenstandslosigkeit	2007
GE Money Bank/Credit Suisse/Cahsgate/ ...	Konsumkredit	Unzulässige Wettbewerbsabrede	Vorabklärung abgeschlossen	2007

Quelle: Weko

5.2 Umfeldanalyse

5.2.1 Staatliche Rahmenbedingungen

Sektorale Regulierungen

Das Kartellgesetz lässt beim Zusammenschluss von Banken unter bestimmten Umständen eine Sonderbehandlung zu. Gemäss Art. 10, Abs. 3 des KG können bei Zusammenschlüssen von Banken im Sinne des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934, die der Eidgenössischen Bankenkommission aus Gründen des Gläubigerschutzes als notwendig erscheinen, die Interessen der Gläubiger vorrangig Berücksichtigung finden. In diesen Fällen tritt die Bankenkommission an die Stelle der Wettbewerbskommission; sie lädt die Wettbewerbskommission zur Stellungnahme ein. Die EBK hat von dieser Kompetenz in der Vergangenheit Gebrauch gemacht.

Aufbau der Bankenregulierung

Die Gesetzgebung für die Banken wird durch das Eidgenössische Finanzdepartement vorgenommen. Die direkte Aufsichtsfunktion wird von der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK) übernommen. Die EBK erläutert die Anwendung der Rahmenaufsichtsgesetze durch Rundschreiben und heisst zudem die Selbstregulierung gut. Überdies erklärt sie diese für allgemein verbindlich. Einen wichtigen Teil der Aufsicht nehmen die anerkannten Revisionsstellen wahr. Deren Revisionsbericht geht gleichzeitig an den Verwaltungsrat der Bank und an die EBK. Letztere kann direkt auf das Prüfungsprogramm Einfluss nehmen und bei Bedarf Schwerpunktsprüfungen in bestimmten Bereichen anordnen.

Bundesrecht

Die relevanten Regulierungen für die Retailbanken in der Schweiz sind das Bundesgesetz aus dem Jahr 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG) sowie die Verordnung über die Banken und Sparkassen (Bankenverordnung, BankV) aus dem Jahr 1972, die Auslandsbankenverordnung (ABV) aus dem Jahr 1996, die Bankenkonzernverordnung (BKV) aus dem Jahr 2005 und die Eigenmittelverordnung (ERV) aus dem Jahr 2006. Im Vordergrund der Gesetzgebung steht der Schutz der Gesamtheit der Einleger (Gläubigerschutz) (vgl. M. Boemle et al., 2002). Das Gesetz hat damit primär gewerbepolizeilichen Charakter. Zusätzlich sollen auch das Vertrauen in die Schweizer Banken gestärkt und der Persönlichkeitsschutz der Bankkunden garantiert werden.

Ergänzend zum Gesetz und den Verordnungen zu den Banken und Sparkassen existieren für die Retailbanken noch eine Reihe von weiteren Gesetzen und Verordnungen zu folgenden Themen:

- Börsen und Effektenhandel
- Kollektive Kapitalanlagen
- Pfandbriefzentrale
- Organisation EBK
- Gebühren
- Geldwäscherei

EBK-Verordnungen und –Rundschreiben

Neben den bundesrechtlichen Gesetzen und Verordnungen veröffentlicht die EBK auch eigene Rundschreiben und Mitteilungen. Die EBK erläutert darin die Anwendung der Rahmenaufsichtsgesetze.

Selbstregulierung

Die wichtigste Selbstregulierungsorganisation in der Schweiz im Bereich Retail-Banking ist die Schweizerische Bankiervereinigung. Sie erarbeitet unabhängig vom staatlichen Gesetzgebungsprozess Regeln und Vorschriften für die Branche. Selbstregulierung kann als autonome Regulie-

rung auftreten. Die EBK kann auf Antrag oder von sich aus solche Regeln als Mindeststandards anerkennen. Damit gelten diese nicht nur für die Mitglieder der entsprechenden Selbstregulierungsorganisation, sondern für die gesamte Branche. Der Gesetzgeber kann den Selbstregulatoren aber auch einen Auftrag zur Erarbeitung von Regeln für bestimmte Themen erteilen (Obligatorische Selbstregulierung).

Spezialfall Kantonalbanken

Mit Ausnahme der Kantonalbanken findet die Regulierung der Banken auf Bundesebene statt. Die Kantonalbanken bilden innerhalb der Bankenregulierung einen Spezialfall. Das Ziel der meisten Kantonalbanken ist die Versorgung der Bevölkerung mit Bankdienstleistungen, wobei die Gewinnmaximierung nicht zwingend im Vordergrund steht. Der Gesetzgeber hat der besonderen Stellung der Kantonalbanken in den Gesetzen und Verordnungen Rechnung zu tragen. So vermindert sich beispielsweise bei den Kantonalbanken gemäss der Eigenmittelverordnung (ERV) die Summe der erforderlichen Eigenmittel unter bestimmten Voraussetzungen um maximal 12.5%. Die genaue Ausgestaltung wie beispielsweise die Rechtsform der einzelnen Kantonalbanken liegt in der Kompetenz der einzelnen Kantone, wobei hier die nationalen Regeln eingehalten werden müssen.

Internationale Regulierung

Die oftmals internationale Ausrichtung des Bankengeschäfts hat zu Bildung zahlreicher internationaler Mindeststandards im Bereich der Finanzaufsicht geführt. Die Bankenregulierung findet grundsätzlich im nationalen Recht statt (vgl. Swissbanking, 2004). Aufgrund der internationalen Ausrichtung des Bankengeschäfts sind internationale Organisationen entstanden, die sich mit Regeln zu diversen Themen befassen. Zu erwähnen sind hier insbesondere der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS), die internationale Organisation für Effektaufsichtsbehörden (IOSCO), sowie die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF). Diese Organisationen erarbeiten Standards im Bankengeschäft. Diese Standards sind nicht rechtsverbindlich und meistens nicht direkt anwendbar. Sie werden jedoch oftmals in nationales Recht überführt oder dienen diesen als Vorgabe.

Aussenhandelsschranken

Grundsätzlich ist Kapital, d. h. auch Spargelder, sehr mobil. Im Retail-Banking findet der «Export» und «Import» jedoch nur in begrenztem Umfang und vor allem in den grenznahen Gebieten statt. Trotz der vielen Neuerungen, beispielsweise dem Internetbanking, bleibt das Retail-Banking grösstenteils ein lokales Geschäft, da viele Kunden nur einen Teil der Bankgeschäfte über das Internet erledigen und der Kundenkontakt vor allem bei Hypotheken und Firmenkrediten eine grosse Rolle spielt. Begründet werden kann dies durch die Tatsache, dass das Bankgeschäft zu einem guten Teil auf Vertrauen basiert und hier etablierte Institute im Vorteil sind. Durch die Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem EU-Raum sind auch vermehrt Filialen ausländischer Banken oder Banken in ausländischem Besitz im Schweizer Retailgeschäft tätig. Gleichzeitig stieg der Anteil des Auslandsgeschäfts bei den Schweizer Banken. So stieg bei-

spielsweise der Anteil der Aktiven im Ausland bei den Schweizer Banken von ca. einem Drittel im Jahr 1990 auf über zwei Drittel im Jahr 2006, wobei der grösste Teil der Auslandaktiven von den Grossbanken gehalten werden (vgl. Schweizerische Nationalbank 2006, A96). Auf der Passivseite der Bilanzen kann eine ähnliche Entwicklung beobachtet werden.

Die speziellen sektoralen Regulierungen beeinflussen das Verhalten und die Struktur des Sektors, so dass davon Auswirkungen auf die Outcome-Indikatoren ausgehen.

5.2.2 Marktumfeldbedingungen

Gesamtwirtschaftliche Interdependenzen

Die Banken übernehmen in einer Volkswirtschaft die wichtige Funktion der Finanzintermediation. Dabei werden Kundengelder (Spargelder) in Kredite an Private und Unternehmen transformiert. Eine gesunde Volkswirtschaft ist daher auf ein gut funktionierendes Bankensystem angewiesen. Hinzu kommt die grosse direkte Bedeutung der Banken für die Schweizer Wirtschaft aus der Sicht der Wertschöpfung und der Arbeitsplätze sowie die indirekte und induzierte Wirkung, die der Sektor aufgrund der in der Regel überdurchschnittlichen Entlohnung auf die Gesamtwirtschaft (Konsum, Steuern) ausübt.

Struktur der Anbieter

Das Retail-Banking in der Schweiz wird durch die vier Bankgruppen «Kantonalbanken», «Grossbanken», «Regionalbanken» sowie «Sparkassen und Raiffeisenbanken» dominiert,²⁹ wobei die erst genannten zusammen ca. 70% des gesamten Retailgeschäft in der Schweiz beherrschen. Neben diesen vier Bankgruppen betreiben auch noch weitere Banken wie beispielsweise die Migrosbank sowie ausländisch beherrschte Banken und Filialen ausländischer Banken das Retailgeschäft. Die schweizerische Post sowie Versicherungen und Pensionskassen sind teilweise ebenfalls im Bereich des Sparens und der privaten Vorsorge tätig. Versicherungen und Pensionskassen bieten zusätzlich noch Hypotheken an, die Post ist noch zusätzlich im Zahlungsverkehr tätig.

²⁹ Einteilung in Bankgruppen gemäss Systematik der Schweizerischen Nationalbank (SNB).

Tabelle 18 Anzahl Institute nach Bankgruppen

	Kantonal- banken	Grossbanken	Regional- banken	Raiffeisen- banken	Ausländisch beherrschte Banken	Filialen ausländischer Banken	übrige Banken	Total
1990	29	4	204	2	126	16	114	495
1995	25	4	127	1	141	14	101	413
2000	24	3	103	1	127	23	94	375
2005	24	2	79	1	122	28	81	337
2006	24	2	78	1	120	29	77	331

Quelle: Schweizerische Nationalbank (2006)

Tabelle 18 zeigt, dass der schweizerische Bankensektor in den letzten Jahren einen Konzentrationsprozess durchlaufen hat. Teilweise ausgelöst durch die Immobilienkrise Anfangs der Neunzigerjahre hat die Anzahl der Banken seit 1990 stark abgenommen. Besonders stark davon betroffen waren die Regionalbanken, deren Anzahl sich zwischen 1990 und 2006 mehr als halbiert hat. Der grösste Rückgang wurde dabei Anfangs der Neunzigerjahre verzeichnet, wo viele Banken aufgrund hoher Verluste im Hypothekengeschäft und den daraus resultierenden finanziellen Schwierigkeiten übernommen wurden. Der grösste Teil der Institute wurde von den Grossbanken übernommen. Von dieser Entwicklung waren auch zwei Kantonalbanken betroffen. Die Kantonalbanken von Solothurn und Appenzell-Ausserrhoden wurden vom Schweizerischen Bankverein (SBV) bzw. der schweizerischen Bankgesellschaft (UBS) übernommen. Der Rückgang der Anzahl Banken setzte sich auch nach 2000 fort, wenn auch in deutlich geringerem Umfang. Die Anzahl Bankfilialen pro Einwohner hat in der Schweiz trotz Abnahme der Anzahl Banken leicht zugenommen und ist im Vergleich mit den Nachbarländern überdurchschnittlich hoch (Tabelle 19).

Tabelle 19 Anzahl Bankfilialen pro 1000 Einwohner 1997 bis 2003

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Schweiz	2.3	2.5	2.7	2.8	2.9	3.0	3.1
Österreich	1.7	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8
Frankreich	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3
Deutschland	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	1.6	1.7
Italien	2.2	2.1	2.1	2.0	2.0	1.9	1.9
Luxemburg	1.3	1.3	1.3	1.3	1.6	1.6	1.7

Quelle: CESifo, Eurostat

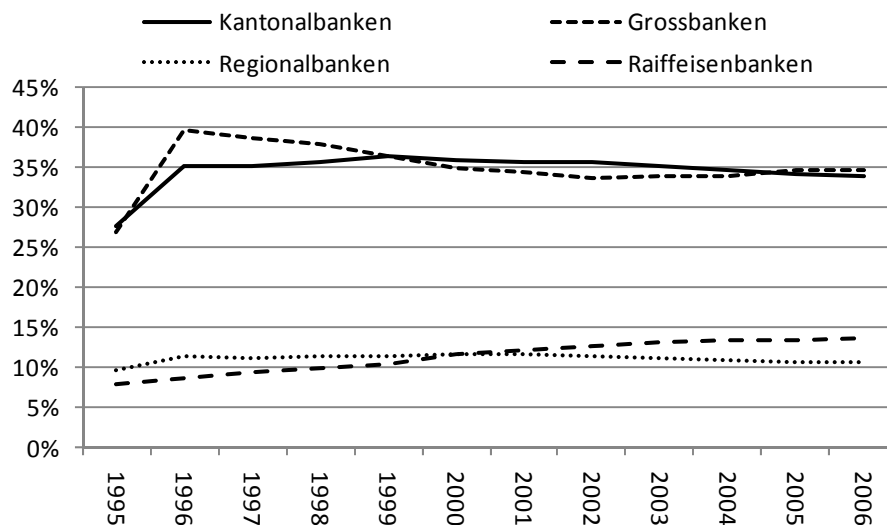
Auffällig ist zwar die grosse Anzahl ausländisch beherrschter Banken, diese machen über ein Drittel der in der Schweiz tätigen Banken aus. Gemessen an der Bilanzsumme sehen die Ver-

hältnisse allerdings deutlich anders aus. Dies deshalb, weil es sich bei den ausländisch beherrschten Banken zu einem grossen Teil um Privatbanken und Vermögensverwaltungsbanken handelt, welche nicht sehr kapitalintensiv sind.

Marktanteile nach Bankgruppen

Die Verteilung der Marktanteile der hauptsächlich im Retail-Banking tätigen Bankengruppen hat sich seit 1996 nicht entscheidend verändert.

Abbildung 6 Entwicklung Marktanteile Hypothekarmarkt Gesamtschweiz



Quelle: Schweizerische Nationalbank (2006)

Der Marktanteil der Kantonalbanken und der Grossbanken hat zwischen 1995 und 1996 stark zugenommen (Abbildung 6). Der Anstieg kann auf die oben erwähnten Übernahmen von Banken zurückgeführt werden. Bei den Kantonalbanken ist er seither konstant geblieben, bei den Grossbanken leicht gesunken. Beide Bankgruppen machen Ende 2006 zusammen ca. 70% des Hypothekarmarktes aus. Der Rückgang bei den Grossbanken kann einerseits damit erklärt werden, dass das Hypothekargeschäft zu Gunsten des Private- und Investment-Bankings an Bedeutung verloren hat und die Banken entsprechend das Wachstum gedrosselt haben. Andererseits musste die fusionierte UBS als Bedingung für den Zusammenschluss einen Teil ihrer Tochtergesellschaften wie beispielsweise die Solothurner Bank (ehemals Solothurner Kantonalbank) verkaufen, was zu einer weiteren Reduktion des Marktanteils geführt hat. Der Marktanteil der Regionalbanken ist im Beobachtungszeitraum gleich geblieben, der Marktanteil der Raiffeisenbanken ist dagegen leicht angestiegen. Die vier Bankgruppen machen Ende 2006 93% Marktes für Hypotheken aus, wobei hier für die Berechnung nur Banken (keine Versicherungen und Pensionskassen) betrachtet werden.

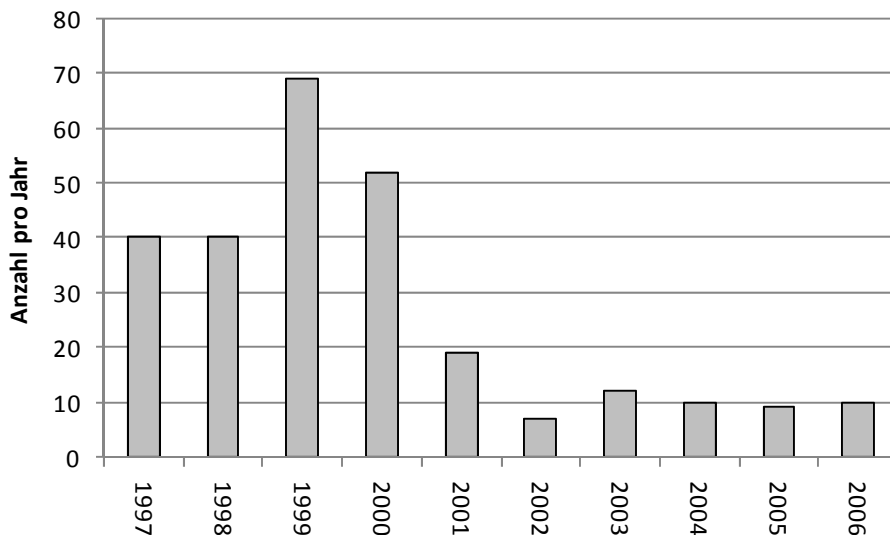
Auf gesamtschweizerischer Ebene sind die Marktanteile der verschiedenen Bankgruppen seit ca. zehn Jahren stabil. Zu den oben aufgeführten Bankgruppen kommen noch weitere Banken bzw. Bankgruppen wie beispielsweise die Migrosbank, die ebenfalls ihren Schwerpunkt im Retail-Banking haben. Auf regionaler bzw. kantonaler Ebene präsentieren sich die Verhältnisse allerdings ein wenig anders. Je nach Kanton oder Region kann die Konzentration deutlich höher ausfallen, so dass nur zwei bis drei Banken tätig sind.

Markteintritt/Marktzutrittsbarrieren:

Zur Aufnahme der Geschäftstätigkeit einer Bank in der Schweiz bedarf es einer Bewilligung der EBK. Die Voraussetzungen für die Vergabe der Bewilligung sind in Art. 3 des Bankengesetzes geregelt. Insbesondere ist hervorzuheben, dass für Banken, die nach schweizerischem Recht organisiert werden sollen, bei denen jedoch ein beherrschende ausländischer Einfluss besteht, zusätzliche Voraussetzungen erfüllt werden müssen (vgl. BG Art. 3^{bis}³²):

- Die Gewährleistung des Gegenrechts durch die Staaten, in denen die Ausländer mit qualifizierten Beteiligungen ihren Wohnsitz oder Sitz haben, sofern keine anderslautenden internationalen Verpflichtungen entgegenstehen;
- Die Verwendung einer Firma, die nicht auf einen schweizerischen Charakter der Bank hinweist oder darauf schliessen lässt.

Abbildung 7 Entwicklung der Anzahl neuer Banken-Bewilligungen



Quelle: Jahresberichte EBK

Sind alle Anforderungen des Bankengesetzes und der EBK erfüllt, kann eine Bankenlizenz beantragt werden. Für ausländische Banken gibt es keine Einschränkungen im Vergleich zu Schweizer Banken, falls im Herkunftsland Gegenrecht besteht. Der grosse Anteil der auslän-

disch beherrschten Banken in der Schweiz lässt darauf schliessen, dass der Markteintritt auch für ausländische Banken nicht auf irgendeine Art erschwert wird. Die Anzahl der neu vergebenen Bewilligungen gemäss den Jahresberichten der EBK zeigt, dass diese in den letzten Jahren rückläufig sind.

Da Marktanteile sowie die Anzahl neuer Marktteilnehmer per se noch keinen Aufschluss über die Wettbewerbsintensität geben, ist auch in Anbetracht des potenziellen Wettbewerbs keine direkte Outcome-Wirkung aus der dargestellten Entwicklung der Angebotsstruktur zu erwarten.

5.3 Entwicklung des Outcome

Im Folgenden soll die Entwicklung des Outcome anhand der diskutierten Indikatoren und anhand der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung respektive der entsprechenden ausländischen Branchenentwicklung beurteilt werden.

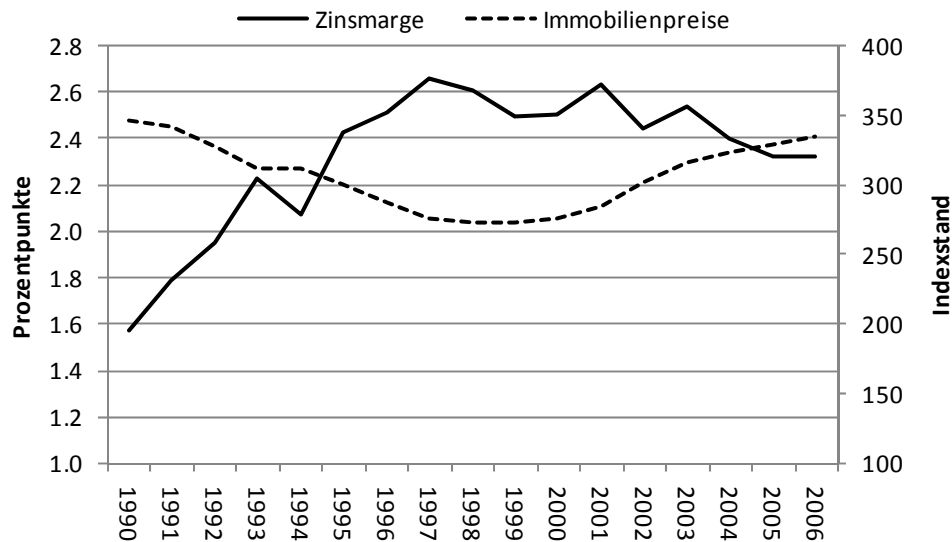
Preise

Die Preise im Retail-Banking sind nur schwer zu messen und vergleichen, da diese nicht öffentlich zugänglich sind und teilweise heterogene Produkte betreffen. So werden beispielsweise die Zinsen bei Unternehmenskrediten aufgrund verschiedener Faktoren wie etwa der Bonität und der Laufzeit individuell ausgehandelt. Diese Zinsen lassen sich ohne Einbezug dieser Faktoren nicht adäquat vergleichen. Demgegenüber lassen sich die Preise für Hypotheken relativ gut vergleichen, da es sich um ein verhältnismässig homogenes Gut handelt. Um die Kosten der Vorleistungen zu berücksichtigen wird für die Analyse die Zinsmarge im Hypothekengeschäft, gemessen als Differenz zwischen den Zinsen auf Hypotheken und den Zinsen auf Spargeldern, verwendet. Diese ist Anfang der Neunzigerjahre angestiegen.

