

20 Jahre modernes Kartellgesetz aus Sicht der Industrie

Hans Hess, Präsident Swissmem

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich danke der Wettbewerbskommission für die Einladung zum Jubiläumsanlass des 20jährigen Bestehens unseres Kartellgesetzes. Gerne bin ich Ihrer Einladung gefolgt. Das Feiern eines Gesetzes kann durchaus auch als zwiespältige Angelegenheit betrachtet werden: Viele von uns haben schon den Eindruck, dass die «Gesetzesflut» unvermindert anhält. Ich gehöre auch dazu. Um vor diesem Hintergrund ein Gesetz zu feiern, braucht es wirklich gute Gründe. Beim Kartellgesetz bin ich überzeugt, dass diese vorliegen. Ich freue mich, Ihnen im Folgenden die Sichtweise von Swissmem zum Kartellgesetz zu erläutern.

Lassen Sie mich zunächst unseren Verband kurz vorstellen: Swissmem ist der Verband der schweizerischen Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie – der sogenannte MEM-Industrie. Wir repräsentieren über 1050 Mitgliedfirmen. Die MEM-Industrie ist eine der grössten Branchen der Schweizer Wirtschaft und erbringt die Hälfte der industriellen Wertschöpfung. Unsere Industrie beschäftigt rund 320'000 Personen und ist damit die mit Abstand grösste industrielle Arbeitgeberin. Die MEM-Industrie ist ausgesprochen exportorientiert. Die Exporte erreichten im vergangenen Jahr ein Volumen von 63 Mia. CHF, was 31 Prozent der gesamten Güter-Ausfuhren der Schweiz ausmacht. Knapp 60 Prozent der ausgeführten Güter der MEM-Industrie werden in die EU exportiert. Der Inlandabsatz der Schweizer MEM-Industrie beläuft sich im Durchschnitt nur auf 20 Prozent und spielt damit eine untergeordnete Rolle. Unsere Branche wird durch KMU geprägt: 99 Prozent der Unternehmen beschäftigen weniger als 250 Mitarbeitende.

Wir sind uns alle einig: Der Wettbewerb ist ein wichtiger Pfeiler unserer freiheitlichen Wirtschaftsordnung. Wettbewerb ist ein Treiber für Innovation und Wachstum. Das kommt uns letztlich allen zugute. Der Zweck des Kartellgesetzes ist es, den Wettbewerb zu schützen. Das ist auch im Interesse der Schweizer MEM-Industrie.

Die Schweizer Industrieunternehmen stehen in einem harten internationalen Wettbewerb. Unsere Konkurrenz ist im Ausland. Ich nehme das Beispiel der Werkzeugmaschinen. Hier liegt die Schweiz weltweit auf Rang 6 der wichtigsten Hersteller. Sie konkurrieren auf den Weltmärkten mit Unternehmen aus Deutschland, Japan, Italien, Taiwan und China.

Die Schweizer MEM-Industrie ist deshalb auf einen möglichst hindernisfreien Zugang zu den Auslandsmärkten angewiesen, um erfolgreich bleiben zu können. Hier ist in erster Linie die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik gefordert. Als Instrumente dienen Freihandelsabkommen, welche die Schweiz oftmals zusammen mit der EFTA abschliesst und die unverzichtbaren Bilateralen Verträge mit der EU.

Der internationale Wettbewerb ist für die Schweizer MEM-Industrie eine alltägliche Erfahrung. Um in diesem zuweilen «garstigen» Umfeld bestehen zu können, braucht die MEM-Industrie gute Standortbedingungen am Schweizer Werkplatz. Dazu gehört, dass auch in der Schweiz der Wettbewerb funktioniert, wozu ein starkes Kartellgesetz beitragen muss.

Was meine ich genau?

Ein Standortfaktor, der uns wirklich Probleme bereitet, ist die sogenannte «Hochpreisinsel». Diese gibt es zwar schon lange, wurde aber mit den beiden Aufwertungs-schüben des Schweizer Frankens im Zeitraum Januar 2010 bis September 2011 sowie im Januar 2015 nochmals akzentuiert.

Mit «Hochpreisinsel» meine ich die Tatsache, dass für viele vergleichbare Güter und Dienstleistungen in der Schweiz bedeutend mehr bezahlt werden muss als im europäischen Ausland. Das gilt insbesondere auch im Vergleich zu unseren Nachbarstaaten.

Das ist umso unverständlicher, als die Schweiz einen praktisch diskriminierungsfreien Zugang zum europäischen Binnenmarkt geniesst und stärker in die europäische Wirtschaft integriert ist als mancher periphere Mitgliedstaat der EU. Und trotzdem zahlen die Schweizerinnen und Schweizer einen Preisaufschlag in einer Größenordnung, der einfach nicht nachvollziehbar ist. Das beginnt bei A wie Auto und endet bei Z wie Zahnpasta. Ich nenne das jeweils einen «Dubbelaufschlag» für uns Schweizerinnen und Schweizer.