Die Immobilienpreise reflektieren die Nachfrage nach Wohneigentum und damit nach Hypotheken. Die Immobilienpreise erreichten ihren Höhepunkt im Jahr 1990 und sanken danach kontinuierlich bis 1999. Der Anstieg der Zinsmarge bei sinkenden Hypothekarzinsen kann damit erklärt werden, dass die Banken im Anschluss an die Immobilienkrise vorsichtiger geworden sind. Dies hat sich auch darin geäussert, dass die Risikoprämien auf Hypotheken entsprechend angestiegen sind. Seit 2000 ist die Zinsmarge wieder leicht gesunken, während gleichzeitig die Immobilienpreise kontinuierlich anstiegen. Eine Erklärung für den Rückgang der Zinsmarge ist der starke Anstieg der Börsenkurse im gleichen Zeitraum. Steigen die Aktienkurse, so substituieren die Bankkunden Spargelder mit Aktien und anderen Finanzprodukten. Damit sinkt die Nachfrage nach Sparkonten, was die Banken wiederum zwingt die Zinsen auf Spargelder zu erhöhen. Bleiben die Zinsen für Hypotheken unverändert, sinkt dadurch die Zinsmarge.

Die Immobilienpreise und die Zinsmarge bei den Hypothekargeldern bewegten sich im Beobachtungszeitraum gegensätzlich. Dies lässt darauf schliessen, dass der Anstieg der Konzentration den Wettbewerb nicht negativ beeinflusst hat.

Abbildung 8 Entwicklung Zinsmarge (Hypotheken – Spargelder) und Immobilienpreisindex

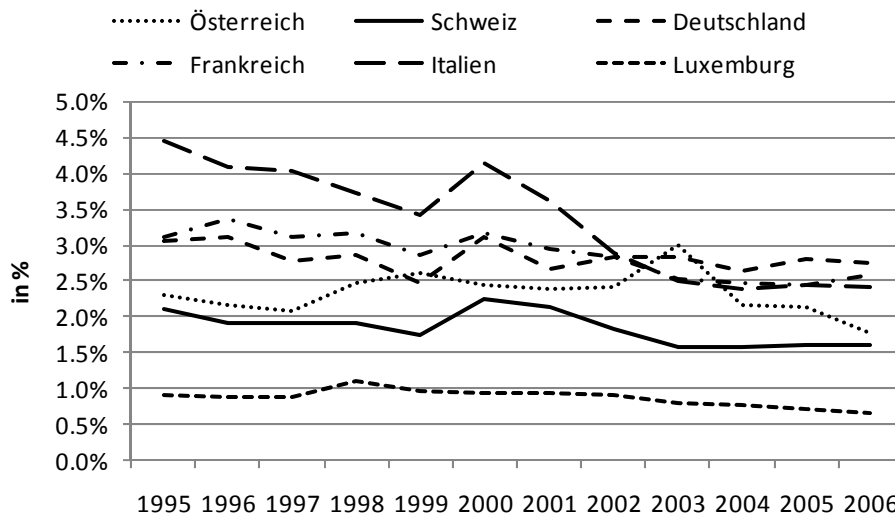


Quelle: Die Banken in der Schweiz, Statistisches Monatsheft (SNB, 2008)

Gewinne/Gewinnmargen

Die Netto-Zinsmarge, gemessen als buchhalterischer Erfolg aus dem Zinsgeschäft dividiert durch die zinstragenden Anlagen, ist in der Schweiz im Vergleich zu anderen europäischen Ländern eher tief. Grundsätzlich ist in allen betrachteten Ländern in den letzten Jahren die Netto-Zinsmarge deutlich gesunken. Für die Schweiz fiel der Rückgang weniger stark aus. Dennoch liegt die Zinsmarge in der Schweiz nach wie vor unter denjenigen in den Vergleichsländern – mit Ausnahme von Luxemburg. Ein Blick auf die Abbildung 9 verdeutlicht, dass insbesondere in den letzten Jahren und somit in Verbindung mit einer deutlich besseren konjunkturellen Situation die Netto-Zinsmarge in der Schweiz wieder leicht zugenommen hat. Sie liegt aber im Jahr 2006 weiterhin unter dem Wert aus dem Jahr 1995. Abbildung 9 zeigt ebenfalls, dass in Finanzzentren wie der Schweiz und noch in grösserem Ausmass in Luxemburg mit einer hohen Bankendichte die Netto-Zinsmargen verglichen mit den anderen Ländern tiefer sind. Die konjunkturbedingten Fusionen, die von der Weko nicht bzw. unwesentlich beeinflusst wurden, haben demnach keine negative Beeinflussung der Zinsmargenentwicklung mit sich gebracht.

Abbildung 9 Entwicklung der Netto-Zinsmarge in ausgewählten Ländern

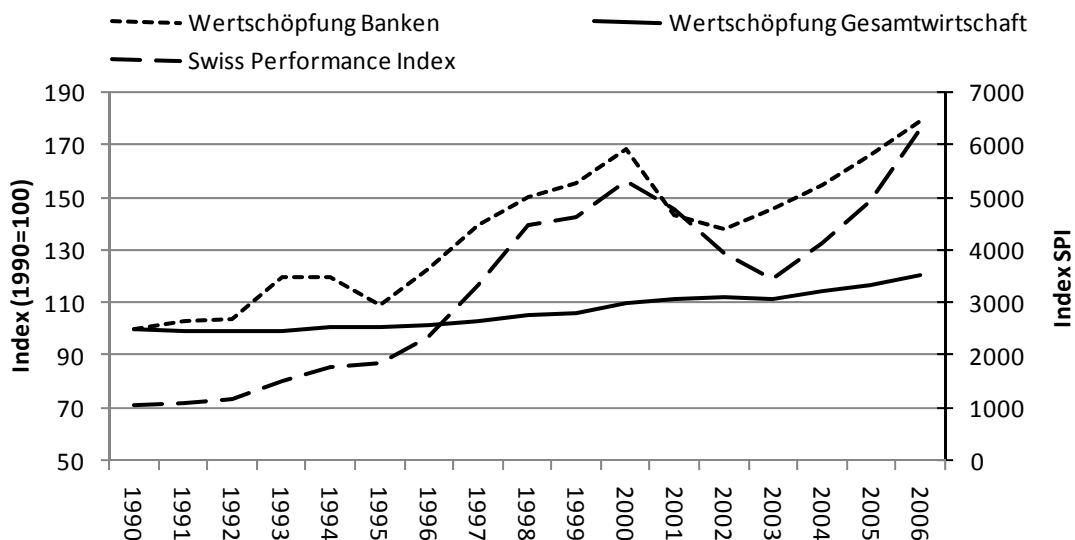


Quelle: Financial Structure Dataset (Worldbank, 2007)

Wertschöpfungsentwicklung

Abbildung 10 zeigt, dass die Wertschöpfung im Kreditgewerbe im Vergleich zur Gesamtwirtschaft in den letzten Jahren überdurchschnittlich angestiegen ist. Gleichzeitig ist die (indexierte) Wertschöpfung höheren jährlichen Schwankungen unterworfen.

Abbildung 10 Entwicklung der Wertschöpfung (indexiert) Kreditgewerbe und Gesamtwirtschaft sowie Aktienindex (SPI)



Quelle: BAK Basel Economics, Statistisches Monatsheft (SNB)

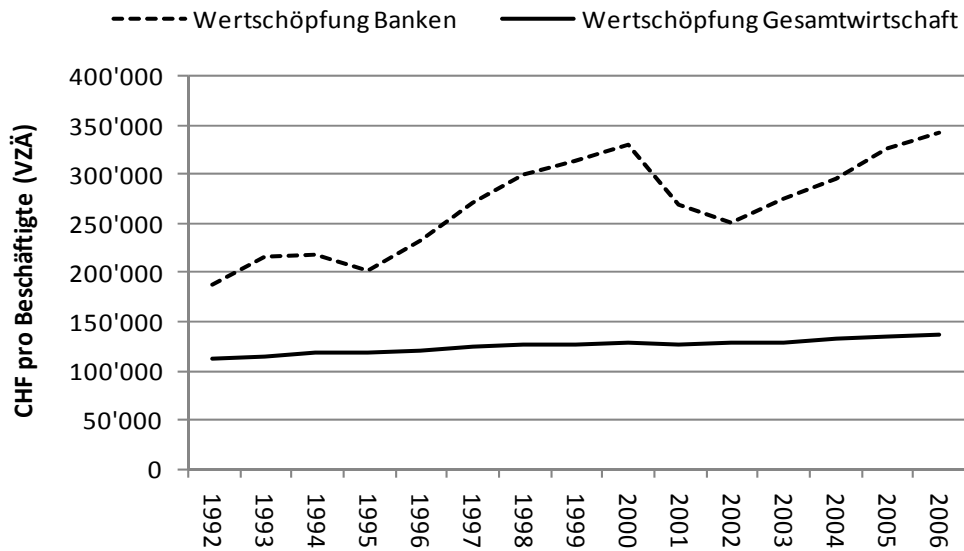
Zu berücksichtigen ist dabei, dass es sich bei der Wertschöpfungsentwicklung um den gesamten Bankensektor handelt. Die hier abgebildete Wertschöpfungsentwicklung ist somit auch stark geprägt von der Entwicklung an den Aktienbörsen und den damit verbundenen Erträgen für die Banken. Abbildung 10 zeigt den starken Zusammenhang zwischen der Wertschöpfungsentwicklung im Bankensektor und dem Verlauf der Aktienkurse, hier dargestellt als Entwicklung des Swiss Performance Indexes (SPI). Hier zeigt sich, dass sich sowohl in der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre als auch im Verlauf der letzten Jahre die Wertschöpfung bei den Banken in etwa parallel zu den Börsenkursen entwickelt hat.

Diese parallele Entwicklung zeigt, dass der zusätzliche Erklärungsgehalt wettbewerbspolitischer Signale aus einer liberalen Handhabung von Unternehmenszusammenschlüssen für diese Outcome-Entwicklung von geringer Bedeutung sein dürfte bzw. die KG-basierten Zulassungen der Zusammenschlüsse die Anpassungen im Sektor an veränderte Umfeldbedingungen nicht behindert haben.

Produktivitätsentwicklung

In den letzten Jahren gab es im Bankensektor einen starken Anstieg der Arbeitsproduktivität. Ausgelöst durch die zunehmende Digitalisierung und das Internet sind neue Bankprodukte wie beispielsweise Internet-Banking und Internet-Trading entstanden. Zudem wurden neue Vertriebswege für bestehende Bankprodukte erschlossen. Gleichzeitig wurden die Prozesse im Bankgeschäft durch die IT-Systeme effizienter. Der Kapitalbedarf für die Einführung immer komplexerer IT-Systeme stieg deutlich an und hat einerseits dazu geführt, dass kleinere Banken diesen nicht mehr aufbringen konnten und verkauft bzw. aufgekauft wurden. Andererseits wurden vermehrt Gemeinschaftsprojekte der Banken durchgeführt mit dem Zweck die notwendige Grösse für die Entwicklung und Einführung neuer IT-Systeme zu nutzen. Dieser Konzentrationsprozess wurde durch die Immobilienkrise Ende der Achtziger- und zu Beginn der Neunzigerjahre beschleunigt. Zudem verdeutlicht Abbildung 11, dass neben der überdurchschnittlichen Dynamik der Entwicklung der Arbeitsproduktivität auch das Niveau im gesamtwirtschaftlichen Vergleich im Jahr 2006 mehr als doppelt so hoch liegt.

Abbildung 11 Produktivitätsentwicklung Banken und Gesamtwirtschaft



Quelle: BAK Basel Economics

Preis-Leistungsentwicklung

Das Preis-Leistungsverhältnis ist im Bereich des Retail-Banking schwierig zu quantifizieren. Einerseits haben die Leistungen betreffend Kontoführung bzw. -information mit der Einführung des E-Banking und der Verbreitung von Bancomaten deutlich zugenommen. Andererseits wurden in den Neunzigerjahren vermehrt zusätzliche Gebühren für Kontoführung, Geldbezug und weitere Leistungen wie beispielsweise Kreditkarten erhoben bzw. angehoben. Im Hypothekengeschäft werden je nach Bank zusätzliche Leistungen wie beispielsweise Finanzierungsberatungen angeboten. Diese Zusatzleistungen sind ebenfalls schwierig zu vergleichen.

Innovationen

Die Banken in der Schweiz sind keine forschenden Unternehmen im klassischen Sinn, beispielsweise gemessen an der Anzahl Patente oder den Ausgaben für Forschung und Entwicklung. Die Innovationen konzentrieren sich daher eher auf die Prozess- als auf die Produktebene (vgl. Arvanitis et al., 2004, S. 27-38). Der Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am Umsatz betrug im Zeitraum 2000-2002 etwas mehr als 1% (vgl. Arvanitis et al., 2004, S. 42). Bei den Prozessen und organisatorischen Abläufen finden ebenfalls und meist im höheren Masse Erneuerungen statt. So sind mit der Verbreitung des Internets neue Vertriebswege wie beispielsweise das E-Banking entstanden. Der starke Wettbewerb zwingt die Banken ihre Strukturen und Geschäftsmodelle permanent zu verbessern.

5.4 Einfluss der Wettbewerbspolitik

Tabelle 20 verdeutlicht, dass im Retail-Banking von Wettbewerb ausgegangen werden kann. Neben tendenziell sinkenden Preisen bei einer moderaten Entwicklung der Netto-Zinsmarge zeichnet sich das Bankgeschäft durch ein im gesamtwirtschaftlichen Vergleich überdurchschnittliches Wachstum sowie eine sehr hohe Arbeitsplatzproduktivität aus.

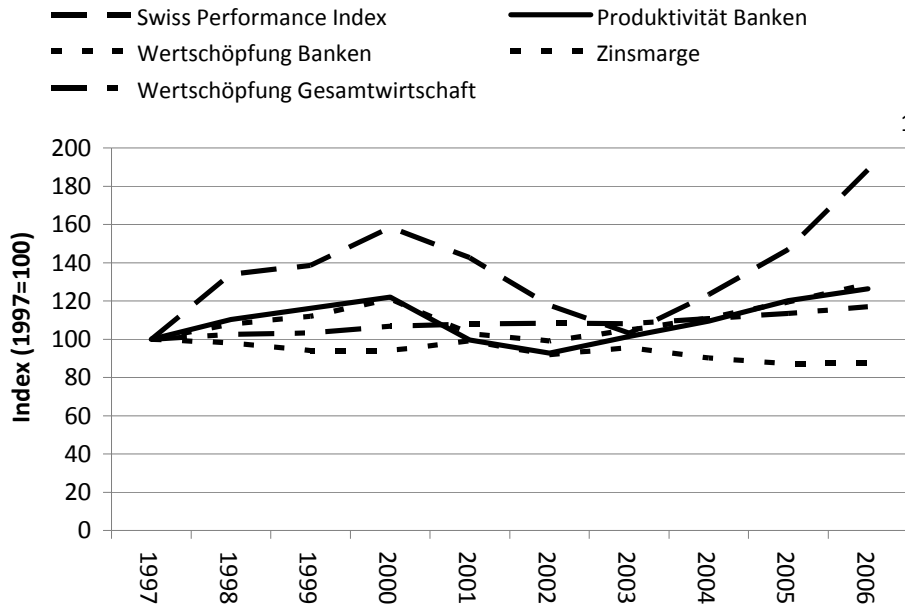
Tabelle 20 Outcome-Entwicklung im Retail-Banking

Indikator	Entwicklung	Einfluss des Umfeld
Preise	Bis 1997 Zunahme der Zinsmarge Ab 1997 tendenziell sinkende Zinsmargen bei gleichzeitig zunehmender Hypothekennachfrage.	Anstieg der Risikoprämie auf Hypotheken, da Rückgang der Immobilienpreise Sinkende Nachfrage nach Spargeldern führt zu höheren Sparzinsen
Gewinne	Die Netto-Zinsmarge liegt 2006 nach wie vor unter dem Wert aus dem Jahr 1995 und ist in der Schweiz auch im internationalen Vergleich tief.	Konzentrationsprozess im Bankenbereich mit zunehmender Internationalisierung
Wertschöpfungsentwicklung	Im Vergleich zur Gesamtwirtschaft überdurchschnittliche Entwicklung.	Parallele Entwicklung der Aktienkrise bei steigendem Anteil der Erträge aus Kommissions- und Handelsgeschäft
Arbeitsproduktivität	Die Arbeitsproduktivität konnte in den letzten Jahren massiv gesteigert werden und liegt deutlich über derjenigen der Gesamtwirtschaft.	Erhöhter Kapitaleinsatz, zunehmender Einsatz von IT-Systemen
Preis-Leistungsentwicklung	Verbesserungen konnten in den letzten Jahren verzeichnet werden, wenngleich eine systematische Erfassung des Preis-Leistungsverhältnisses nicht möglich ist.	Erhöhte Transparenz durch Internet und die gesetzliche Vorgaben (v.a. für börsennotierte Banken)
Innovation	Im Bankensektor fallen die Innovationen vorwiegend auf der Prozessebene an.	Neue Produkte und neue Vertriebswege im Retail-Banking

Es stellt sich die Frage, ob zusätzlich auch die in den vergangenen Jahren zu verzeichnenden wettbewerbspolitischen Aktivitäten einen Teil der Outcome-Entwicklung zu erklären vermögen. Hierzu wurden in der Abbildung 12 zentrale Outcome-Indikatoren wie die Wertschöpfung, die Zinsmarge oder die Produktivität für den Bankensektor sowie die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Entwicklung der Aktienkurse abgetragen. Vergewahrtigt man sich die zeitliche Verteilung der KG-Fälle (Abschnitt 5.1), zeigt sich, dass insbesondere um die Jahrtausendwende eine Häufung von KG-Fällen zu erkennen ist. Dabei handelt es sich ausnahmslos um Kontrollen von Unternehmenszusammenschlüssen, wobei der Zusammenschluss jeweils als

unbedenklich eingestuft wurde (mit Ausnahme von SBV/SBG 1998).³⁰ Gerade in dieser Phase musste jedoch der Bankensektor nicht zuletzt aufgrund der Turbulenzen an den Aktienmärkten eine Phase mit sinkender Produktivität und einem Wertschöpfungsrückgang verkraften.

Abbildung 12 Zusammenfassung Retail-Banking



Quelle: Eigene Darstellung, 1 = Eigenmittelverordnung (29.9.2006)

In Bezug auf die in Abschnitt 3.1 formulierten Hypothesen verdeutlicht Tabelle 21, dass im Retail-Banking vor allem die Hypothese 2 im Zentrum der Beurteilung steht. Im Retail-Banking hat die Wettbewerbsbehörde somit vor allem dazu beigetragen, dass gerade in Zeiten stürmischer Aktienmärkte der notwendige Konzentrationsprozess nicht gestört wurde. Wettbewerbspolitische Aktivitäten sind somit weniger Ursache als Folge des zunehmenden Wettbewerbsdrucks im Sektor, der zu Strukturbereinigungen geführt hat. Mit Ausnahme der SBV/SBG-Fusion wurden sämtliche Unternehmenszusammenschlüsse seit 1997 bei den Kreditinstitutionen ohne Auflagen zugelassen.

³⁰ In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die wichtigste Entwicklung aus wettbewerbspolitischer Sicht die Aufhebung der Konvention der Schweizerischen Bankiervereinigung und Absprachen zwischen schweizerischen Banken in den 1990er Jahren nach Empfehlung der Kartellkommission 1989 war.

Tabelle 21 Wettbewerbspolitische Handlungen im Retail-Banking

	Geplantes Verhalten der Marktakteure	Effektives Verhalten der Marktakteure
Wettbewerbspolitischer Eingriff	Hypothese 1, Situation A: Von untergeordneter Bedeutung im Retail-Banking.	Hypothese 1, Situation B: Von untergeordneter Bedeutung im Retail-Banking.
Kein wettbewerbspolitischer Eingriff	Hypothese 2: Kontrolle von Unternehmenszusam- menschlüssen nach Art. 9ff KG ohne Auflagen.	Hypothese 2: Von untergeordneter Bedeutung im Retail-Banking.