Von der «Hochpreisinsel» ist die MEM-Industrie in zweierlei Hinsicht betroffen:

- Hohe Preise schmälern die Kaufkraft des Lohnes und erzeugen dadurch zusätzlichen Druck für Lohnerhöhungen. Im internationalen Wettbewerb können unsere Firmen solche Kosten kaum auf die Verkaufspreise ihrer exportierten Produkte überwälzen. Das führt direkt zu einer Margenschmälerung.
- Die «Hochpreisinsel» wirkt aber auch auf der Beschaffungsseite. Viele Vorprodukte aus der EU sind für unsere KMU deutlich teurer als für unsere Konkurrenz in der EU. Da haben wir einen echten Wettbewerbsnachteil.

Es ist auch mir klar, dass nicht jede substantielle Preisdifferenz bei einem Gut oder einer Dienstleistung auf mangelnden Wettbewerb zurückgeführt werden kann. Dennoch sind die Preisdifferenzen teilweise mehr als erklärungsbedürftig.

Nehmen wir als Beispiel die Lebensmittel. Diese sind bekanntlich substantiell teurer als im Ausland. Davon zeugt auch der ausgeprägte Schweizer Einkaufstourismus ins grenznahe Ausland. Das hat aber mehr mit dem überbordenden Agrarschutz und weniger mit mangelndem Wettbewerb zu tun. Würde die Schweiz die Zollhürden für Agrarprodukte und Lebensmittel massiv senken, hätte dies eine preisdämpfende Wirkung. Wir sehen hier kein prioritäres Handlungsfeld für die WEKO. Vielmehr ist die Agrarpolitik des Bundes gefordert.

Oder als ein anderes Beispiel: Wohnen ist an vielen Orten ebenfalls teurer als im Ausland. Dieser Umstand ist aber mehr auf die Knappheit des Bodens im Verhältnis zur Grösse der Bevölkerung zurückzuführen als auf mangelnden Wettbewerb. Auch hier sehen wir kein Betätigungsfeld für die WEKO. Gefordert sind hier die Kantone und Gemeinden, die mit Bauvorschriften sowie Raumplanung massgeblich Einfluss auf das Boden- bzw. Wohnangebot ausüben können.

Weshalb aber «hundskomune» Güter aus der EU, die nicht unter den Agrarschutz fallen, in der Schweiz substantiell teurer sein sollen, leuchtet nicht ein. Hier darf man vermuten, dass der Wettbewerb nur eingeschränkt funktioniert.

Bei importierten Konsumgütern haben die Kundinnen und Kunden immerhin Alternativen, um sich den hohen Schweizer Preisen zu entziehen. Sie erwerben die Güter beispielsweise im online-Handel, oder sie weichen aus und beschaffen sich die Güter im Ausland. Das ist quasi eine Art «individueller Parallelimport». Dieser sogenannte Einkaufstourismus hat unterdessen einen mehrfachen Milliarden-Umfang erreicht. Das ist zwar unschön, aber es ist gelebter Wettbewerb. Es zwingt die hiesigen Anbieter zu Preiskonzessionen, was ja auch geschehen ist. Der Einkaufstourismus forciert

auf indirekte Art den Wettbewerb und ist auf jeden Fall ein wirksameres Mittel für mehr Wettbewerb als all die politischen Vorstösse, die zwar das Problem adressieren, aber oftmals zu keinen Verbesserungen führen.

Ein wichtiger Beitrag, um die Unterbindung von Parallelimporten zu vermeiden, leistet das jüngste Urteil des Bundesgerichts im Fall der Elmex-Herstellerin Gaba. Die von der WEKO 2009 beanstandete unzulässige Beschränkung von Parallelimporten ist nun von der höchsten richterlichen Instanz bestätigt worden. Damit wird der Wettbewerb in der Schweiz gestärkt.

Bei importierten Investitionsgütern, Halbfabrikaten oder Vorleistungen sieht die Sache anders aus. Unsere Firmen beschaffen sich diese Leistungen im Ausland zwecks Veredelung und Weiterverarbeitung in der Schweiz. Sie sind notwendige Teile des von der Schweizer Firma hergestellten Gutes. Und auch hier ist es so, dass viele unserer Firmen, insbesondere KMU, für solche Produkte in der Schweiz mehr bezahlen müssen als in der EU. Der grosse Unterschied ist, dass ein Direkteinkauf in der EU oftmals nicht gleich funktioniert wie bei Endkonsumenten. Entweder verlangt der europäische Verkäufer ebenfalls «Schweizer Preise» oder der Kauf eines benötigten Teils wird gänzlich verunmöglicht. Ein Schweizer KMU kann sich auch nicht durch Kaschieren seiner Herkunft der «Schweizer Preisliste» entziehen.

Um den Vergleich zum Konsumgut noch einmal zu bemühen: Wenn der Schweizer Einkaufstourist im deutschen Supermarkt an der Kasse steht, bezahlt er den angeschriebenen Preis, der auch für Deutsche gilt. Es gibt an der Kasse keine Diskriminierung zwischen Deutschen und Schweizern. Der Schweizer Dialekt führt nicht automatisch zu Schweizer Preisen. Preisdiskriminierung ist nicht möglich.