Quelle: Eigene Darstellung

Der SBV/SBG-Entscheid hatte insofern eine Signalwirkung, als dass der Konzentrationsprozess im Bankensektor mit Unternehmenszusammenschlüssen auch im Anschluss an die SBV/UBS-Fusion im gleichen Rhythmus weitergehen würde, gleichzeitig die Regionen als relevante Märkte angesehen werden und hier allzu hohe Konzentrationen nicht zugelassen werden. Hinzu kommt, dass auch nach der Konzentrationswelle in den Neunzigerjahren und Anfang des neuen Jahrtausends die Bankendichte immer noch sehr hoch ist, wenngleich dies auch nicht für alle Regionen zutrifft. Die Tatsache, dass die EBK im Nachgang an die Immobilienkrise die Übernahme von Banken unterstützt hat, zeigt auch, dass in solchen Marktsituationen der Gläubigerschutz hoch gewichtet wird. Die hohe Anzahl Banken und deren Vielfalt führen dazu, dass potenzielle Wettbewerber schnell zur Stelle sind, wodurch das Verhalten der im jeweiligen (regionalen) Markt befindlichen Unternehmen diszipliniert wird.

Die wettbewerbspolitischen Entscheidungen im Bankensektor haben keine direkt messbaren Auswirkungen auf die Outcome-Indikatoren, deren Entwicklung sich vor allem durch die (internationale) Bankenkonjunktur erklären lässt. Unterstellt man aufgrund der Outcome-Entwicklungen, dass im Sektor Wettbewerb herrscht, lag dieser sowohl vor als auch nach den Fallbearbeitungen durch die Weko vor. Die moderate Wettbewerbspolitik hat Konsolidierungsprozesse in der Branche nicht behindert, was für die Outcome-Entwicklung positiv zu werten ist.

6 Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen des KG 1995 in der Energieversorgung

Im Fokus der Energiebranche steht in erster Linie die Energieversorgung gemäss NOGA-Abgrenzung. Die Branche A40 umfasst dabei neben der Elektrizitätserzeugung, -übertragung, -verteilung und dem -handel auch den Transport und die Verteilung von Erdgas sowie den Erdgashandel. Daneben ist die Wärmeversorgung enthalten. Bei der Energieversorgung als Teilbereich der Energiebranche ist zu beachten, dass insbesondere in den Vergleichsländern bereits seit einigen Jahren bzw. im Zuge der Liberalisierung der Märkte für leitungsgebundene Energie ein «Marktbereich» (Produktion, Handel und Vertrieb von Energie) und ein «Monopolbereich» (Netze) sowohl in der Elektrizitäts- als auch in der Gasversorgung unterschieden werden. Vergleichsdaten liegen jedoch meist nur für die gesamte Branche vor. Zu beachten ist dabei, dass aus Perspektive der Wettbewerbspolitik vor allem der Bereich der Energieversorgung (Abgrenzung gemäss NOGA) von Interesse ist, in dem durch eine Marktöffnung Wettbewerb entstehen kann, namentlich Handel und Produktion. Die Netze als Monopolbereich können, zumindest im Bereich der Elektrizitätsversorgung, nur Mittel zum Zweck einer wettbewerblichen Bereitstellung von Elektrizität für die Nachfrager sein. Sie unterliegen der Missbrauchsaufsicht. Da sich die wettbewerbspolitischen Aktivitäten im Betrachtungszeitraum vor allem auf die Elektrizität beziehen, werden die folgenden Analysen zum Teil auf die Entwicklungen im Elektrizitätssektor fokussiert. Der Anteil der Elektrizität am Gesamtenergiemarkt liegt in der Schweiz bei 23% (Stoffel 2008, S. 3). Netz- und Energieanteil haben dabei in etwa das gleiche Gewicht (ohne Berücksichtigung von Steuern und Abgaben).

6.1 KG-basierte Entscheidungen

Der Fokus der Weko und der nachgelagerten Instanzen lag seit Inkrafttreten des KG vor allem auf Fällen, die in Zusammenhang mit der Marktöffnung im Elektrizitätsbereich gesehen werden können (vgl. Tabelle 22).

Tabelle 22 Kartellrechtsfälle in der Energieversorger Schweiz seit 1996

Unternehmen	Fall	Untersuchungs- gegenstand	Abschluss	In- stanz	Ab- schluss- jahr
Watt AG	Gemeinsame Kontrolle über Watt AG	Vorprüfung Unternehmens- zusammenschlüsse	Keine Untersu- chung	Weko	1997
Vernehmlassung EMG		Stellungnahmen		Weko	1998

Unternehmen	Fall	Untersuchungs- gegenstand	Abschluss	In- stanz	Ab- schluss- jahr
Rätia Energie AG	Gründung Rätia Energie	Vorprüfung Unternehmens- zusammenschlüsse	Keine Untersu- chung	Weko	2000
Watt/Migros-EBL	Durchleitungsbegehren	Vorabklärung zum Miss- brauch einer marktbeherr- schenden Stellung	Untersuchung eingeleitet	Sekr. Weko	2000
BKW FMB Energie AG	Durchleitungsbegehren UMS für EGL-Strom	Missbrauch einer marktbe- herrschenden Stellung	Untersuchung eingestellt	REKO	2000
Watt/Migros-SIE	Durchleitungsbegehren	Vorabklärung zum Miss- brauch einer marktbeherr- schenden Stellung	Untersuchung eingeleitet	Sekr. Weko	2001
Watt/Migros-EEF	Durchleitungsbegehren	Missbrauch einer marktbe- herrschenden Stellung	Verfügung: Missbräuchli- che Verhal- tensweise	Weko	2001
Watt/Migros-EBL	Durchleitungsbegehren	Zuständigkeit Weko, Miss- brauch einer marktbeherr- schenden Stellung	Verfügung bestätigt Zuständigkeit der Weko	Weko	2001
Watt/Migros-SIE	Durchleitungsbegehren	Einstellung des Verfahrens zum Missbrauch eine markt- beherrschenden Stellung	Untersuchung eingestellt	Weko	2001
EWZ-Enron	Gründung eines gemein- samen Unternehmens im Bereich Stromhandel und Dienstleistungen im Elektrizitätsmarkt	Vorprüfung Unternehmens- zusammenschlüsse	Keine Untersu- chung	Weko	2001
NOK-E.ON-Watt	Beteiligungserwerb der NOK an Watt AG	Vorprüfung Unternehmens- zusammenschlüsse	Keine Untersu- chung	Weko	2001
NOK/Watt	Erhöhung der Beteiligung NOK an Watt	Vorprüfung Unternehmens- zusammenschlüsse	Keine Untersu- chung	Weko	2002

Unternehmen	Fall	Untersuchungsgegenstand	Abschluss	In-stanz	Ab-schluss-jahr
Elektra Baselland	Durchleitungsbegehren	Zuständigkeit Weko, Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung	Verfügung bestätigt Zuständigkeit der Weko	REKO	2002
Entreprises Electriques Fri-bourgeoises	Durchleitungsbegehren	Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung	Verfügung bestätigt: Missbräuchliche Verhaltensweise	REKO	2002
EEF/Watt,Migros	Durchleitungsbegehren	Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung	BGE 129 II 497: Durchleitungspflicht	BG	2003
EEF/Watt,Migros	Durchleitungsbegehren	Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung	Bestätigung Bundesgericht	Bundesrat	2003
UBS /Motor-Columbus	Mehrheitsbeteiligung UBS an Motor-Columbus AG	Vorprüfung Unternehmenszusammenschlüsse	Keine Untersuchung	Weko	2004
Vernehmlassung StromVG		Stellungnahmen		Weko	2004
Swissgrid	Gründung Swissgrid AG	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Zulassung unter Auflagen	Weko	2005
Atel, BKW, CKW, EGL, ewz, EOS, NOK/Weko	Gründung Swissgrid AG	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Zulassung ohne Auflagen	REKO	2005
Atel, BKW, CKW, EGL, ewz, EOS, NOK	Gründung Swissgrid AG	Kontrolle von vorsorglichen Massnahmen zu Unternehmenszusammenschlüssen	Zwischenverfügung: Abweisung vorsorglicher Massnahmen	BG	2005
AEW,EWT, EKZ, St. Gallisch-Appenzellischen Kraftwerke AG, Axpo Vertrieb AG	Vertriebspartnerschaften mit Endverteilern (Exklusivbezugsvereinbarungen)	Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung	Untersuchungen eingestellt	Weko	2005

Unternehmen	Fall	Untersuchungsgegenstand	Abschluss	In-stanz	Ab-schluss-jahr
Atel, BKW, CKW, EGL, ewz, EOS, NOK/Weko, REKO	Gründung Swissgrid AG	Beschwerde gegen Zwischenverfügung	Abweisung der Beschwerde	BG	2006
Atel, BKW, CKW, EGL, ewz, EOS, NOK/Weko, REKO	Gründung Swissgrid AG	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Beschwerdeentscheid FB/2005-5, Zulassung ohne Auflagen	REKO	2006
Atel, BKW, CKW, EGL, ewz, EOS, NOK/Weko, REKO	Gründung Swissgrid AG	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Bundesgerichtsverfügung: 2A.325/2006: Auflagen temporär	BG	2006
Atel-EOSH-Aktiven	Zusammenschluss	Vorprüfung Unternehmenszusammenschlüsse	Keine Untersuchung	Weko	2006
Axpo, Migros-EBL	Durchleitungsbegehren	Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung	Untersuchung eingestellt	Weko	2006
Atel, BKW, CKW, EGL, ewz, EOS, NOK	Gründung Swissgrid AG	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	Bundesgerichtsurteil 2A.325/2006: Keine weiteren Auflagen	BG	2007
NOK, SN Energie AG/EWJR	Netzanschluss an höhere Netzebene	Vorabklärung zum Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung	Keine Untersuchung	Sekr. Weko	2007

Quelle: Weko

Im Zusammenhang mit der Marktöffnung standen dabei zum einen die Fälle zur Durchleitung von Energie eines Drittlieferanten durch schweizerische Elektrizitätsverteilnetze und zum anderen die Fusion der schweizerischen Übertragungsnetzbetreiber zur Swissgrid AG im Vordergrund. Zu beiden Themenbereichen liegen Bundesgerichtsentscheide vor. Weitere Fälle im Zusammenhang mit der Strommarktöffnung betrafen Vertriebspartnerschaften sowie einen Fall zum Netzanschluss an eine höhere Netzebene. Bei ersterem wurde die Untersuchung eingestellt, bei letzterem kam es zu keiner Untersuchung.

Neben diesen Schwerpunkten gab es Vorprüfungen zu Zusammenschlussvorhaben mit internationalem Charakter hinsichtlich einer Prüfung gemäss Artikel 10 KG (vgl. Tabelle 23).

Tabelle 23 Unternehmenszusammenschlüsse Energie international seit 1996

Unternehmen	Fall	Untersuchungsgegenstand	Abschluss	Abschlussjahr
Exxon-Mobil	Zusammenschluss	Vorprüfung Unternehmenszusammenschlüsse	Keine vertiefte Prüfung	1999
VEBA AG/ VIAG AG	Fusion	Vorprüfung Unternehmenszusammenschlüsse	Keine vertiefte Prüfung	2000
Elf Aquitaine/TOTALFINA	Zusammenschluss	Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüsse	Zulassung	2000
BP/E.ON	Gemeinsame Kontrolle E.ON und BP an Veba Öl AG	Vorprüfung Unternehmenszusammenschlüsse	Keine vertiefte Prüfung	2002
BP/E.ON	Vollständige Kontrolle an Veba Öl durch BP	Vorprüfung Unternehmenszusammenschlüsse	Keine vertiefte Prüfung	2002
Tamoil Distribution SA/TotalFinaElf (suisse) SA und Portrans S.A.	Übernahme Tankstellen durch Tamoil	Vorprüfung Unternehmenszusammenschlüsse	Keine vertiefte Prüfung	2003
E.ON-Ruhrgas	Indirekte Mehrheitsbeteiligung E.ON an Ruhrgas	Vorprüfung Unternehmenszusammenschlüsse	Keine vertiefte Prüfung	2003
Edf-EDFT	Beteiligung der Edf an EDFT	Vorprüfung Unternehmenszusammenschlüsse	Keine vertiefte Prüfung	2003
Gaz de France-Suez	Fusion	Vorprüfung Unternehmenszusammenschlüsse	Keine vertiefte Prüfung	2006
Statoil/Norsk Hydro	Übernahme Öl-und Gasbereich der Norsk Hydro durch Statoil ASA	Vorprüfung Unternehmenszusammenschlüsse	Keine vertiefte Prüfung	2007

Quelle: Weko

Im Folgenden werden die zentralen KG-basierten Entscheidungen im Zusammenhang mit der Strommarktöffnung zusammengefasst.

6.1.1 Durchleitung durch Elektrizitätsverteilnetze

Mit dem Durchleitungsbegehren von Watt Suisse AG und der Migros Genossenschaft bei diversen schweizerischen Elektrizitätsverteilnetzbetreibern im Zusammenhang mit dem Multisite-Energie-Liefervertrag zwischen Migros und WATT vom 21. Juni 1999, wurde am 7. März 2000 vom Sekretariat der Wettbewerbskommission ein Verfahren gegen die Freiburgischen Elektrizitätswerke eröffnet (EEF/Watt, Migros). Das Verfahren zum Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung gemäss Artikel 7 KG mündete im Bundesgerichtsentscheid vom 17. Juni 2003, indem ausdrücklich die Anwendbarkeit des KG auf den Elektrizitätsmarkt festgehalten wurde und keine Einschränkung der Anwendung durch kantonale oder bundesrechtliche Regelungen vorliegt. Seit dem Bundesgerichtsurteil besteht grundsätzlich die Möglichkeit für Nachfrager, Strom von einem Drittlieferanten zu beziehen, da die Netzbetreiber zur Durchleitung der Energie verpflichtet sind. Obwohl mit diesem Entscheid die Konditionen zur Durchleitung im Einzelfall nicht festgelegt sind und aus wirtschaftlichen Gründen praktisch nur grössere Nachfrager von dieser Möglichkeit Gebrauch machen können, sorgte die Anwendung des KG für eine faktische Öffnung des Strommarktes.

Neben den direkten Entscheidungen im Zusammenhang mit der Durchleitung hat die Wettbewerbskommission ihre Position im Rahmen der Stellungnahme zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Stromversorgung und zur Revision des Elektrizitätsgesetzes eingebracht.

6.1.2 Gründung der Swissgrid AG

Im Jahr 2004 erzielten die Betreiber der Elektrizitätsübertragungsnetze in der Schweiz eine Einigung zur Gründung der Swissgrid AG und meldeten das Zusammenschlussvorhaben am 29. November bei der Weko an. Der Zusammenschluss war im Zuge der Umsetzung von europäischen und schweizerischen Regelungen zu Transit und Marktöffnung erforderlich geworden. Die Weko genehmigte das Zusammenschlussvorhaben unter Auflagen, die insbesondere in der Zugangsgewährung an Dritte, Erstellung einer Kostenrechnung und Veröffentlichung von Netznutzungstarifen sowie der Entflechtung der Übertragungsnetzaktivitäten vom Handel, von der Produktion und von Verteilungseinrichtungen sowie der personellen Entflechtung bestanden. Bereits während des Instruktionsverfahrens wurden von den involvierten Übertragungsnetzbetreibern Massnahmen zur Entflechtung unterbreitet. Die Auflagen und Bedingungen wurden von der Weko, auch vor dem Hintergrund diesbezüglicher ausländischer Erfahrungen, für notwendig erachtet, um einen diskriminierungsfreien Zugang zum Übertragungsnetz sicherzustellen.

Nach Beschwerde der sieben Übertragungsnetzbetreiber gegen die Bedingungen entschied die Rekurskommission am 1. Mai 2006, nachdem bereits einige Massnahmen umgesetzt worden waren, dass die Fusion ohne Auflagen zuzulassen sei. Dies wurde 2006 weitgehend auch vom Bundesgericht bestätigt, so dass von diesem Moment an Rechtssicherheit zur Organisation der Swissgrid bestand.

Der Fall «Swissgrid» kann aufgrund der unklaren rechtlichen Situation während der Verfahrensdauer tendenziell eine Verzögerung bei der Aufnahme der operativen Tätigkeit der Swissgrid bewirkt haben, mit Auswirkung auf die Umsetzungsmöglichkeiten und die Geschwindigkeiten bei der Marktöffnung. Eine direkte Outcome-Wirkung dürfte dagegen schwer zu erfassen sein.

6.2 Umfeldanalyse

6.2.1 Staatliche Rahmenbedingungen

Sektorale Regulierungen

In der EU und in Norwegen wurde der Elektrizitätssektor seit Anfang bzw. Ende der Neunzigerjahre durch die Liberalisierung geprägt. UK hat bereits Anfang der Neunzigerjahre mit der Marktöffnung begonnen (für Kunden mit einer Leistung >1MW) und 1994 auf kleinere Kunden ausgedehnt. Norwegen begann die Liberalisierung 1992. Auf EU-Ebene wurden mit der Richtlinie 96/92/EG zum Elektrizitätsbinnenmarkt die Liberalisierungsschritte in den einzelnen Mitgliedsländern in die gleiche Richtung gebracht. Mit der Richtlinie 2003/54/EG wurde zudem das Vorgehen der bis dahin unterschiedlichen Vorgehensweisen innerhalb der EU harmonisiert. Neben den Richtlinien und den nationalen Gesetzen zur Elektrizitätsmarktöffnung wurde auch jeweils die Gasmarktöffnung im Sinne eines Gas-zu-Gas-Wettbewerbs initiiert.

Die regulatorischen Entwicklungen in der EU wirkten sich zunächst direkt auf die Organisation im Bereich der schweizerischen Übertragungsnetze aus. Um den Anforderungen im Transit-Bereich gerecht werden zu können, nahm ETRANS 2000 die Arbeit zur Koordination der einzelnen schweizerischen Übertragungsnetze auf. Die Liberalisierung in den umliegenden Ländern hat neben der direkten Wirkung für das Übertragungsnetz auch indirekt die Diskussion um eine Öffnung des schweizerischen Elektrizitätsmarktes beeinflusst, die jedoch aufgrund der Ablehnung des EMG am 22. September 2002 zunächst einen Rückschlag erlitt. Während der Zeit bis zur Inkraftsetzung des StromVG 2008 hat die Branche verschiedene Dokumente zur Organisation technischer und kommerzieller Fragen im Zusammenhang mit einer zukünftigen Marktöffnung erarbeitet, die als Grundlage für Wettbewerbsentscheide bzw. der sektoralen Regulierung herangezogen werden konnten.

Die Vorbereitung auf die Marktöffnung hat tendenziell das Verhalten der Akteure im Elektrizitätsmarkt beeinflusst, die – auch vor dem Hintergrund der Wirkungen der Marktöffnung im umliegenden Ausland – tendenziell Anreize zu vorbereitenden Massnahmen zur Effizienzsteigerung hatten. So kann vermutet werden, dass auch ohne explizite Marktöffnung im Vorfeld der EMG-Abstimmung gewisse positive Outcome-Wirkungen zu erkennen sind (Vorzieheffekt).

Im Gasmarkt, der in einem Teil der Outcome-Daten des Abschnitts 6.3 enthalten ist, gibt es in der Schweiz seit dem Rohrleitungsgesetz von 1963 die Möglichkeit eines Zugangs zu Rohrnetzen im Hochdruckbereich. Mit der Elektrizitätsmarktöffnung wurde auch die Gasmarktöffnung

diskutiert, jedoch weniger intensiv als in der EU. Eine formelle Öffnung des Erdgasmarktes im Sinne eines regulierten Netzzugangs wie im Elektrizitätsbereich gibt es in der Schweiz zum Zeitpunkt der Studiererstellung nicht. Dennoch ist davon auszugehen, dass die Diskussionen und Entscheidungen zur Strommarktöffnung auch auf das Verhalten der Akteure im Erdgasmarkt ausgestrahlt haben.

Aussenhandelsschranken

Im Elektrizitätsmarkt mit seinen standardisierten Produkten gibt es keine Aussenhandelsschranken im Sinne von tarifären oder nicht-tarifären Handelshemmnissen. Technische Standards für die Übertragung von elektrischer Energie sind für alle Netzbetreiber innerhalb des Verbunds der UCTE (Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity) transparent nachvollziehbar und gelten in allen beteiligten Ländern (vgl. <http://www.ucte.org>). Die Standards müssen zur Aufrechterhaltung des sicheren Netzbetriebs von allen beteiligten Netzbetreibern, darunter die schweizerische Swissgrid, aufrecht erhalten werden. Einschränkungen des grenzüberschreitenden Stromhandels sind in erster Linie auf physische Engpässe der Leitungskapazitäten zurückzuführen.

Weitere staatliche Regulierungen

- Die Preisüberwachung in der Schweiz ist autorisiert, Preise und Preisentwicklungen zu prüfen, die staatlich administriert sind bzw. die durch marktmächtige Unternehmen gesetzt werden. Aufgrund der Marktmacht der integrierten Elektrizitätsversorgungsunternehmen, die vor der Marktöffnung nicht nur im Netzbereich sondern auch im Energiebereich bestand, gab es von Seiten der Preisüberwachung verschiedene Massnahmen, um zu einer Senkung der Strompreise beizutragen. Neben einzelnen Stellungnahmen in Verbindung mit der Anpassung von Elektrizitätstarifen hat die Preisüberwachung nach der EMG-Ablehnung im Jahr 2004 einen Strompreisvergleich auf das Internet gestellt, um Unterschiede in den Strombezugskosten für verschiedene Nachfragertypen zwischen den schweizerischen Netzbetreibern zu dokumentieren. Durch diesen öffentlichen Vergleich wurde ein gewisser Druck auf die Versorgungsunternehmen ausgeübt, die Preise zu senken bzw. Preiserhöhungen nicht durchzuführen.
- Die Energieversorgung in der Schweiz ist traditionell stark durch staatlichen Einfluss geprägt. Die Energieversorgungsunternehmen sehen sich damit regional unterschiedlichen Bestimmungen der öffentlichen Hand gegenüber. Der Einfluss der öffentlichen Hand auf den Outcome besteht vor allem direkt auf Preise, die auf Gemeindeebene oft politisch festgelegt werden bzw. indirekt durch Verträge, die die Kostenorientierung beim Strombezug festschreiben, wie sie z. B. im NOK Gründungsvertrag in § 4 festgehalten sind. Durch den Einbezug der Lieferung aus schweizerischer Produktion in derartige Verträge ergibt sich ein eher günstiges Preisniveau. Im Zuge der Marktöffnung mit der Aushandlung neuer Verträge werden zunehmend Marktpreise einen Einfluss auf das Preisniveau haben. In den Outcome-Daten des Beobachtungszeitraums ist ein diesbezüglicher Effekt nicht zu erwarten. Da in

der aktuellen StromVV vom 14. März 2008 für die festen Nachfrager weiterhin die Gesteungskosten (sofern diese unter den Marktpreisen liegen) und die langfristigen Bezugsverträge den Preisen zugrunde liegen, ist auch in den ersten Jahren der Marktöffnung eher von regulierten Energiepreisen auszugehen.

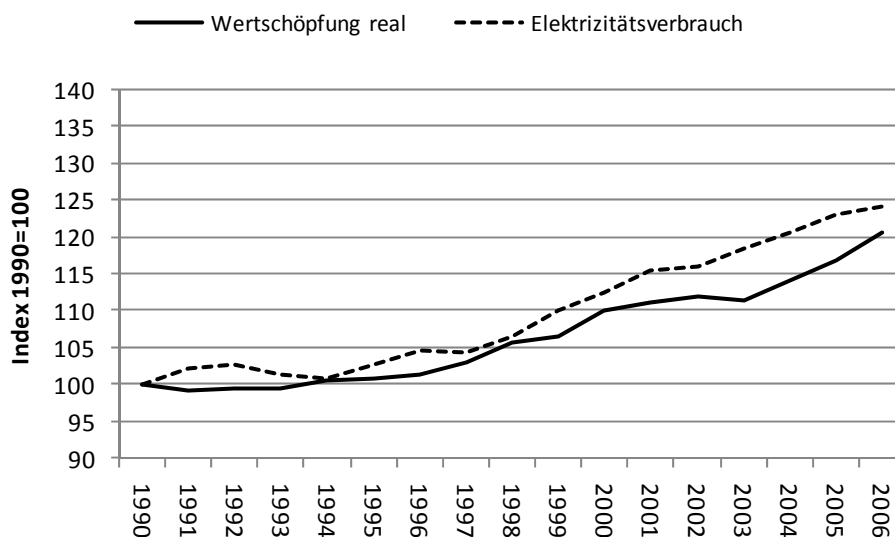
- Im Zuge von Energieeffizienzmassnahmen und versorgungspolitischen Regelungen oder auch Massnahmen zu erneuerbaren Energien (z. B. Energiesteuern, CO₂-Abgabe) ergeben sich weitere Einflüsse auf den Outcome. So können z. B. erneuerbare Energien einen preistreibenden Effekt auslösen, da die Mehrkosten in der Produktion über die Strompreise den Kunden verrechnet werden. Im Beobachtungszeitraum ist davon für die Schweiz jedoch noch kein Effekt zu vermuten.

6.2.2 Marktumfeldbedingungen

Gesamtwirtschaftliche Interdependenzen

Wie die gesamte Energiebranche ist die Elektrizitätsversorgung eine Vorleistung für andere Sektoren. Dies hat zum Einen zur Folge, dass die Strompreise den Outcome in anderen Branchen beeinflussen. In Verbindung mit der schlechten Substituierbarkeit von elektrischer Energie durch andere Produkte bedeutet dies zum Anderen, dass die Nachfrage in diesem Sektor exogen gegeben ist. Während des Betrachtungszeitraums entwickelte sich der Elektrizitätsverbrauch in der Schweiz tendenziell ähnlich wie die reale Wertschöpfung der Gesamtwirtschaft. (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13 Entwicklung des Elektrizitätsverbrauchs und der Wertschöpfung

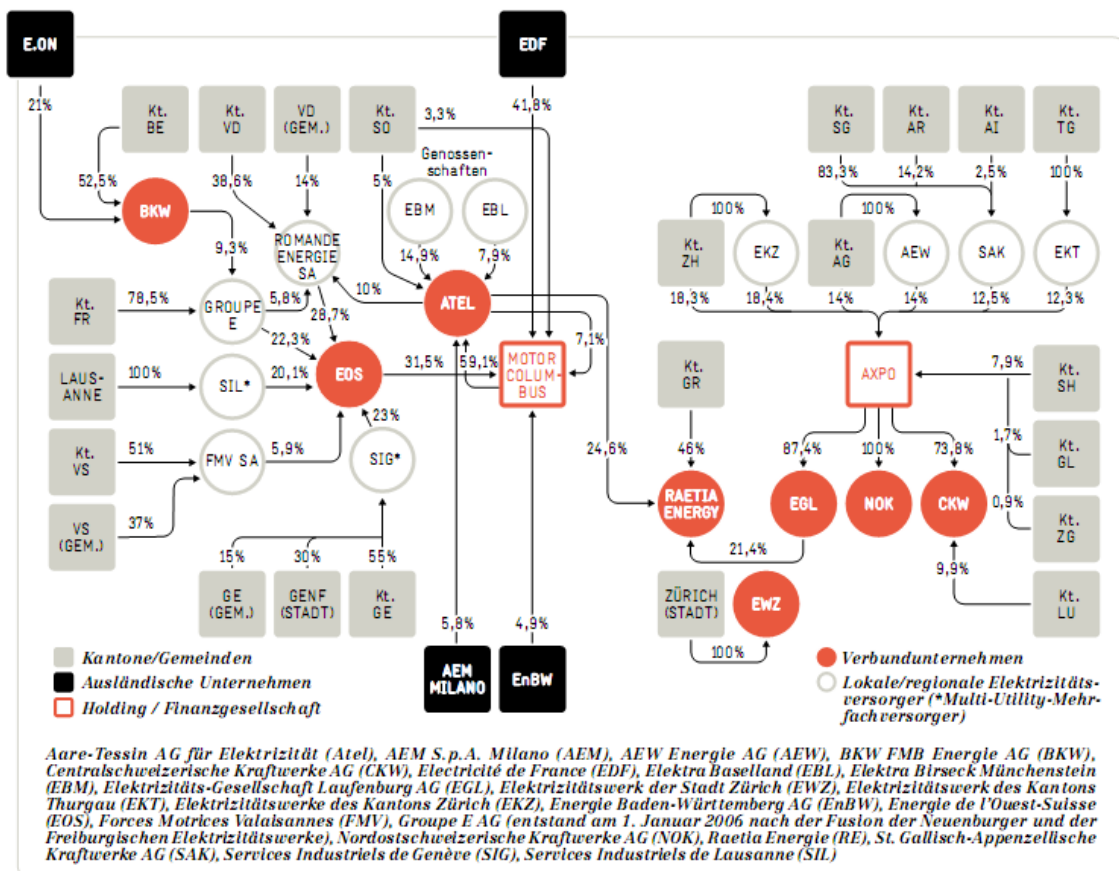


Quelle: BFS/BAK, BFE

Struktur der Anbieter

Die Anzahl der Betreiber von Elektrizitätsnetzen in der Schweiz liegt bei etwa 900. Im Bereich der klassischen Energieversorger (vor allem Netzbetreiber) hat jedoch die Diskussion bezüglich der Marktöffnung zu einer Konsolidierung geführt, die, vergleicht man mit internationalen Entwicklungen, noch nicht abgeschlossen sein dürfte. Die grosse Bedeutung der öffentlichen Hand in der Energieversorgung wird nicht nur durch die grosse Anzahl an Gemeindewerken bei den Versorgern dokumentiert, sondern lässt sich auch durch die Beteiligungsverhältnisse der Kantone illustrieren (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 14 Beteiligungsverhältnisse an schweizerischen Elektrizitätsversorgern



Die Marktstruktur mit einer starken Beteiligung der öffentlichen Hand und der vielfach noch politisch bestimmten Energiepreise im Beobachtungszeitraum deutet auf eine relativ stabile Einflussnahme auf Outcome-Grössen.

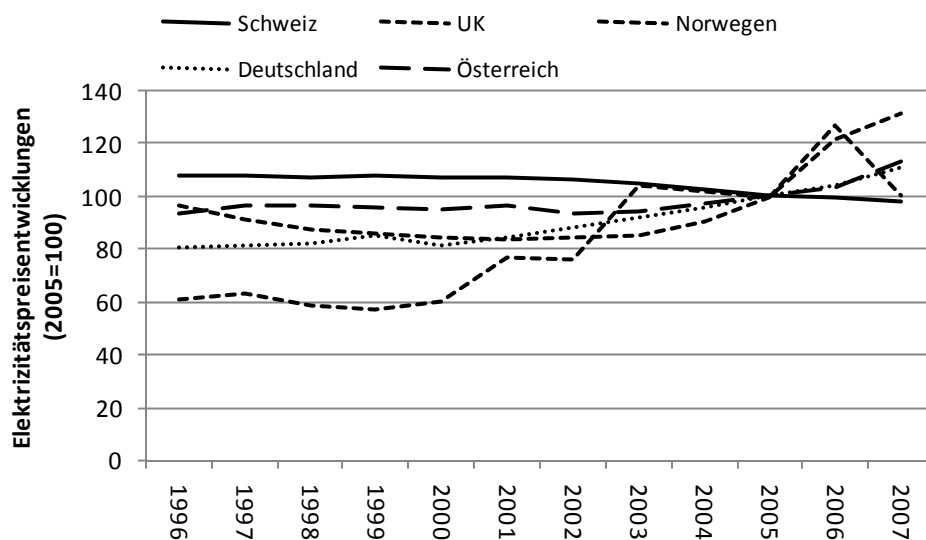
6.3 Entwicklung des Outcome

Preise

Preisentwicklungen liegen für den gesamten Elektrizitätsbereich als Teilbereich der Energieversorgung vor. In der Schweiz sind die Preise für Elektrizität zwischen 1996 bis 2007 gesunken. Dabei ist zu beachten, dass in den Preisen der Elektrizitätsversorgung die Energiekomponente und die Netznutzung sowie Steuern enthalten sind. Bei der Interpretation der Preisdaten ist zu berücksichtigen, dass sich Wettbewerb vor allem bei der Energiekomponente einstellen kann und dass ein erheblicher Teil der Preisentwicklungen auf die (mehr oder weniger regulierte) Netzkomponente und auf die Entwicklung von Steuern und Abgaben zurückzuführen ist. Die Netzpreise sind wiederum in starkem Zusammenhang mit der Art der Regulierung der Netze zu sehen. Die Steuern und Abgaben stehen im Zusammenhang mit fiskalischen und zunehmend auch energiepolitischen Zielen (z.B. Förderung erneuerbarer Energien, Verminderung der CO₂-Emissionen).

Die Länder, deren Strommarkt bereits seit Anfang/Mitte der 1990er Jahre geöffnet wurde (Verinigtes Königreich und Norwegen) und Länder deren Strommarkt seit der Richtlinie 2003/54/EG geöffnet ist, weisen in den letzten drei bis vier Jahren ein steigendes Preisniveau auf. Diese Entwicklung begann in Norwegen schon im Jahr 2000. Ein Teil der Entwicklungen in diesen Ländern kann mit der Verknappung des Angebots, ein anderer mit der Änderung der Abgabenlast erklärt werden.

Abbildung 15 Entwicklung der Elektrizitätspreise



Quelle: Eurostat, LIK

Ein Grund für die seit 1999 sinkenden Preise in der Schweiz ist vermutlich auch in der EMG-Diskussion und späteren StromVG-Diskussion zu sehen. Günstig wirkten auf das Preisniveau in

der Schweiz daneben die Einflüsse der öffentlichen Hand, indem die günstigen Produktionsbedingungen in Form von Lieferverträgen bis zum Gemeindewerk und den Nachfragern weitergegeben werden. Ein weiterer disziplinierender Einfluss ist auch von der Preisüberwachung ausgegangen.

Die stärker sinkenden Elektrizitätspreise in der Schweiz im Ländervergleich seit 2002 können jedoch als ein Indiz dafür gesehen werden, dass die KG-basierten Entscheide im Bereich der Energieversorgung einen positiven Einfluss auf diesen Outcome-Indikator ausgeübt hatten.

Preisniveauvergleiche für integrierte Elektrizitätspreise (Netz und Energie) zwischen Ländern sind problematisch, da ein mehr oder weniger grosser Anteil an Netznutzungskosten in den Preisen enthalten ist, der durch länderspezifische Besonderheiten wie Siedlungsstruktur, Energieverbrauch pro Netznutzer, Versorgungsqualität und Lohnniveau beeinflusst wird (vgl. Wild/Suter 2005).

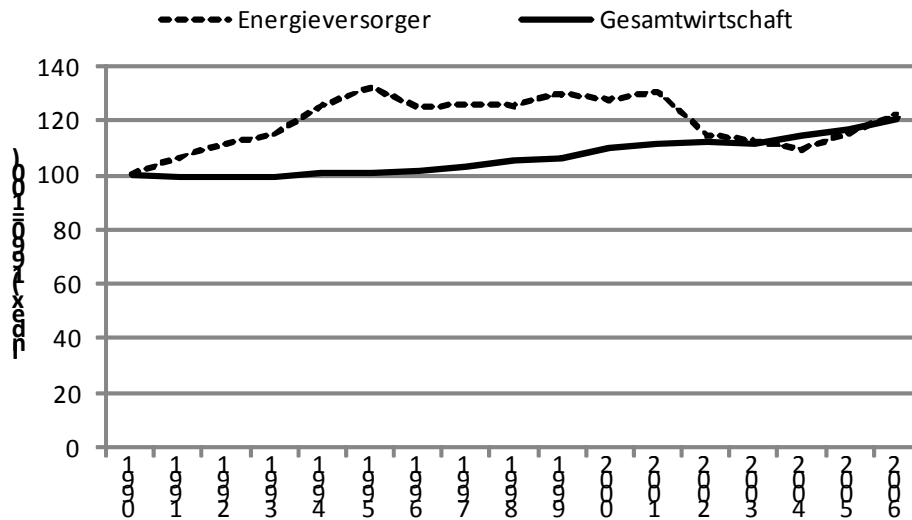
Gewinne/Gewinnmargen

Für die Messung der Gewinne bzw. Gewinnmargen in der Energie- bzw. Elektrizitätsbranche stehen keine geeigneten Indikatoren im Zeitablauf zur Verfügung. Da in der Schweiz die integrierten Elektrizitätsversorgungsunternehmen nicht generell zur Veröffentlichung ihrer Jahresrechnung verpflichtet sind, ist eine repräsentative Beurteilung der Gewinnsituation, die auch kommunale Unternehmen adäquat berücksichtigt, nicht möglich. In der Produktion bzw. im Energiehandel und dem Energieverkauf an die Nachfrager sind zudem zahlreiche kantonale und kommunale Vereinbarungen und Bestimmungen zu beachten.

Wertschöpfungsentwicklung

Gegenüber der Gesamtwirtschaft entwickelte sich die reale Wertschöpfung der Energieversorger bis 2001 überdurchschnittlich (bzw. verlief tendenziell auf einem höheren indizierten Niveau). Zwischen 2002 und 2004 war ein relativ starker Rückgang zu verzeichnen (vgl. Abbildung 16). Bis 2006 wurden diese Rückgänge gegenüber der Gesamtwirtschaft wieder kompensiert.

Abbildung 16 Entwicklung der realen Wertschöpfung der Energieversorger



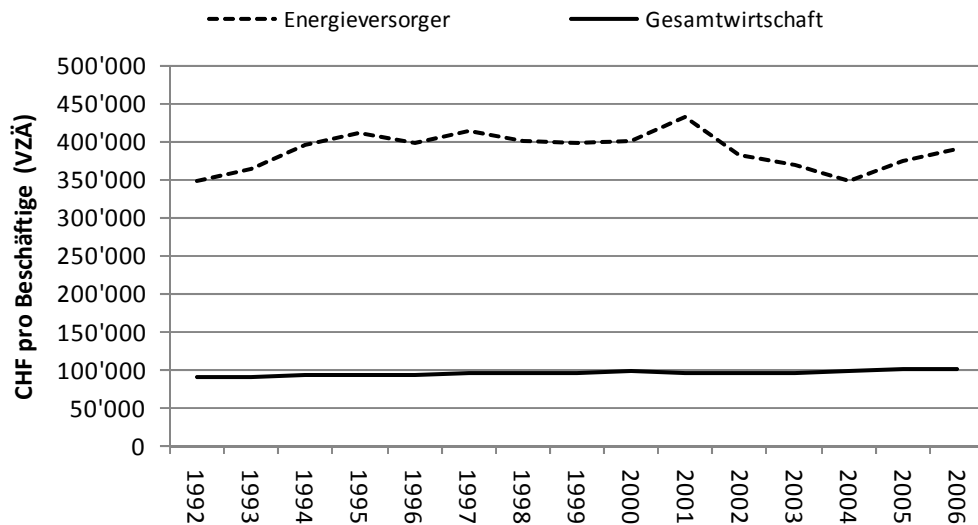
Quelle: BFS/BAK

Die im Vergleich zur Gesamtwirtschaft starken Schwankungen der Wertschöpfung der Energieversorger lassen sich mit unterschiedlichen Witterungsbedingungen, welche die Produktionsbedingungen beeinflussen, erklären. Da ein Teil der schweizerischen Produktion ins Ausland verkauft wird, haben auch die Witterungs- bzw. Produktionsverhältnisse sowie Versorgungsengpässe in den Nachbarländern einen Einfluss auf die Wertschöpfungsentwicklung. Insbesondere dürfte von der Marktöffnung in der EU ein Einfluss auf die Wertschöpfung ausgehen.

Produktivitätsentwicklung

Die Arbeitsproduktivität, gemessen als reale Wertschöpfung pro Erwerbstätigem für die Energieversorger (Abgrenzung s. oben), liegt für die Energieversorger über derjenigen für die Gesamtwirtschaft und ist stärkeren Schwankungen unterworfen (vgl. Abbildung 17). Das höhere Niveau der Produktivität ergibt sich aus dem starken Kapitaleinsatz der Branche. Die Beschäftigung ist über den gesamten Beobachtungszeitraum relativ stabil verlaufen. Der Rückgang der Beschäftigung zwischen 2000 und 2001 hat zusammen mit der Wertschöpfungsentwicklung in diesem Zeitraum zur Folge, dass die Produktivität relativ stark gestiegen ist. Dies könnte auf Reaktionen der Unternehmen in Folge der Diskussion über eine Marktöffnung im Zusammenhang mit dem EMG zurückzuführen sein. Die übrigen Entwicklungen der Produktivität sind für die Energiebranche typisch und lassen sich mit Schwankungen aufgrund von Witterungsverhältnissen (z. B. ausschlaggebend für den Füllungsgrad von Stauseen) und Nachfrageentwicklungen unter Berücksichtigung der Marktöffnung in der EU und dem Stillstand eine AKW erklären. Aussergewöhnliche Entwicklungen, die beispielsweise durch Signalwirkungen bzw. Eingriffe der Wettbewerbspolitik erklärt werden könnten, lassen sich aus den Daten nicht ableiten.

Abbildung 17 Produktivitätsentwicklung in der Energieversorgung



Quelle: BFS/BAK

Preis-Leistungsentwicklung

Das Preis-Leistungsverhältnis der Energieversorger könnte abgebildet werden, indem die Preisentwicklung im Zusammenhang mit der Versorgungsqualität untersucht wird. Da für die Schweiz bisher keine einheitlichen Daten zur Messung der Versorgungsqualität erhoben werden, beispielsweise in Form von Kennzahlen wie Versorgungsunterbrüchen im gesamten Netz in Minuten (SAIDI: system average interruption duration index), Häufigkeit der Versorgungsunterbrüche (SAIFI: system average interruption frequency index) oder Versorgungsunterbrüche für betroffene Kunden (CAIDI: customer average interruption duration index) (vgl. Vaterlaus et al. 2003, S. 112) ist eine genaue Analyse des Preis-Leistungsverhältnisses schwierig. Eine Systematik zur Erhebung dieser Daten wird im Zuge der Strommarktöffnung für die Elektrizitätsbranche erarbeitet.

Generell ist davon auszugehen, dass sich das gute Versorgungsniveau in der Schweiz in den letzten Jahren nicht verschlechtert hat, so dass die Preissenkungen nicht durch eine Qualitätsverschlechterung kompensiert wurden. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass sich Qualitätsverschlechterungen, z. B. aufgrund unterlassener Investitionen bei nicht kostendeckenden Preisen, meist erst nach einigen Jahren bzw. Jahrzehnten bemerkbar machen, so dass sich aufgrund des Time-lags der Qualitätsentwicklung für den Beobachtungszeitraum ohnehin noch keine Aussage treffen liesse.

Innovationen

Gemäss Studie über die Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft ist die Energiebranche (gekoppelt mit Wasser) im Zeitraum 2000 bis 2002 die Branche mit dem geringsten Anteil innovierender Firmen (unter 50%) und dem geringsten Anteil F&E-treibender Firmen (unter

25%). Aufgrund der homogenen Produkte, die in der Energiebranche an Nachfrager abgegeben werden, betreffen Innovationen vor allem die Prozesse und weniger die Produkte (vgl. Arvanitis et al., 2004, S. 27-38).

Der Anteil an Produkten, die gegenüber den traditionellen Produkten erheblich verbessert wurden sowie der Anteil neuer Produkte ist in der Energiebranche im Vergleich zu anderen Branchen unbedeutend (vgl. Arvanitis et al., 2004, S. 49). Kostensenkungen in der Energiebranche sind gemäss KOF-Studie nicht unbedingt Folge von Prozessinnovationen (vgl. Arvanitis et al., 2004, S. 50-51).

Aufgrund des eher statischen Charakters der Elektrizitätsversorgungsbranche, wird von einer Betrachtung der Innovationen abgesehen.

6.4 Einfluss der Wettbewerbspolitik

Die Outcome-Entwicklungen im Energiebereich lassen sich zu einem grossen Teil durch die Diskussion der Strommarktöffnung seit 1999, die Interventionen bzw. Öffentlichkeitsarbeit der Preisüberwachung, Witterungseinflüsse und das gesamtwirtschaftliche Wachstum erklären. Desweiteren ist auch ein grosser Einfluss der öffentlichen Hand im Zusammenhang mit den günstigen Produktionsbedingungen in der Schweiz ein Einfluss zu vermuten (vgl. Tabelle 24).

Es stellt sich die Frage, ob zusätzlich auch die in den vergangenen Jahren zu verzeichnenden wettbewerbspolitischen Aktivitäten einen Teil der Outcome-Entwicklung zu erklären vermögen. Hierzu wurde in Abbildung 18 die Entwicklung der Wertschöpfung, Produktivität, Preise und Produktion in der Energieversorgung und zum anderen als Vergleich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung abgetragen. Bei den KG-basierten Entscheiden standen seit 1996 Fälle im Zentrum, die im Zusammenhang mit der Marktöffnung zu sehen sind (vgl. Tabelle 22 und Tabelle 23). Dabei handelte es sich bei der Kontrolle von Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen nach Art. 7 KG vor allem um Durchleitungsbegehren. Mit dem Bundesgerichtsentscheid zur Durchleitungspflicht im Jahr 2003 konnte ein wettbewerbspolitischer Eingriff registriert werden. Überdies stand auch die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen nach Art. 9ff KG (v. a. Gründung der Swissgrid AG) im Fokus, bei der ebenfalls ein Bundesgerichtsentscheid getroffen wurde.

Tabelle 24 Outcome-Entwicklung in der Energieversorgung

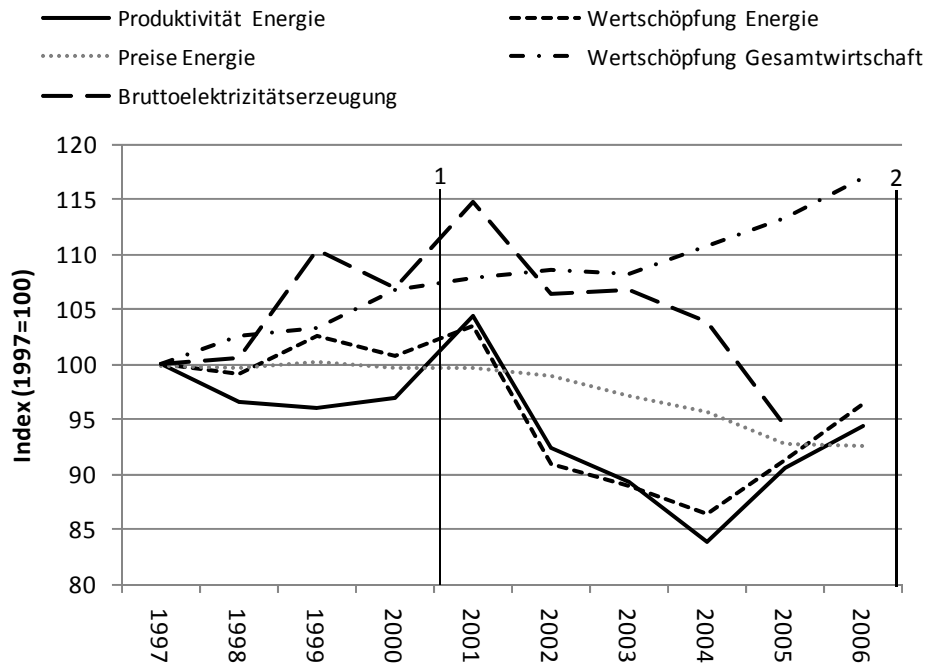
Indikator	Entwicklung	Einfluss Umfeld
Preise	Preise sinken leicht seit 2002.	Geringer Einfluss, da grundsätzlich Nachfragesteigerung zu verzeichnen sind
Gewinne	Daten sind nicht verfügbar.	Keine Aussage möglich da keine Daten vorhanden
Wertschöpfungsentwicklung	Anstieg mit stark ausgeprägten Schwankungen.	Entwicklung wie Gesamtwirtschaft, aber witterungsbedingte Schwankungen. EU-Marktöffnung wirkt auf Produktion und Handel.
Arbeitsproduktivität	Volatiler Verlauf	Stabile Beschäftigung: Entwicklung analog Wertschöpfung. Anstieg mit EMG-Diskussion vor 2001
Preis-Leistungsentwicklung	Qualitätsdaten sind für die Schweiz nicht verfügbar.	Keine Aussage möglich da keine Daten vorhanden
Innovation	In der Energieversorgung unbedeutend.	Keine Aussage möglich da keine Daten vorhanden

Seit der EMG-Diskussion ist die Anzahl KG-Fälle in der Energieversorgung stark angestiegen. Insbesondere kam es im Zuge der EMG-Diskussion (1 in Abbildung 18) zu Durchleitungsfällen, welche nicht nur die Weko, sondern auch die REKO und das Bundesgericht beschäftigten. Im Zuge der Diskussion des StromVG (2 in Abbildung 18) wurden der Fall Swissgrid und weitere Fälle im Zusammenhang mit der Marktöffnung von verschiedenen Instanzen bearbeitet. Mit Abschluss der Durchleitungsfälle und der damit fortgeführten Diskussion einer Marktöffnung kam es zu sinkenden Preisen. Der Anstieg der Produktivität vor 2001 kann mit der Vorbereitung der Branche auf das EMG in Verbindung gebracht werden.

In Bezug auf die in Abschnitt 3.1 formulierten Untersuchungshypothesen können somit in der Energieversorgung hauptsächlich die in Tabelle 25 abgetragenen Situationen registriert werden. Im Vordergrund steht somit die Hypothese 1 und zwar sowohl bezüglich der Situation A als auch bezüglich Situation B. Gemäss der Hypothese 1 ist ein Eingriff dann gerechtfertigt, wenn dadurch eine Situation mit wirksamen Wettbewerb gesichert (Situation A) respektive eine solche geschaffen (Situation B) werden kann.³¹

³¹ Daneben hat Hypothese 2 für die weiteren untersuchten Unternehmenszusammenschlüsse eine gewisse Relevanz.

Abbildung 18 Zusammenfassung Energieversorgung



Quelle: Eigene Darstellung; 1= EMG, 2 = StromVG

Direkt und indirekt lassen sich Einflüsse aus dem KG erkennen: Die «Strommarktöffnung auf Basis des KG» durch das Bundesgericht im Juni 2002 hatte neben einer indirekten Wirkung auf weitere Regulierungen auch eine direkte Wirkung auf den Outcome: Die Weko-Entscheidungen und Bestätigung durch das Bundesgericht im Fall Watt, Migros gegen EEF sowie weitere schweizerische Verteilnetzbetreiber dürften einen Einfluss auf die Geschwindigkeit der Einführung eines regulierten Netzzugangs und die Entwicklung des StromVG gehabt haben.

Andererseits haben die Durchleitungs-Verfahren und der KG-basierte Bundesgerichtsentscheid das Preissetzungsverhalten der Verteilnetzbetreiber beeinflusst. So wird beispielsweise in der Untersuchung der Wettbewerbskommission im Fall Axpo/Migros-EBL festgehalten, dass der vereinbarte Stromtarif im neuen Energieliefervertrag zwischen EBL und Migros unter dem bisherigen liegt. Neben den neuen Lieferverträgen mit niedrigeren Preisen in den offiziellen Verfahren hat die kartellgesetzliche Strommarktöffnung in Verbindung mit der Vorbereitung auf das EMG bei neu ausgehandelten Verträgen preissenkend gewirkt (vgl. z. B. Ott et al. 2003).

Tabelle 25 Wettbewerbspolitische Handlungen in der Energieversorgung

	Geplantes Verhalten der Marktakteure	Effektives Verhalten der Marktakteure
Wettbewerbspolitischer Eingriff	Hypothese 1, Situation A: Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen nach Art. 9ff KG mit Auflagen.	Hypothese 1, Situation B: Kontrolle von Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen nach Art. 7 KG mit Auflagen.
Kein wettbewerbspolitischer Eingriff	Hypothese 2: Von untergeordneter Bedeutung bei der Energieversorgung.	Hypothese 2: Von untergeordneter Bedeutung bei der Energieversorgung.

Quelle: Eigene Darstellung

In Bezug auf die Hypothese 1, Situation B kann somit festgehalten werden, dass alle Anzeichen dafür sprechen, dass die Hypothese zutrifft und der wettbewerbspolitische Eingriff den Wettbewerb gefördert hat. Bezüglich der Hypothese 1, Situation A dagegen hat sich der mit dem Eingriff verbundene verzögerte Start der operationellen Tätigkeit von Swissgrid nicht in den Branchen-Outcomegrössen bemerkbar gemacht. Dies vermutlich nicht zuletzt auch deshalb, weil der Effekt auf die Gesamtbranche als zu klein zu betrachten ist und auch in anderen Bereichen Umsetzungsverzögerungen aufgetreten sind.

Für die Energieversorgung kann vermutet werden, dass Hypothese 1, Situation B zutrifft: Im Vorfeld der Marktöffnung der marktbeherrschenden Elektrizitätsversorger herrschte per Definition kein Wettbewerb. Durch den Eingriff im Zusammenhang mit dem Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung der Elektrizitätsverteilnetzbetreiber nach Artikel 7 KG wurde der Elektrizitätsmarkt faktisch geöffnet, so dass zumindest rudimentär potenzieller Wettbewerb in Produktion, Handel und Lieferung entstand. Dies kann mit den seit diesem Zeitraum relativ zu vorher und zum Ausland sinkenden Preisen in Verbindung gebracht werden. Generell ist zu vermuten, dass die Marktöffnungsdiskussion (die wechselseitig mit den diesbezüglichen KG-Entscheiden verbunden ist) und der damit von den Akteuren erwartete regulierte Netzzugang einen positiven Einfluss auf das Outcome hat.

7 Wirkungsanalyse KG-Revision 2003

7.1 Inhalte der Revision des KG 2003

Schlüsselbestimmungen des schweizerischen Kartellgesetzes 1995 zur Erhaltung wirksamen Wettbewerbs sind die Wettbewerbsbeschränkungen (Art. 5 KG), unzulässige Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen (Art. 7 KG) und die Zusammenschlusskontrolle (Art. 10 KG). Konkretisiert wurde dieses Gesetz bisher durch

- das Geschäftsreglement der Wettbewerbskommission vom 1. Juli 1996,
- die Verordnung vom 25. Februar 1998 über die Erhebung von Gebühren im Kartellgesetz,
- die Verordnung vom 17. Juni 1996 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen,
- die Verordnung vom 12. März 2004 über die Sanktionen bei unzulässigen Wettbewerbsbeschränkungen,
- sowie verschiedene Bekanntmachungen der Wettbewerbskommission.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ist von Interesse, wie diese neuen und weiteren Bestimmungen und Instrumente der KG-Revision 2003 dazu beitragen, die Ziele des KG zu erreichen und inwieweit die damit erwartete Wirkung auf die statische und dynamische Effizienz empirisch feststellbar ist. Namentlich sind dabei theoretisch von Interesse:

1. Präzisierung des Begriffs der Marktbeherrschung (Art. 4 Abs. 2 KG). Die Umschreibung, wonach sich ein Unternehmen «unabhängig verhalten kann», bezieht sich auf Mitbewerber, Anbieter und Nachfrager. Bei der Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung eines Unternehmens kann somit bspw. auch Marktbeherrschung durch «Nachfragemacht» vorliegen.
2. Vermutungstatbestand für vertikale Mindestpreisbindungen und absoluten Gebietsschutz (Art. 5 Abs. 4 KG). Die Beseitigung wirksamen Wettbewerbs wird insbesondere vermutet bei Abreden
 - zwischen Unternehmen verschiedener Marktstufen über Mindest- oder Festpreise;
 - in Vertriebsverträgen über die Zuweisung von Gebieten (soweit Verkäufe in diese durch gebietsfremde Vertriebspartner ausgeschlossen werden).
3. Sanktionsmöglichkeiten (Art. 49a Abs. 1 KG). Die mit Geldbussen sanktionierten Verhaltensweisen sind:
 - horizontale Abreden über Preise, Mengen und Gebietsaufteilungen (Art. 5 Abs. 3 KG);
 - vertikale Abreden wie etwa Vertriebsvereinbarungen zu Gebietsabschottungen oder Preisfestsetzungen zweiter Hand (Art. 5 Abs. 4 KG);
 - Missbräuchliche Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen (Art. 7 KG).

Die Bussandrohung kann einen Betrag von bis zu 10% des in den drei zurückliegenden Geschäftsjahren (kumuliert) erzielten Jahresumsatzes in der Schweiz betragen.

4. Hausdurchsuchungen (Art. 42 Abs. 2 KG); Die Wettbewerbskommission hatte bereits unter dem bisher geltenden Gesetz die Befugnis, Hausdurchsuchungen durchzuführen, hatte jedoch davon aufgrund der nicht in jedem Punkt klaren Rechtslage abgesehen. Im Rahmen der Reform 2003 wurde die Regelung zur Durchführung von Hausdurchsuchungen entsprechend präzisiert.
5. die Bonus- bzw. Kronzeugenregelung (Art. 49a Abs. 2 KG); das Unternehmen, das der Wettbewerbsbehörde eine unzulässige Abrede anzeigt und damit zur Aufdeckung und Beseitigung derselben beiträgt, kann die im Normalfall fällige Busse erheblich reduzieren bzw. sogar umgehen.
6. das Widerspruchverfahren (Art. 49a Abs. 3 KG); nach dieser Bestimmung entfällt die Möglichkeit der Sanktionierung unter der Voraussetzung, dass das Unternehmen die Wettbewerbsbeschränkung meldet, bevor diese Wirkung entfaltet.

7.2 Schwerpunkte der Untersuchung

Für die Wirkungsanalyse werden folgende Schwerpunkte gesetzt.

Inhaltliche Schwerpunktsetzung

Relevant ist im Zusammenhang mit einer ersten Einschätzung der Wirkung der neuen wettbewerbsrechtlichen Instrumente nicht eine detaillierte und umfassende Analyse; vielmehr geht es darum, die grossen Linien herauszuarbeiten. Beim revidierten Kartellgesetz kann nur bei den neuen Sanktionsmöglichkeiten wie Geldbussen und der Kronzeugenregelung von einem Paradigmenwechsel gesprochen werden. Alle anderen eingeführten Instrumente waren in der einen oder anderen Weise bereits im KG 1995 enthalten, wenn auch weniger klar umschrieben. Um den Blick der Wirkungsanalyse auf die wesentlichen Neuerungen zu wenden, werden somit nicht alle Massnahmen bzw. Instrumente der Revision 2003 näher untersucht, sondern die Wirkung von Geldbussen und der Kronzeugenregelung, die einen tiefgreifenden Wechsel der wettbewerbsrechtlichen Praxis darstellt.

Qualitative Betrachtung

Das Schweizerische Kartellrecht hat sich mit den per 2003 eingeführten Neuerungen stärker an das EU-Kartellrecht angepasst. Im Gegensatz zur Outcome-Analyse auf Branchenebene zum KG 1995 können im Rahmen der Wirkungsanalyse der KG-Revision 2003 keine quantitativen Erhebungen und Auswertungen durchgeführt werden. Die Bestimmungen und Instrumente sind erst wenige Jahre in Kraft. Die Wirkungsanalyse erschöpft sich in der qualitativen Einschätzung der Instrumente. Die qualitative Analyse basiert neben theoretischen bzw. polit-ökonomischen Erwägungen auf der Wirkung dieser Instrumente in anderen Ländern.

Welche Wirkung von den im KG durchgeführten Neuerungen in anderen Ländern ausgeht, hängt im Wesentlichen von der Art und Weise ab, wie die Instrumente juristisch im Detail in das nationale (Wettbewerbs-)Recht eingebunden sind. Um festzustellen, inwieweit die Wirkung

der neuen Instrumente im Ausland mit derjenigen in der Schweiz verglichen werden kann, ist die juristische Umsetzungspraxis der Instrumente im Detail zu betrachten. Diese vertiefte juristische Analyse wird jedoch im Rahmen der vorliegenden Erhebung in diesen Ländern nicht durchgeführt. Es werden lediglich die groben Linien gezeichnet, innerhalb derer die Sanktionen – hier Geldbussen – und die Kronzeugenregelung in den Vergleichsländern Anwendung findet.

Länderuntersuchung

Die nationale Umsetzungspraxis der erwähnten wettbewerbspolitischen Instrumente könnte grundsätzlich im Rahmen einer umfassenden Länderanalyse aufgearbeitet werden. In Absprache mit dem seco werden einige ausgewählte Wirtschaftsräume und Länder betrachtet, die diese Instrumente bereits seit längerer Zeit kennen und deren Erfahrungen für die Schweiz von Interesse sein dürften. Insbesondere werden die EU und drei Mitgliedsländer (Deutschland, UK und die Niederlande) sowie die USA näher untersucht. Bevor die anhand von Expertengesprächen zusammengefassten empirischen Erkenntnisse präsentiert werden (Abschnitt 7.3), folgt ein kurzer Abriss theoretischer bzw. (polit-)ökonomischer Erkenntnisse zu den Instrumenten (Abschnitt 7.3).

7.3 (Polit-)ökonomische Erwägungen

Die folgenden Ausführungen sind theoretischer Natur und geben nicht die Umsetzungspraxis in einzelnen Ländern wider.

Geldbussen

Geldbussen können auf verschiedene Weise abschreckend gegenüber unzulässigen Abreden wirken:

- Sie sind eine glaubwürdige Drohung der Strafverfolgung, die in die Kosten- und Nutzenüberlegungen von Unternehmen eingehen, die wettbewerbswidrige Verstöße erwägen. So wirken sich Bussen auf den Unternehmenswert aus (vgl. Langus, Motta, 2007).
- Bei kollektiven Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht (z. B. durch Kartellbildung) bewirken Bussgelder (nach Massgabe der Rolle einzelner Kartellmitglieder), dass die Kosten des Kartellaufbaus und -unterhalts steigen (Wils, 2005, S. 183ff.).
- Die öffentliche Bestrafung von Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht hat auch eine moralische Wirkung, weshalb Exponenten von Kartellen die Wahrscheinlichkeit, dass ihr Unternehmen sanktioniert wird, in ihr Interessenkalkül einbeziehen.
- Eine Busse trägt dazu bei, dass das Recht als korrigierende Instanz sichtbar wird, nämlich als Institution, die der unrechtmässigen Bereicherung entgegenwirkt und die Geschädigten zu entgelten beabsichtigt.

Geldbussen implizieren Erlöse und Kosten. Kosten, die mit Geldbussen einhergehen, fallen nicht nur bei den gebüssten, sondern auch bei Klägern, Wettbewerbsbehörden und Gerichten an.

Kosten der letzteren implizieren, dass die Vermeidung von wettbewerbswidrigen Handlungen nicht um jeden Preis stattfinden kann und wird. Insbesondere ist dabei auch an die oft knappe Personalausstattung der Wettbewerbsbehörden zu denken.

Rechtsunsicherheit über die Möglichkeit von Geldbussen kann auch bewirken, dass Unternehmen nicht nur unerlaubte, sondern auch erlaubte (ökonomisch effiziente) Abreden nicht umsetzen, d. h. volkswirtschaftlich erwünschte unternehmerische Aktivitäten unterbleiben.

Kronzeugenprogramme

Wettbewerbswidriges Verhalten wird durch Wettbewerbsbehörden auf verschiedene Weise entdeckt, traditionell etwa durch Marktbeobachtung und durch öffentlich verfügbare Informationen. Doch vielfach genügt die allein ökonomische Evidenz in Gerichten nicht, um wettbewerbswidrige Absprachen zu identifizieren (Harrington, 2007).

Die Diagnosen von Wettbewerbsbehörden können wirksam durch Dritte unterstützt werden, wobei Kunden oder Wettbewerber das wettbewerbswidrige Verhalten einklagen. Die beste Quelle zur Aufdeckung eines wettbewerbswidrigen Vorgehens stammt jeweils von Unternehmen und Akteuren, die darin selbst auf die eine oder andere Weise verwickelt sind. Geheime Preiskartelle können bspw. ohne die Hilfe der direkt involvierten Akteure kaum nachgewiesen werden. Auf einen Kronzeugen Rückgriff nehmen zu können, kann die Aufdeckungs- und Prozesskosten erheblich senken. Die Wettbewerbsbehörden können auf diese Weise mit denselben Ressourcen mehr wettbewerbswidriges Verhalten entdecken und büssen.

Unternehmen, die sich selbst wettbewerbswidrig verhalten (haben), können von den Wettbewerbsbehörden in mehrfacher Weise zu Informationen veranlasst werden:

- Durch Inspektionen am Geschäftssitz und Privathäusern, die jedoch kostenintensiv und ohne Anhaltspunkte nicht allzu erfolgreich sind.
- Durch Bussenandrohung für den Fall von kooperationswidrigem Verhalten gegenüber der Wettbewerbsbehörde. So werden nicht nur vorhandene Dokumente, sondern auch weitere Informationen zugänglich. Informationen, die der Wettbewerbsbehörde durch Bussenandrohung zugänglich gemacht werden, wären auf diese Weise verhältnismässig kostengünstig zu erhalten. Um jedoch die Bussenandrohung aussprechen zu können, muss die Wettbewerbsbehörde bereits über einige Indizien Kenntnis haben. Dadurch ist diese Möglichkeit in der Praxis kaum einsetzbar.
- Durch eine Kronzeugenregelung: Eine Kronzeugenregelung vereinigt die Vorteile von Inspektionen und der Bussenandrohung. Die Wettbewerbsbehörde erhält somit auf unbürokratische Weise relevante Dokumente und Informationen ohne hohe Kostenfolgen. Der (teilweise) Erlass einer Busse stellt eine hohe Motivation dar, mit der Wettbewerbsbehörde zusammenzuarbeiten. Eine Kronzeugenregelung kann auch vorsehen, dass eine freiwillige Zahlung des Kronzeugen an die durch das wettbewerbswidrige Verhalten Geschädigten die Geldbusse reduziert.

Wichtig zu sehen ist, dass eine Kronzeugenregelung andere Methoden ergänzt und nicht ersetzt. Ein Kronzeuge meldet sich in der Regel erst dann, wenn er davon ausgeht, dass das wettbewerbswidrige Verhalten auch ohne seine Hilfe entdeckt werden könnte. Auch kann durch intermodalen Wettbewerb ein Kartell zerfallen. Um nicht mit der Hypothek einer Busse in den Wettbewerb gehen zu müssen, bietet sich die Möglichkeit, das zu «verraten», was ohnehin nicht von Dauer ist (vgl. dazu auch Harrington, 2005).

Allerdings sind im Zusammenhang mit der Kronzeugenregelung auch negative Wirkungen zu bedenken. Werden Geldbussen infolge kooperativen Verhaltens reduziert, sinkt das Bussenniveau per saldo und damit auch die intendierte Abschreckung. Es ist daher zentral, ein Kronzeugenprogramm so auszugestalten, dass dieser negative Effekt durch die positiven Effekte aufgewogen wird. Wichtig für die Wirkung ist, dass Kartellmitglieder jeweils unsicher darüber sind, inwieweit das wettbewerbswidrige Verhalten ohne Hilfe Dritter durch die Behörden selbst entdeckt wird.

Zentral ist aus ökonomischer Sicht, die Bussenreduktion nur auf eine einzige Unternehmung zu beschränken (Levenstein und Sulow, 2006). Ansonsten ist vorstellbar, dass die Kartellmitglieder in einer konzertierten Aktion das Kronzeugenprogramm dazu nutzen, sich von der Geldbusse zu befreien. Falls das Kronzeugenprogramm vorsieht, mehrere Unternehmen des Kartells von einer Bussenreduktion profitieren zu lassen, können die Kartellmitglieder den Kronzeugen bestrafen, anschliessend das Kartell bei der Wettbewerbsbehörde ebenfalls melden und sich auf diese Weise besser stellen als der Kronzeuge (Wils, 2007, S. 33f).

Kartelle passen ihre Strukturen an die im jeweiligen Land geltenden Kronzeugenregelungen an. Möglich ist bspw., dass sich dieselben Unternehmen in mehreren Kartellen in verschiedenen Märkten engagieren oder laufend neue Kartelle bilden. Die Kartellmitglieder erwägen sich als Kronzeuge jeweils dann zu melden, wenn sie Anhaltspunkte sehen, dass die Abrede von der Wettbewerbsbehörde selbst entdeckt werden kann.

7.4 Ergebnisse aus der Länderuntersuchung

Im Folgenden wird die wettbewerbsrechtliche Praxis der EU, der Mitgliedsländer Deutschland, Niederlande und UK sowie die wettbewerbsrechtliche Praxis der USA näher im Hinblick auf die Wirkung der Instrumente «Geldbussen» im Allgemeinen und der «Kronzeugenregelung» im Speziellen untersucht.

Zur Einschätzung der Wirkung der wesentlichen neuen Instrumente wurde ein strukturierter Fragebogen entworfen und Wettbewerbsökonominnen bzw. -juristinnen in den Vergleichsländern zugestellt. Ebenfalls wurden Experten konsultiert, die im EU Wettbewerbsrecht spezialisiert sind. Befragt wurden pro Land jeweils mindestens ein Vertreter einer Wettbewerbsbehörde sowie ein Vertreter resp. eine Vertreterin einer privaten Kanzlei, der resp. die sich v. a. auf Wettbewerbsverfahren spezialisiert hat.

Aus der EU wurden Experten der DG Competition sowie von Freshfields Bruckhaus Deringer LLP konsultiert. In Deutschland wurde die Monopolkommission und das Bundeskartellamt sowie Lovells LLP in die Befragung einbezogen. Aus dem UK wurden Experten des Office of fair trading (OFT), der Competition Commission (CC) sowie des British Institute of International and Comparative Law befragt. Die Niederlande wurden durch einen Vertreter der Wettbewerbsbehörde Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) abgedeckt. Für die USA haben den Fragebogen Experten der Federal Trade Commission (FTC) und des Department of Justice (DOJ) sowie von Gibson, Dunn & Crutcher LLP beantwortet.

Im Rahmen der Ausführungen zu den Ländern werden v. a. die Antworten resultierend aus den Fragebögen und darauf aufbauenden Gesprächen zusammengefasst. Das Gewicht wird also auf die Ausführungen der Experteneinschätzungen und insofern auf die gelebte Praxis gelegt.

Die Ergebnisse pro Land werden jeweils in zwei Teilen präsentiert. Im ersten Teil wird auf der Grundlage der Antworten aus den Fragebögen erläutert, wie in den einzelnen Ländern Geldbussen und die Kronzeugenregelung in der wettbewerbsrechtlichen Praxis implementiert sind. Im zweiten Teil wird darauf eingegangen, welche praktische Relevanz bzw. Wirkung diesen wettbewerbspolitischen Instrumenten aus Expertensicht allgemein zugeschrieben wird. Die spezifische Wirkung von Geldbussen und Kronzeugenregelungen auf die statische und die dynamische Effizienz konnte von den Befragten nicht beziffert werden.

Soweit die Ausführungen im Rahmen der Ergebnisdarstellung nicht mit konkreten Zitaten belegt werden, handelt es sich um Informationen, die aus den Antworten zu den Fragebögen hervorgehen. Auf Bitte der Experten sind ihre auch persönlich gefärbten Aussagen im vorliegenden Bericht i. d. R. anonymisiert wiedergeben.

7.4.1 EU

Umsetzung der Geldbussen und Kronzeugenregelung

Von der Europäischen Kommission können Geldbussen für grenzüberschreitende Kartellabsprachen verhängt werden. Die Verordnung 1/2003 (Europäische Union, 2003) zu den Art. 81 und 82 EG hat Sanktionen (Strafmassnahmen und Geldbussen) zum Gegenstand, die von der Kommission ausgesprochen werden, also nicht solche, die von nationalen Wettbewerbsbehörden und von Gerichten im Falle von Zuwiderhandlungen gegen EU Wettbewerbsregeln verhängt werden. Es handelt sich um die Nachfolgeverordnung zur über 40 Jahre gültigen Verordnung 17/62. Die EU-Sanktionsmechanismen werden nur gegenüber Unternehmen eingesetzt. Privatpersonen können nicht gebüsst werden.

Zur Festsetzung von Geldbussen kennt die EU Verfahrensleitlinien (Europäische Kommission, 2003³²). Die in diesen Leitlinien präsentierten Grundsätze haben den Zweck, die Transparenz und Objektivität der Entscheidungen der Kommission sowohl gegenüber den Unternehmen als auch gegenüber dem Europäischen Gerichtshof³³ zu erhöhen. Ebenfalls geht es darum, den Ermessensspielraum zu präzisieren, der vom Gesetzgeber der Kommission bei der Festsetzung der Geldbusse innerhalb der Obergrenze von 10% des Jahresumsatzes des sanktionierten Unternehmens eingeräumt wurde. Die «10%-Regel» als Höchstmass für Geldbussen wird auch von den untersuchten Vergleichsländern (D, NL und UK) angewendet.

Im Dezember 2006 veröffentlichte die Kommission eine neue Mitteilung über den Erlass und die Ermässigung von Geldbussen in Kartellsachen (Europäische Kommission, 2006, C 298/17). Ein Kronzeugenprogramm kennt die Kommission seit 1996. Dieses wurde 2002 und 2006 revidiert. Die Änderungen der Revision 2006 stehen im Einklang mit dem Kronzeugenregelungsmodell des Europäischen Wettbewerbsnetzes (European Competition Network - ECN³⁴). In der sog. ECN-Modellregelung sind die wichtigsten Elemente festgehalten, die die ECN-Mitglieder in den Kronzeugenregelungen vereinheitlichen möchten. Ferner wird ein Modell für ein einheitliches System summarischer Anträge eingeführt, dem zufolge in Fällen, die mehr als drei Mitgliedstaaten betreffen, nur noch ein Antrag auf nationaler Ebene gestellt werden muss, d. h. die Entwicklung geht in Richtung einer zentralen Anlaufstelle für Kronzeugen, indem das Verfahren und die Voraussetzungen für Anträge auf Kronzeugenbehandlung harmonisiert werden. Dies erleichtert Unternehmen die Antragstellung, wenn noch nicht feststeht, welche Behörde den Fall verfolgen wird. Institutionalisiert sind in der EU seit 2006 auch der sog. «Marker»³⁵ und präzisere Angaben zu den Informationen und Bedingungen, die ein Antragsteller vorlegen bzw. erfüllen muss, damit eine Geldbusse erlassen oder ermässigt werden kann.

Ein totaler Erlass wird dem ersten kooperierenden Kartellmitglied gewährt, falls die vorgelegten Beweise ausreichen um eine Durchsuchung anzuordnen, das Kartellmitglied alle im vorliegen-

³² Vormalig galten entsprechende Leitlinien von 1998 (vgl. Europäische Kommission, 1998).

³³ Die in den Leitlinien empfohlene Praxis wurde vom Europäischen Gerichtshof bestätigt. Dieser entschied mit dem Urteil vom 15.06.2005 (Tokai Carbon Co. Ltd, Aktenzeichen: T-71/03) über die Höhe von EU-Geldbussen bei rechtswidrigen Kartellbildungen, wonach diese 10% des Umsatzes von dem Produkt, für welches die Preisabsprache festgestellt wurde, nicht übersteigen dürfen.

³⁴ Das ECN ist das Netz der mitgliedstaatlichen Wettbewerbsbehörden und der Europäischen Kommission. Es wurde im Interesse geschaffen, dass die im EG-Vertrag verankerten Wettbewerbsregeln auf einzelstaatlicher und auf europäischer Ebene konsequent umgesetzt werden.

³⁵ Danach kann ein Kartellbeteiligter die Bereitschaft zur Zusammenarbeit («Marker») unter Angabe von einigen wenigen Basisinformationen (Art und Dauer des Verstosses, sachlich und räumlich betroffener Markt, Identität der Beteiligten und bei welchen anderen Wettbewerbsbehörden Anträge bereits gestellt oder noch geplant sind) erklären. Das Setzen eines Markers ist für die spätere Reihenfolge der Antragsteller im Rahmen der Bussgeldberechnung entscheidend. So ist ein «Aufrücken» der nachfolgenden Antragsteller möglich (bspw. wenn der erste Antragsteller seine Kooperationspflicht nicht erfüllt).

den Beweise und Dokumente aushändigt und mit den Wettbewerbsbehörden fortlaufend kooperiert, die kartellistische Aktivitäten einstellt (es sei denn, dass die Kommission es anders anordne) und andere Unternehmen nicht zur Teilnahme am Kartell zwingt.

Für das erste Unternehmen, das Beweismittel mit erheblichem Mehrwert vorlegt, wird eine Ermässigung zwischen 30% und 50% gewährt, für das zweite eine Ermässigung zwischen 20% und 30% und für jedes weitere Unternehmen ein Ermässigung von bis zu 20% (vgl. EU-Kommission, 2006, C 298/20, Rz 26).

Praktische Relevanz bzw. Wirkung der wettbewerbspolitischen Instrumente

In der EU ist eine breite Palette von Massnahmen zur Disziplinierung von Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung verfügbar. Auf das Verhalten einwirkende Massnahmen sowie finanzielle Sanktionen sind dabei gemäss den von den Studienverfassern konsultierten EU-Wettbewerbsanwälten zentrale Instrumente.

Zwischen Februar und Ende 2005 hat die Kommission 167 Anfragen unter der Kronzeugenregelung 2002 erhalten. Davon waren etwas mehr als die Hälfte Anfragen für Immunität, der Rest Anfragen betreffend Bussenreduktion. Die Kommission entschied in diesem Zeitraum 51 bedingte Immunitäten. 23 Anfragen wurden während dieser Zeit abgelehnt. 6 Fälle wurden an die nationalen Wettbewerbsbehörden überwiesen. Die Kommission entschied in 5 Fällen, in denen Kartellanden mit der Kommission zusammengearbeitet haben. In der Summe wurden die 5 Kartelle mit Bussgeldern von über EUR 1.1 Mrd. belegt.³⁶ Die Statistik der GD Wettbewerb zeigt, dass die Kommission im Trend ein stark steigendes jährliches Bussentotal ausweist. Betrogen die Bussen während den 90er Jahre des letzten Jahrhunderts jährlich im Total etwas mehr als EUR 100 Mio., sind es jährlich zwischen 2000 und 2004 bereits mehr als EUR 700 Mio.³⁷ Zwischen 2005 und 2007 waren es jährlich bereits mehr als EUR 1.7 Mrd.³⁸

Geldbussen der EU gegen horizontale Kartelle sind vergleichbar mit denjenigen, die auch in anderen Wirtschaftsräumen ausgesprochen werden; Sanktionen gegen den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung sind im Durchschnitt sogar höher. Nach Ansicht der Anwälte ist

³⁶ Vgl. unter <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/357&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (Seite eingesehen im Juni 2008).

³⁷ Die Europäische Kommission hat im Jahre 2001 gegen acht Vitaminhersteller wegen Beteiligung an acht geheimen Marktaufteilungs- und Preisfestsetzungsabsprachen Geldbussen in Höhe von insgesamt mehr als EUR 850 Mio. verhängt. «Zusammensetzung und Dauer dieser Kartelle waren unterschiedlich, insgesamt waren sie aber alle zwischen September 1989 und Februar 1999 aktiv. Die höchste Geldbuße muss der Schweizer Konzern Hoffmann-La Roche als Anstifter und Mitglied aller acht Kartelle zahlen: insgesamt EUR 462 Mio.» (vgl. IP/01/1625, Brüssel, den 21. November 2001, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/01/1625&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en> (Seite eingesehen im Juni 2008).

³⁸ Statistik der GD Wettbewerb, http://ec.europa.eu/comm/competition/cartels/legislation/leniency_legislation.html (Seite eingesehen im Juni 2008).

davon auszugehen, dass die EU Kommission der Höhe der Geldbussen zukünftig ein noch höheres Gewicht beimessen wird. Aufgrund der Beobachtung der jüngsten Praxis gehen sie auch davon aus, dass die Hürde steigen wird, um in den Genuss des Erlasses einer Geldbusse zu gelangen.

7.4.2 Deutschland³⁹

Umsetzung der Geldbussen und Kronzeugenregelung

Im Gegensatz zur EU können in Deutschland nicht nur Unternehmen, sondern auch Privatpersonen gebüßt werden.

Art. 81 Abs. 4 S. 2 GWB bestimmt, dass die Geldbusse gegen ein Unternehmen 10% seines weltweiten Gesamtumsatzes während eines Jahres nicht übersteigen darf. Ergänzt wird die gesetzliche Regelung durch Leitlinien des Bundeskartellamtes zur Bussgeldbemessung vom September 2006 (Bundkartellamt, 2006b; vgl. auch Mundt, 2007). Berücksichtigt werden insbesondere die Schwere der Zuwiderhandlung und deren Dauer. Es gilt ein zweistufiges Verfahren:

- In einem ersten Schritt wird der Grundbetrag ermittelt. Die Höchstgrenze innerhalb der Leitlinien beträgt 30% des tatbezogenen Umsatzes (15% bei Fahrlässigkeit).
- In einem zweiten Schritt wird der ermittelte Grundbetrag anhand von Anpassungsfaktoren nach oben bzw. unten korrigiert. Bei Abschreckung kann der Grundbetrag bis zu 100% erhöht werden.

In Deutschland ist im März 2006 eine Bekanntmachung über den Erlass und die Reduktion von Geldbussen in Kartellsachen in Kraft getreten (Bundkartellamt, 2006a)⁴⁰, womit die Bonusregelung an das «ECN Kronzeugenregelungsmodell» der EU angepasst wurde. Die neue Bonusregelung basiert auf einem mehrstufigen Verfahren. Grob umschrieben ist zwischen dem Erlass und der Reduktion einer Geldbusse zu unterscheiden.

- Automatischer Erlass für den ersten Antragssteller vor Kenntnis der Kartellabsprache(n): Das Bundeskartellamt verfügt nicht über ausreichende Beweismittel, um einen gerichtlichen Durchsuchungsbeschluss erwirken zu können.

³⁹ In Deutschland ist das Bundeskartellamt für die Wettbewerbspolitik verantwortlich. Daneben gibt es mit der Monopolkommission ein unabhängiges Beratungsgremium für die Bundesregierung auf den Gebieten der Wettbewerbspolitik (Unternehmenskonzentration, Anwendung der Vorschriften über die Zusammenschlusskontrolle und Regulierung). Grundlage der Tätigkeit des Bundeskartellamtes ist das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen einschliesslich der Anwendung des Wettbewerbsrecht des EG-Vertrags (Artikel 81 und 82 EG). Soweit die Europäische Kommission ein Verfahren nach Artikel 81 oder 82 EG einleitet, ist das Bundeskartellamt nicht mehr zuständig.

⁴⁰ Die neue Bonusregelung ersetzte die bis dato geltenden «Richtlinien des Bundeskartellamtes für die Festsetzung von Geldbussen» (Bonusregelung vom 17. April 2000).

- Regelmässiger Erlass für den ersten Antragssteller nach Kenntnis: Das Bundeskartellamt verfügt über ausreichende Beweismittel, um einen gerichtlichen Durchsuchungsbeschluss zu erwirken. Die vorliegenden Beweismittel reichen aber nicht aus, um die Tat nachzuweisen. Der Antragsteller legt Beweismittel vor, die einen Nachweis des Kartells ermöglichen.
- Reduktion der Geldbusse in Höhe von maximal 50%, sofern die Voraussetzungen für einen Erlass nicht gegeben sind, der Antragsteller umfassend kooperiert und die übermittelten Informationen wesentlich dazu beitragen, die Tat nachzuweisen: Der Umfang der Reduktion richtet sich insbesondere nach dem Nutzen der Aufklärungsbeiträge und der Reihenfolge der Anträge. Die Voraussetzungen für den Erlass bzw. die Reduktion sind voneinander unabhängig. Liegen die Voraussetzungen für einen Erlass nicht vor, wird automatisch geprüft, ob dennoch eine Reduktion in Betracht kommt.

Ausser dem ersten Antragsteller wird keinem weiteren ein vollständiger Erlass gewährt. Für den ersten Antragsteller wird der vollständige Erlass garantiert und schriftlich zugesichert. Potenzielle Bonuskunden verfügen damit über Rechtssicherheit, was zu einer weiteren Destabilisierung von Kartellen führt. Die Bonusregelung enthält auch detaillierte Angaben zum Verfahren bei einem Antrag auf Bonusbehandlung, was wiederum eine erhöhte Transparenz und damit Rechtssicherheit für die Antragsteller beinhaltet.

Für einen Erlass kommen nur Antragsteller in Betracht, die weder alleinige Anführer des Kartells waren noch andere zur Teilnahme an dem Kartell gezwungen haben. Diese Voraussetzung muss bis zum Abschluss des Verfahrens vorliegen.

Die maximal zu gewährende Reduktion der Geldbusse wurde im Rahmen der neuen Bonusregelung auf maximal 50% beschränkt. Die Einführung der auf maximal 50% beschränkten Bussgeldreduktion soll den Anreiz erhöhen, ein Kartell von sich aus aufzudecken und nicht erst im Laufe des Verfahrens zu kooperieren. Der Umfang der Reduktion liegt im Ermessen der Beschlussabteilung, die das Verfahren führt, und richtet sich nach dem Nutzen der Aufklärungsbeiträge und Reihenfolge der Anträge.

Praktische Relevanz bzw. Wirkung der wettbewerbspolitischen Instrumente

Trotz der Bussenregelung gibt es in Deutschland nach wie vor eine Vielzahl von Kartellabsprachen quer durch sämtliche Wirtschaftszweige. Die Frage, ob eine Kartellabsprache aufgrund der Strafandrohung (doch) nicht umgesetzt wird, dürfte – dies eine Einschätzung des Bundeskartellamts – vor allem im Zusammenhang mit der Wahrscheinlichkeit ihrer Aufdeckung und weniger in der abstrakten Strafhöhe liegen. Letztendlich handelt es sich um ein einfaches Kalkül. Stellt sich jemand durch eine Abrede inkl. sämtlicher Kosten eines gegebenenfalls stattfindenden Bussgeldverfahrens immer noch besser also ohne Abrede, besteht ein Anreiz zur Kartellbildung (vgl. z. B. auch Bryant, Eckhard, 1991; Craycraft et al. 1997).

Seit Inkrafttreten des GWB im Jahre 1958 wurden vom Bundeskartellamt Bussgelder in einer Gesamthöhe von etwas über EUR 2 Mrd. verhängt. Im Zeitpfad betrug das vom Bundeskartellamt verhängte Bussgeld bis 1996 jährlich weniger als EUR 10 Mio. 1997 und 1999 waren es

bereits je über EUR 140 Mio. Im Jahre 2000 und 2001 betrug das Bussentotal jeweils etwas über EUR 20 Mio. Im Jahre 2003 wurde allein gegen die Zementindustrie ein Bussgeld von über EUR 700 Mio. ausgesprochen wurde, das höchste vom Bundeskartellamt innerhalb eines Verfahrens je verhängte Bussgeld. Im Jahre 2005 betrug das Total EUR 163.9 Mio. (Bundeskartellamt, 2007, S. 34).

Gemäss Aussagen des Bundeskartellamts führen erfahrungsgemäss nur Geldbussen zu einer abschreckenden Wirkung, «die die Betroffenen und Nebenbetroffenen auch spüren ... Insofern ist die Wirkung einer Verhängung einer Geldbusse gegen eine natürliche Person nicht zu unterschätzen. Daneben spielt auch das Bild in der Öffentlichkeit eine Rolle und das mit einem Bussgeldverfahren verbundene negative Image».

Die Zahl der durch Bonusanträge ausgelösten Durchsuchungen schwankt in den einzelnen Jahren. In der Praxis der letzten Jahre war nur eine Minderheit der Durchsuchungen auf einen Bonusantrag zurückzuführen. In der Mehrzahl der Fälle waren Beschwerden oder Eingaben Dritter Anlass für weitere Ermittlungen, die in einigen Fällen zu Bonusanträgen nach Durchsuchung geführt haben.

Die Erfahrungen des Bundeskartellamts zeigen, dass zwischen in Kraft treten einer Kronzeugenregelung und Wirksamkeit der Regelung ein Zeitraum von drei bis vier Jahren vergehen kann, da die Anwaltschaft diese Neuregelung erst aufgreifen und gegenüber ihren Klienten kommunizieren muss. In Deutschland fiel die Einführung (2000) bzw. das Wirksamwerden der Kronzeugenregelung mit dem Zeitpunkt der Bildung der «Sonderkommission Kartellbekämpfung» 2002 zusammen, so dass Erfolge bei der Kartellbekämpfung mit beiden Massnahmen in Verbindung gebracht werden können.

7.4.3 UK⁴¹

Umsetzung der Geldbussen und Kronzeugenregelung

Der Ansatz des Office of Fair Trading (OFT) Geldbussen zu erheben, wird im Competition Act 1998 konkretisiert. Danach können die Bussen bis zu 10% des weltweiten Umsatzes pro Jahr erreichen. Das Bussgeld wird gemäss Richtlinien in fünf Schritten festgelegt (OFT, 2007):

⁴¹ In UK gibt es zwei Behörden, die primär für die Wettbewerbspolitik verantwortlich sind, die Competition Commission und das Office of fair trading (OFT). Erstere beschäftigt sich nicht mit Kartellen, noch hat sie direkt mit Ermittlungen von Missbräuchen des Art. 81 und 82 des EG-Vertrags zu tun. Die Competition Commission prüft v. a. Unternehmenszusammenschlüsse, beobachtet die Marktentwicklung und beschäftigt sich mit Aspekten der Regulierung von natürlichen Monopolen.

Das OFT dagegen beschäftigt sich v. a. mit den Kartellen und unzulässigen Wettbewerbsabreden. Bussen werden nicht von der Competition Commission, sondern vom OFT ausgesprochen. Daher fallen auch die Kronzeugenregelungen in die Zuständigkeit des OFT.

- Berechnung des Ausgangspunktes basierend auf der konkreten Verletzung des Wettbewerbsrechts und des relevanten Umsatzes des Unternehmens;
- Anpassung aufgrund der Dauer der unzulässigen Abrede;
- Anpassung aufgrund anderer Faktoren;
- Anpassung aufgrund von strafmildernden Faktoren;
- Anpassung, wenn die Maximalbusse von 10% des weltweiten Umsatzes des Unternehmens überschritten ist.

Das Kronzeugenprogramm geht aus OFT (2004) Paragraph 3.1. bis 3.18, OFT (2005 und 2006) hervor. Danach ist gänzliche Immunität möglich für das erste Mitglied des Kartells, das für OFT entscheidungsrelevante Information zur Aufdeckung des Kartells liefert und auch andere spezifische Bedingungen erfüllt. Bussenermässigungen bis zu 50% sind unter spezifischen Umständen möglich. Die Bonusregelung wurde wie in Deutschland im Jahr 2000 eingeführt.

Der «Competition Act» (1998, im März 2000 in Kraft gesetzt) ist nicht auf Sanktionen gegenüber Privatpersonen bei Verletzungen des Wettbewerbsrechts ausgerichtet. Teil 188 des «Enterprise Act» (2002, im Juni 2003 in Kraft gesetzt) schafft die Grundlage, Individuen bei Kartellrechtsverletzung zu sanktionieren. Privatpersonen, die auf dieser Basis verurteilt werden, können gemäss Teil 190 «Enterprise Act» eine Gefängnisstrafe von bis zu 5 Jahren und/oder eine unbeschränkte Geldbusse erhalten.

Praktische Relevanz bzw. Wirkung der wettbewerbspolitischen Instrumente

Sowohl die Competition Commission (Competition Commission, 2008) als auch das OFT (vgl. OFT, 2008) evaluieren ihre Arbeit im Hinblick auf den Nutzen für die Konsumenten. Teilweise geschieht dies intern, teilweise auch extern durch Berater. Auf höherer Ebene evaluiert das «UK Department for Business» die Wirksamkeit der Wettbewerbspolitik, wobei die Wirkung auf Fallebene aggregiert wird.

Gemäss Einschätzung von OFT sind Geldbussen an Unternehmen eine sehr wirksame Massnahme, gegen Verletzungen des Wettbewerbsrechts vorzugehen. Vom OFT initiierte Forschung zu dieser Thematik zeigte jedoch, dass individuelle Sanktionen (Geldbussen, Disqualifikationen von Direktoren) viel zielführender sind.

Im UK gilt das Kronzeugenprogramm als sehr wichtige Quelle für Informationen, um Kartelle aufzudecken. Der Grossteil der Kartellermittlungen ist das Resultat des Kronzeugenprogramms.

7.4.4 Niederlande

Umsetzung der Geldbussen und Kronzeugenregelung

In den Niederlanden wird zwischen Kronzeugenbewerbern und Informanten («whistleblower») unterschieden. Kronzeugen sind Unternehmungen oder Individuen, die für ihre Teilnahme an einem Kartell gebüsst werden können und die eine Anfrage als Kronzeuge tätigen. Informanten

sind Privatpersonen, die Kenntnis von Zuwiderhandlungen gegen das Wettbewerbsrecht haben und die Wettbewerbsbehörde darüber informieren. Ihr Verhalten kann nicht gebüsst werden. Die Niederlande kennt ein Kronzeugenprogramm für erstere und eine Politik für den Schutz anonymer Informanten für letztere.

Die niederländische Wettbewerbsbehörde arbeitet seit 2002 mit einer Kronzeugenregelung. Das Programm wurde im Oktober 2007 stark revidiert. Das aktuelle Kronzeugenprogramm richtet sich im Wesentlichen nach dem «ECN Kronzeugenregelungsmodell». In einigen kleinen Punkten weicht es jedoch davon ab. Der vollständige Bussenerlass ist in den Niederlanden bspw. vom Ausmass abhängig, inwieweit der Bewerber einen «signifikanten Mehrwert» zur Fallaufklärung beiträgt. Die Bandbreite liegt zwischen 60 und 100%. Wenn dieser erste Bewerber Informationen liefert, die zum Nachweis des Kartells führen, wird ihm die Busse vollständig erlassen.

Die Niederlande haben das Kronzeugenprogramm auch auf Privatpersonen erweitert. Seit Oktober 2007 kann die Wettbewerbsbehörde Privatpersonen nach Massgabe ihrer Verwicklung in unzulässige Wettbewerbsabreden mit Geldbussen belegen. Auch gibt es die Möglichkeit, dass mehrere Privatpersonen und Mitarbeiter einer in eine unzulässige Abrede verwickelte Unternehmung gemeinsam als Kronzeuge auftreten können. Gilt eine Unternehmung als Kronzeuge, können auch die in die unzulässige Abrede involvierten Mitarbeiter von der Kronzeugenkategorie ihrer Unternehmung profitieren.

Die niederländische Wettbewerbsbehörde gibt Informanten die Möglichkeit, anonym Informationen zu liefern. Dazu werden spezifische Inspektoren eingesetzt. Es gibt intern organisierte Schutzmassnahmen für bestimmte Informationen, so dass diese nach Möglichkeit vertraulich bleiben. Diese Politik wurde im Dezember 2005 in Kraft gesetzt.

Praktische Relevanz bzw. Wirkung der wettbewerbspolitischen Instrumente

Die Wettbewerbsbehörde existiert in den Niederlanden erst zehn Jahre. Die Behörde hat Sanktionen in vielen Fällen ausgesprochen, besonders in den Jahren 2004 und 2005. Das Baugewerbe wurde in einem Fall mit einem Bussgeld von EUR 350 Mio. belegt. Die Berechnung der Höhe des Bussgeldes richtet sich im Wesentlichen nach dem in den Leitlinien der Europäischen Kommission (2003) festgelegten Vorgehen. Die Behörde ist der Ansicht, dass Bussen eindeutig eine abschreckende Wirkung haben. Sie geht auch davon aus, dass Bussen gegen Privatpersonen, die in unzulässige Abreden verwickelte sind, in Zukunft von zunehmender Bedeutung sein werden. Hier ist der Maximalbetrag bei EUR 450'000 festgelegt. Da die niederländische Wettbewerbsbehörde auf harte horizontale Kartelle fokussiert, erachtet sie den sog. «straight jacket-effect», dass also effiziente Abreden aufgrund der Befürchtung von Bussen nicht stattfinden, als wenig relevant ein.

In den Niederlanden sind die meisten Kartellrechtsfälle, die zu einer Busse führten, mit Hilfe eines Kronzeugen aufgedeckt worden. Das Kronzeugenprogramm führte seit 2002 auch zu wesentlich mehr behandelten Fällen.

In den Niederlanden wurde 2003 eine Evaluation der wettbewerbsrechtlichen Praxis auf Fallbasis erarbeitet. Das Resultat führte u. a. dazu, dass die Möglichkeit von Bussen für Privatpersonen und die Möglichkeit von Hausdurchsuchungen durchgeführt wurde. Die Wettbewerbsbehörde geht allerdings nach wie vor davon aus, dass sie noch zu wenig eingreift und nennt EUR 800 Mio. als Betrag für den jährlichen nationalen Wohlfahrtsverlust für den theoretischen Fall, dass sie keine Bussen aussprechen könnte.

7.4.5 USA⁴²

Umsetzung der Geldbussen und Kronzeugenregelung

In den USA gibt es zwei Mittel, die eingesetzt werden, um den Betrag zu bestimmen, der gegen Verstöße des Wettbewerbsrechts relevant ist.

Unter den sog «U.S. Sentencing Guidelines»⁴³ werden Bussen auf 20% des Werts des durch unerlaubte Abreden betroffenen Handelsvolumens festgelegt. Dieser Mindestbussenbetrag kann nach Massgabe der relativen Verschuldung des Angeklagten erhöht werden. Im Einklang mit den «US Sentencing Guidelines» und des «Antitrust Criminal Penalty Enhancement and Reform Act 2004» beträgt die Höchststrafe für Privatpersonen \$ 1 Mio., für Unternehmen \$ 100 Mio.⁴⁴

Als Alternative zu den Höchststrafen gemäss U.S. Sentencing Guidelines, richtet sich die Busse im Sinne des «Sentencing Reform Act» nach der doppelten Höhe des Gewinns, der durch die unzulässige Abrede resultiert bzw. nach der doppelten Höhe des Verlusts, den die Abrede verursacht.⁴⁵ Nach dieser zweiten Berechnungsart können Bussen die Höhe von \$ 100 Mio. über-

⁴² In den USA gibt es auf oberster Ebene zwei Behörden, die primär für die Wettbewerbspolitik verantwortlich sind, die Federal Trade Commission (FTC) und das Departement of Justice (DOJ). Erste ist eine unabhängige Regulierungsbehörde, die vom US-Kongress 1914 geschaffen wurde. Die Behörde ahndet Verletzungen des FTC Acts.

Fragestellungen im Bereich der Bussen und Kronzeugenregelung betrifft die Kartellabteilung (Antitrust Division) des DOJ. Der Generalstaatsanwalt der USA ist primär über das Kartellamt tätig und hat die exklusive bundesstaatliche Vollmacht zur Durchsetzung des Sherman Acts. Er teilt mit der FTC die bundesstaatliche Vollmacht zur Durchsetzung des Clayton Act, eines Bürgergesetzes von 1914 (revidiert im Jahre 1950), das wettbewerbswidrige Fusionen und Übernahmen verbietet.

⁴³ Vgl. U. S. Sentencing Commission, guidelines manual § 2R1.1(D) (1), 2004.

⁴⁴ Pub. L. No. 108-237 § 215, 118 Stat. 665, 668 (2004) (codified as amended at 15 U.S.C. §§ 1-3).

⁴⁵ Vgl. 18 U.S.C. § 3571(d).

schreiten. Zum Beispiel wurden gemäss dieser alternativen Bussenbemessung die \$ 500 Mio. Busse gegen F. Hoffman-La Roche Ltd. ausgesprochen.⁴⁶

Die ursprüngliche Version des «U.S. Corporate Leniency Program» datiert auf das Jahr 1978 und wurde 1993 revidiert. Das Department of Justice (DOJ) wendet seit 1993 ein Kronzeugenprogramm an, unter dem Unternehmungen unzulässige wettbewerbswidrige Tätigkeiten frühzeitig melden können. 1994 trat auch ein Kronzeugenprogramm für Einzelpersonen bei harten Kartellen gemäss Section 1 des Sherman Acts in Kraft.

Die Einführung dieser Kronzeugenregelungen des DOJ ist gekennzeichnet durch namhafte Änderungen der vormals geltenden Praxis. Wird die Wettbewerbsbehörde aufgrund der Anzeige einer an einer Abrede beteiligten Unternehmung – es darf allerdings nicht der Rädelsführer des Kartells sein – aktiv, gilt letztere als Kronzeuge. Der Status des Kronzeugen kann aber auch ausgesprochen werden, nachdem die Wettbewerbsbehörde bereits aktiv ist. Die Bedingungen sind in vielen Punkten ähnlich denjenigen der EU. So sind die meldenden Unternehmen bspw. gehalten, unmittelbar von der Beibehaltung der illegalen Aktivität abzusehen und mit den Behörden unverzüglich und umfassend zusammenzuarbeiten. Berücksichtigt wird ebenfalls die Frage, ob die Straffreiheit mit Blick auf andere in die unzulässige Abrede involvierten Unternehmen vertretbar ist, denn für eine straffrei qualifizierte Unternehmung gilt, dass auch dem Management und den Mitarbeitern keine Bussgelder ausgesprochen werden können.

Wichtig zu sehen ist, dass der Begriff der «Immunität» im Rahmen des Kronzeugenprogramms in den USA und in der EU nicht identisch ist. In den USA meint Immunität «Abwesenheit von Strafverfolgung», während in der EU die Strafverfolgung auch auf den Kronzeugen Anwendung findet. In der EU wird das Bussgeld primär nach Massgabe der Zusammenarbeit des Kronzeugen mit den Behörden reduziert.

Praktische Relevanz bzw. Wirkung der wettbewerbspolitischen Instrumente

Das DOJ betrachtet sein Kronzeugenprogramm als Eckpfeiler der Strafverfolgung kriminellen unternehmerischen Handelns. Zwischen 1998 und 2007 initiierte die Antitrust Division des DOJ

⁴⁶ United States v. F. Hoffman-La Roche, LTD, Crim. No. 99-CR-184-R, Guilty Plea (N.D. Tex. May 20, 1999). Gemäss dem DOJ hat F. Hoffmann-La Roche zwischen Januar 1990 und Februar 1999 zusammen mit anderen weltweit führenden Vitaminherstellern in den USA und auch in anderen Wirtschaftsräumen den Wettbewerb verdrängt und beseitigt. F. Hoffman-La Roche et al. wurde unterstellt, dass sie an einem internationalen Vitaminkartell partizipierten, in dem die Mitglieder gemeinsam Preise festsetzten und die Preise von Vitamin-Vormischungen erhöhten, um u. a. das Verkaufsvolumen und den Marktanteil unter sich aufzuteilen. Gemäss dem DOJ bewirkte das Wirtschaftskomplott faktisch für jeden amerikanischen Konsumenten missbräuchlich überhöhte Preise für Vitamine und vitaminangereicherte Nahrungsmittel (vgl. Fussnote 37).

963 Ermittlungen gegen Zuwiderhandlungen der Section 1 des Sherman Act. Während dieser Periode wurden gegen 193 Unternehmungen und 247 Privatpersonen Bussen ausgesprochen.⁴⁷

Seit 1997 hat die Antitrust Division des DOJ über \$ 4 Mrd. Bussgelder ausgesprochen.⁴⁸ 56 Unternehmen wurden durch die Antitrust Division aufgrund von Verletzungen des Sherman Acts gebüsst. Die Bussen betragen jeweils \$ 10 Mio. oder mehr, teilweise über \$ 100 Mio. Drei Unternehmen wurden mit Bussgeldern über \$ 300 Mio. belegt. Die gegen die Schweizerische Pharmaunternehmung F. Hoffman-La Roche, Ltd. ausgesprochene Busse ist somit bisher die höchste Busse, die in den USA je gegen ein Unternehmen ausgesprochen wurde.

Zwischen 1997 und 2004 konnte mehr als 90% des Bussentotal, das durch die Angeklagten bezahlt wurde, durch Beobachtungen von Kronzeugenbewerbern ausgesprochen werden.⁴⁹ Die Kartellbehörde des DOJ schätzt den Schaden, der von Verletzungen des Wettbewerbsrechts auf Unternehmungen und Privatpersonen ausgeht, auf mehrere \$ 100 Mio. Tangiert werden davon über \$ 10 Mrd. Handelsvolumen. Gefängnisstrafen gegen die am stärksten beteiligten Personen seien der beste Weg, derartige Kartellaktivitäten zukünftig zu unterbinden.

Im Jahr 2004 erhöhte der US-Kongress das Höchstmass von 3 Jahren Gefängnisbusse (bezogen auf Verletzungen des Sherman Acts) auf 10 Jahre. Im Fiskaljahr 2006 verurteilte das Kartellamt des DOJ 12 Personen, die im Durchschnitt eine Gefängnisbusse von 8.2 Monaten erhielten. Im Fiskaljahr 2007 waren es 15 Personen, die im Durchschnitt eine Gefängnisbusse von 15.9 Monaten erhielten. Die 10-jährige Gefängnisstrafe, die im Fall *United States v. Austin J. «Sonny» Shelton* ausgesprochen wurde, gilt bisher als Höchststrafe, die je gegen eine Privatperson für eine Verletzung des Sherman Act ausgesprochen wurde.⁵⁰ Abschreckung betrachtet das DOJ als eine sehr zentrale Aufgabe: «We firmly believe that deterrence is... the single most important outcome of the... work. We are just as sure that it presents the most significant measurement challenges».⁵¹

⁴⁷ DOJ, Antitrust Division, Workload Statistics, Fiscal Year 1998-2007, <http://www.usdoj.gov/atr/public/-workstats.htm> (eingesehen am 3. Juli 2008). In diesem Total sind die Bussen für Meineid, Unterschlagung von Post, Beamtenbeleidigung, Behinderung der Ermittlungsarbeiten und Falsch aussagen ebenfalls enthalten.

⁴⁸ Vgl. Scott Hammond, Deputy Ass't Att. Gen., Recent Development, Trends, and Milestones in the Antitrust Division's Criminal Enforcement Program, Address to the ABA Section of Antitrust Law (Mar. 26, 2008), <http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/232716.htm> (Seite eingesehen im Juni 2008).

⁴⁹ Scott Hammond, Dir. Crim. Enforcement, Antitrust Div., Cornerstones of an Effective Leniency Program, Presentation to ICN Workshop on Leniency Programs, (Nov. 22-23, 2004), http://www.usdoj.gov/atr/public/COMMISSION_speeches/206611.htm (Seite eingesehen im Juni 2008).

⁵⁰ Vgl. *United States v. Austin J. «Sonny» Shelton*, Crim. No. 01-00007 (D. Guam Sept. 24, 2001) (sentencing defendant to 10 years for unlawful bid-rigging of typhoon reconstruction fund).

⁵¹ DOJ, Antitrust Division, Congressional Submission for Fiscal Year 2001.

Die sog. Antitrust Modernization Commission («AMC») wurde aufgrund des «Antitrust Modernization Commission Act» von 2002 ins Leben gerufen. Die AMC wurde beauftragt, einen umfassenden Review der US-Wettbewerbsgesetze zu erarbeiten. Es sollte die Frage beantwortet werden, inwieweit eine Modernisierung derselben angezeigt ist. Während rund drei Jahren hat die AMC 17 öffentliche Anhörungen und 16 Konferenzen durchgeführt, um die Fragestellung umfassend zu untersuchen. Im April 2007 veröffentlichte die AMC einen umfassenden Bericht und Empfehlungen an den US-Präsidenten und den Kongress. Insgesamt war der Bericht ein Plädoyer für offene Märkte. Offene Märkte werden weiterhin Investitionen und Innovationen fördern. Die AMC schlussfolgert, dass das US-Wettbewerbsrecht keiner Revision bedarf.

7.5 Fazit für die schweizerische Wettbewerbspolitik

Im Rahmen der Untersuchung der Vergleichsländer wird die Rolle von Geldbussen für wettbewerbsrechtliche Abreden von Unternehmen als sehr zentral eingestuft. Allerdings sind Geldbussen ökonomisch betrachtet lediglich ein Kostenbestandteil, der wie viele andere Einflussgrössen als Kosten einer Unternehmensstrategie berücksichtigt wird. Solange die Wahrscheinlichkeit, dass eine unerlaubte Abrede aufgedeckt wird, kalkulierbar ist, besteht für potenzielle Kartellanden «Rechtssicherheit». Sie berücksichtigen die geschätzten Unter- und Obergrenzen von Geldbussen sowie die Aufdeckungswahrscheinlichkeit im Business Case und entscheiden auf dieser Grundlage über die Realisation des Kartells.

Die in der Schweiz seit 2004 verfügbaren Instrumente erhöhen für ein wettbewerbsschädigendes Verhalten den Erwartungswert einer Strafe gegenüber dem KG 1995, bei dem die Bestrafung vor allem in der negativen Öffentlichkeitswirkung bestand. Mit den neuen Instrumenten wurden sowohl die Höhe einer möglichen Strafe (durch die Geldbussen) als auch die Aufdeckungswahrscheinlichkeit (durch die Kronzeugenregelung) erhöht. Über die grundsätzlich positive Wirkung der Instrumente bei der Bekämpfung von wettbewerbsschädigenden Verhaltensweisen besteht Einigkeit bei den befragten Experten.

Im Rahmen der Bussenpraxis besteht gemäss Aussagen eines Grossteils der Experten kein wesentlicher Unterschied darin, ob ein Unternehmen oder eine Privatperson mit einer Geldbusse belegt wird; Einem Entscheidträger eines Kartellanden dürfte es gelingen, dass die auf seine Privatadresse adressierte Geldbusse letztlich doch von der Unternehmung bezahlt wird. Die Einschätzungen in den untersuchten Ländern zeigen jedoch, dass besonders persönliche Strafen, die von Geldbussen über Diskreditierungen bis zu Freiheitsentzug reichen, eine präventive Wirkung entfalten können. Dabei gilt, je weniger die persönliche Strafe auf das Unternehmen abwälzbar ist, desto höher die Präventivwirkung. Als das wirksamste Instrument gegen unzulässige Abreden werden private Gefängnisstrafen für die involvierten Entscheidträger genannt. Gefängnisstrafen werden jedoch als wettbewerbspolitisches Instrument derart hart eingeschätzt, dass sie nur im Fall eines unzweifelhaft nachgewiesenen harten horizontalen Kartells zielführend sein dürften. Gemäss OECD (2002, S. 17) haben Sanktionen gegen Unternehmen und Privatpersonen mit Blick auf die gewünschte Abschreckung noch nicht das optimale Niveau er-

reicht. Wie die wettbewerbspolitische Praxis in dieser Absicht weiterentwickelt werden könnte, wird zurzeit auch international diskutiert (vgl. OECD, 2008).

Kronzeugenprogramme werden von den befragten wettbewerbspolitischen Experten zweifelsfrei als wirksames Mittel genannt, v. a. um Kartelle aufzuspüren. So konnte durch Kronzeugenregelungen die Anzahl der aufgedeckten Fälle erhöht werden. Die konsultierten Fachleute bezeugen auch, dass in Kartellrechtsfällen, in denen Geldbussen ausgesprochen wurden, im Regelfall Kronzeugen involviert sind. Die Sanktionen haben in den letzten Jahren in den untersuchten Ländern sowohl in Anzahl als auch in der Höhe der ausgesprochenen Geldbussen zugenommen.

8 Literaturverzeichnis

- Arvanitis, S., J. von Arx, H. Hollenstein und N. Sydow (2002), Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft. Eine Analyse der Ergebnisse der Innovationserhebung, Strukturberichterstattung Nr. 24, seco, Bern.
- Arvanitis, S., J. von Arx, H. Hollenstein, N. Sydow (2004): Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft – Eine Analyse der Ergebnisse der Innovationserhebung 2002, Strukturberichterstattung Nr. 24, Studienreihe des Staatssekretariats für Wirtschaft – Direktion für Wirtschaftspolitik, Bern.
- Avenir Suisse (2006), Teure Grenzen, Zürich.
- Bain, J. S. (1956), Barriers to New Competition, Cambridge, MA.
- BAK Basel Economics (2006a), Die Bedeutung des Detailhandels für die Schweizer Volkswirtschaft, Studie im Auftrag des Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz, IG DHS, Basel.
- BAK Basel Economics (2006b), Internationaler Vergleich der Kosten und Preisbestimmenden Faktoren im Detailhandel, Studie im Auftrag des Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz, IG DHS, Basel.
- BAK Basel Economics (2007a), Auswirkungen einer Liberalisierung des internationalen Warenhandels auf den Schweiz Detailhandel, Studie im Auftrags des seco, Bern.
- BAK Basel Economics (2007b), Die Performance des Schweizer Detailhandels im internationalen Vergleich, Studie im Auftrag des Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz, IG DHS, Basel.
- Balastér P. und J. Elias (2006a), Gewandelte Wettbewerbsverhältnisse im Schweizer Detailhandel, Die Volkswirtschaft, 6, Bern.
- Balastér P. und J. Elias (2006b), Staatliche Einflüsse auf die Preisbildung im Detailhandel, Die Volkswirtschaft, 10, Bern.
- Berg, S. and J. Tschirhart (1988), Natural Monopoly Regulation – Principles and Practice, Cambridge, MA.
- Boemle, M., M. Gsell, J.-P. Jetzer, P. Nyffeler und C. Thalmann (2002), Geld-, Bank- und Finanzmarkt-Lexikon der Schweiz, Zürich.
- Böge, U. (2004), Reform der Europäischen Fusionskontrolle. Wirtschaft und Wettbewerb, Bd. 54(2), 138-148.
- Boone, Jan (2004), Measuring Competition, Konferenzbeitrag an der encore-Konferenz 2004, <http://www.encore.nl/conference2004/documents/boone.pdf>, Seite eingesehen im März 2008).
- Bryant, P. G. und E.W. Eckhard (1991), Price Fixing: The Probability of Getting Caught, Review of Economics and Statistics, 73, 531.
- Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG) SR 952.

- Bundeskartellamt (2006a), Bekanntmachung Nr. 9/2006 über den Erlass und die Reduktion von Geldbussen in Kartellsachen - Bonusregelung - vom 7. März 2006, Bonn.
- Bundeskartellamt (2006b), Bekanntmachung Nr. 38/2006 über die Festsetzung von Geldbussen nach § 81 Abs. 4 Satz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) gegen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen - Bußgeldleitlinien - vom 15. September 2006, Bonn.
- Bundeskartellamt (2007), Tätigkeitsbericht 2005/2006: 16. Wahlperiode / Nr. 5710, Bonn, <http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/publikationen/Taetigkeitsbericht.php> (Seite eingesehen am 4. Juli 2008).
- Competition Commission (2008), Evaluation of the Competition Commission's past cases, London, www.competition-commission.org.uk/our_role/analysis/evaluation_report.pdf (Seite eingesehen am 4. Juli 2008).
- Conway, P. und G. Nicoletti (2006), Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights, OECD Economics Department Working Papers, No. 530, OECD Publishing. doi:10.1787/362886816127.
- Craycraft, C., Craycraft, J. L. and J. C. Gallo (1997), Antitrust Sanctions and a Firm's Ability to Pay, *Review of Industrial Organization* 12/2, S 171-183.
- Credit Suisse (2007), Branchenhandbuch 2007, Strukturen und Perspektiven, Zürich, www.credit-suisse.com/research (Seite eingesehen im März 2008).
- Creusen, H., B. Minne und H. van der Weil (2006), Measuring competition in the Netherlands A comparison of indicators over the period 1993-2001, CPB Memoranda 163, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (heruntergeladen am 19.06.2008: <http://www.cpb.nl/eng/pub/cpbreeksen/memorandum/163/memo163.pdf>).
- DOJ (1993), Department of Justice, Corporate Leniency Policy (10 August 1993), <http://www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/0091.pdf> (Seite eingesehen im Juni 2008).
- Eidgenössische Bankenkommision: Bundesrecht <http://www.ebk.admin.ch/d/regulier/bundesrecht.html>, (Seite eingesehen im März 2008).
- Eidgenössische Bankenkommision: Jahresberichte EBK, 1997-2007 <http://www.ebk.admin.ch/d/publik/bericht/index.html>, (Seite eingesehen im März 2008).
- Europäische Kommission (2003), Leitlinien für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbussen gemäss Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe a) der Verordnung (EG) Nr. 1/2003, 2006/C 210/02.
- Europäische Kommission (2006), Mitteilung der Kommission über den Erlass und die Ermässigung von Geldbussen in Kartellsachen, 2006/C 298/11.
- Europäischen Union (2002) , Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln.
- Harrington, J. E. (2005), Optimal Corporate Leniency programs, <http://ideas.repec.org/p/jhu/papers/527.html> (Seite eingesehen im Juni 2008).

- Harrington, J. E. (2007), Behavioral Screening and the detection of Cartels, in: Ehlermann C.-D. and Atanasiu, I. (eds.), *European Competition Law Annual 2006: Enforcement of Prohibition of Cartels*, Oxford and Portland.
- Høj, J. (2007), *Competition Law and Policy Indicators for the OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers, No. 568, OECD Publishing.
doi:10.1787/122166455544.
- Huber, M. (2003), *Lebensmittelhandel Schweiz. Eine Marktanalyse von KPMG*. Zürich.
- Kleinknecht, A. (1987), *Innovation Pattern in Crisis and Prosperity, Schumpeter's Long Cycle Reconsidered*, Basingtoke, London.
- Krugmann, P. (1991), *Geography and Trade*, Cambridge, MA.
- Langus, G. und M. Motta (2007), The effect of EU antitrust investigations and fines on a firm's valuation, <http://ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/6176.html> (Seite eingesehen im Juni 2008).
- Levenstein, M. C. und V. Y. Suslow (2006), What determines Cartel Success?, *Journal of Economic Literature*, 44, S. 43-95).
- Lipsey, R. und R. Lancaster (1956), The General Theory of Second Best, in *Review of Economic Studies*, 24, 11-32.
- Makowski, L. und J. M. Ostroy (2001), Perfect Competition and the Creativity of the Market, *Journal of Economic Literature*, 39/2, 479-535.
- Mundt, A. (2007), Die Bussgeldleitlinien des Bundeskartellamtes, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, Bd. 57, 5, S. 458-470.
- Neven, Damien and Hans Zenger (2007), Ex post Evaluation of Enforcement: Some Methodological Issues, presentation at NMa conference «Measuring the Economics Effects of Competition Law enforcement», The Hague, October 18, 2007.
- OECD (2002), Report on the nature and impact of hard core cartels and sanctions against cartels under national competition laws, DAF/COMP (2002)7, Paris.
- OECD (2003), Annual Report on Competition Policy Developments in Switzerland, vgl. http://www.oecd.org/infobycountry/0,3380,en_2649_37463_1_70327_119687_1_37463,00.html (Seite eingesehen im März 2008).
- OECD (2005), *Competition Law and policy in the European Union, Country Studies*, European Commission - Peer Review of Competition Law and Policy, Paris.
- OECD (2008), *Private remedies*, DAF/COMP(2006)34, Paris.
- OFT (2004), OFT's guidance as to the appropriate amount of a penalty, London, www.offt.gov.uk/shared_offt/business_leaflets/ca98_guidelines/offt423.pdf (Seite eingesehen im Juni 2008).
- OFT (2005), *Leniency in cartel cases, A guide to the leniency programme for cartels*, London, www.offt.gov.uk/shared_offt/business_leaflets/ca98_mini_guides/offt436.pdf (Seite eingesehen im Juni 2008).

- OFT (2006), Leniency and no-action, OFT's draft final guidance note on the handling of applications, London, www.oft.gov.uk/shared_oft/reports/comp_policy/oft803a.pdf (Seite eingesehen im Juni 2008).
- OFT (2008), Approach to calculating direct benefits to consumers, London, www.oft.gov.uk/shared_oft/reports/Evaluating-OFTs-work/oft955.pdf (Seite eingesehen im Juni 2008)
- Ott, W., B. Baur, R. Kyncl(2003), Auswertung der Struktur der Elektrizitätswerke des Kantons Solothurn, Ergebnisse einer Umfrage der Energiefachstelle im Hinblick auf die geplante Marktöffnung im Bereich Elektrizität, Zürich.
- Picot, A. (1991), Ein neuer Ansatz zur Gestaltung der Leistungstiefe, Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 43, 336-357.
- Porter, M. E. (1999), Wettbewerbsvorteile: Spitzenleistungen erreichen und behaupten (A. Jaeger & M. Schickerling, Übers.), 5. erweiterte Auflage, Frankfurt am Main/NewYork.
- Renda, A. et al. (2007), Making antitrust damages actions more effective in the EU: welfare impact and potential scenarios, Report for the European Commission, Brussels et al., ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/files_white_paper/impact_study.pdf (Seite eingesehen im Juni 2008).
- Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG.
- Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt.
- Ross, T. (2004), Viewpoint: Canadian Competition Policy: Progress and Prospects, in: Canadian Journal of Economics, Vol. 37/2, 243-268.
- Scherer, F. M. und D. Ross (1990), Industrial Market Structure and Economic Performance, 3. Aufl., Boston et al.
- Schmidt, I. (2005), Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 8. überarbeitete Auflage, Stuttgart.
- Schmidtchen, D. (2005), Effizienz als Leitbild der Wettbewerbspolitik: Für einen „more economic approach“, in: German Working Papers in Law and Economics, Vol. 5, Paper 3.
- Schwalbe, U. und Zimmer, D. (2006), Kartellrecht und Ökonomie. Moderne ökonomische Ansätze in der europäischen und deutschen Zusammenschlusskontrolle.
- Schweizerische Nationalbank, (2006), Die Banken in der Schweiz, <http://www.snb.ch/de/i/about/stat/statpub/bchpub/stats/banken.ch> (Seite eingesehen im März 2008).
- Stigler, G.J. (1968), Barriers to Entry, Economies of Scale and Firm Size, in: G.J. Stigler, The Organization of Industry, Homewood Ill., 165-170.
- Stoffel, Walter A. (2008) Energiemärkte ohne Grenzen – Macht und Ohnmacht der Wettbewerbsbehörden, Der Elektrizitäts- und Gasmarkt in der Schweiz, FIW-Symposium Innsbruck 7.-8. Februar 2008.

- Uri, N. D. (2004), Measuring the impact of incentive regulation on technical efficiency in telecommunications in the United States (2004), *Applied Mathematical Modelling*, Volume 28, Issue 3, March 2004, Pages 255-271, doi:10.1016/S0307-904X(03)00125-2.
- Utterback, J. M. und W. J. Abernathy (1975), A Dynamic Model of Process and Product Innovation, *OMEGA*, 3, S. 639 – 656.
- Vaterlaus, S. et al. (2003), Liberalisierung und Performance in Netzsektoren – Vergleich der Liberalisierungsart on einzelnen Netzsektoren du deren Preis-Leistungsentwicklung in ausgewählten Ländern, Studie im Rahmen der Strukturberichterstattung des Staatssekretariats für Wirtschaft, Bern.
- Vaterlaus, S. et al. (2005), Staatliche sowie private Regeln und Strukturwandel – Einfluss von Regeln auf Krisenpotenzial, Krisenauslösung und Anpassungsprozess, Studie im Rahmen der Strukturberichterstattung des Staatssekretariats für Wirtschaft, Bern.
- Verordnung der EBK vom 30. Juni 2005 zum Konkurs von Banken und Effektenhändler (Bankenkursverordnung, BKV) SR 952.812.
- Verordnung über die Banken und Sparkassen vom 17. Mai 1972 (Bankenverordnung, BankV) (Stand wie am 31.12.2006) SR 952.02.
- Verordnung vom 21. Oktober 1996 über die ausländischen Banken in der Schweiz (Auslandbankenverordnung, ABV) SR 952.111.
- Verordnung vom 29. September 2006 über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effektenhändler (Eigenmittelverordnung, ERV) SR 952.03.
- Voigt, S. (2006), The Economic Effects of Competition Policy - Cross-Country Evidence Using Four New Indicators, ICER Working Paper Series, No. 20/2006.
- von Weizsäcker, C. C. (1980), *Barriers to Entry. A Theoretical Treatment*, Berlin u. a.
- Wettbewerbskommission (div. Jahrgänge), *Jahresberichte der Wettbewerbskommission*.
- Wild, J., S. Suter (2005): Berücksichtigung strukturelle Unterschiede bei europäischen Stromnetz-Preisvergleichen, Studie im Auftrag des Forums Versorgungssicherheit, Regensdorf.
- Wils, W. P. J. (2006), Optimal Antitrust Fines: Theory and Practice, *World Competition*, 29, S. 183-208.
- Wils, W. P. J. (2007), Leniency in Antitrust Enforcement: Theory and Practice, Paper presented at tht 25th Conference on New Political Economy, *Frontiers of EC Antitrust Enforcement: The More Economic Approach*, Saarbrücken, 12-14 October 2006 (forthcoming in: Albert, M. et al. (eds), *Frontiers of EC Antitrust Enforcement: The More Economic Approach*, Conferences on New Political Economy, Tübingen).
- World Bank (2006), *Doing Business in 2006*, New York.



Polynomics AG
Baslerstrasse 44
CH-4600 Olten
www.polynomics.ch

Polynomics@polynomics.ch
Telefon +41 62 205 15 70
Fax +41 62 205 15 80