Bei Produktionsgütern ist Preisdiskriminierung, sei es durch eine Schweizer Preisliste oder den Verweis auf die Schweizer Vertriebsorganisation, aber möglich. Die Folge ist, dass Schweizer Industrieunternehmen höhere Beschaffungspreise für vergleichbare Komponenten und Teile zu bezahlen haben wie ihre europäischen Konkurrenzunternehmen. Das wirkt sich als Standortnachteil aus, wie Sie sich, geschätzte Damen und Herren, sicherlich leicht vorstellen können. Denn ein Schweizer KMU muss für die gleiche Vorleistung mehr bezahlen als sein Konkurrent aus dem europäischen Raum. In der Industrie sind die Margen nicht üppig. Das zehrt unmittelbar an der preislichen Wettbewerbsfähigkeit. Und gerade vor dem Hintergrund der Frankenstärke, die eigentlich eine Euroschwäche ist, akzentuiert sich dieses Problem zusätzlich.

Das Kartellgesetz hilft bekanntlich nur, wenn unabhängige Händler gewisse Kunden nicht beliefern dürfen. Die Folge davon ist, dass Kunden von einem bestimmten Händler abhängig werden. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist der Fall «BMW», der zwar im Konsumgüterbereich anzusiedeln ist. Dort wurde den süddeutschen Vertriebshändlern durch die BMW Zentrale untersagt, Kunden aus der Schweiz ein Fahrzeug zu verkaufen. Der Entscheid der WEKO und des Bundesverwaltungsgerichts sendet über den Konsumgüterbereich hinaus ein klares Signal an unsere Zulieferer bzw. deren Händler im Ausland aus. Ein stützendes Urteil aus Lausanne hätte nach unserer Einschätzung gar eine Leuchtturmfunktion, indem solchen wettbewerbs-schädlichen Absprachen der Garaus gemacht wird. Darauf sind die Unternehmen angewiesen. Denn selbst wenn klar ist, dass solche Absprachen gegen das Kartellrecht verstossen, bringt es den KMU nichts, wenn sie jedes Mal zuerst ein Verfahren bei den Wettbewerbsbehörden anstrengen müssen. Hierzu haben Sie neben dem Tagesgeschäft weder die Zeit noch die notwendigen personellen Ressourcen. Beides soll für die Kunden eingesetzt werden! Das ist deutlich nachhaltiger für den Geschäftsgang.

Mit einer konsequenten Anwendung des Kartellgesetzes ist in dieser Situation deutlich mehr gewonnen, als durch eine administrierte Preiskontrolle durch die Behörden, wie dies einzelne parlamentarische Vorstösse verlangen. Mir ist klar, dass eine Handhabung ausserhalb des Schweizer Territoriums schwierig durchzusetzen ist. Auch wenn sich der geographische Anwendungsbereich des Kartellgesetzes nicht auf die Schweizer Grenzen beschränkt, dürfte die praktische Durchsetzung die Herausforderung darstellen. Der Fall «BMW» zeigt aber, dass es geht.

Hingegen bleibt die Problematik der Schweizer Preislisten und dem Verweis des europäischen Herstellers an seine den Vertrieb durchführende Schweizer Konzerngesellschaft bestehen. In diesen Fällen findet eine Preisdifferenzierung statt, welche nicht mit dem Kartellgesetz geahndet werden kann.

Auch ich bin der Ansicht, dass Preisdifferenzierungen in einer liberalen Wirtschaftsordnung grundsätzlich möglich sein sollen. Insofern habe ich für vernünftige Preisdifferenzierungen im Rahmen einer Konzernstruktur ein gewisses Verständnis, sofern dem Aufpreis ein Mehrwert gegenüber steht. Ein solcher anerkannter Mehrwert ist beispielsweise, wenn sich das KMU nicht um den Transport und die Verzollung kümmern muss, weil sich die Güter bereits in der Schweiz befinden.

Wenn aber Preisdifferenzierungen gezielt bei Schweizer Firmen vorgenommen werden, ohne dass für das einkaufende Schweizer Unternehmen ein Mehrwert entsteht,

dann ist dies schlicht stossend und inakzeptabel. Hier bleiben den Unternehmen nicht viele Handlungsoptionen. Sie können versuchen, einen andern Lieferanten zu finden. Das ist bei einzelnen Produkten schlicht nicht möglich. Oder sie können versuchen, sich im Rahmen einer Einkaufsgemeinschaft zu organisieren. Beides ist mit grossem Aufwand und erheblichen Initialkosten verbunden. Ehrlicherweise muss ich Ihnen gestehen, dass ich für dieses Problem keine pragmatische Lösung kenne.

Ich komme zum Schluss: Wir feiern heute das 20-jährige Bestehen des Kartellgesetzes. Dieses hat geholfen, den Wettbewerb zu stärken. Für eine so stark exportorientierte Branche wie die MEM-Industrie ist Wettbewerb auf dem Binnenmarkt ein sehr wichtiger Standortfaktor. Dieser entfaltet preisdämpfende Wirkungen in der Beschaffung von Vorleistungen in der Schweiz. Der Wettbewerb bewirkt aber auch, dass über tiefere Preise die Kaufkraft der Nominallöhne hochgehalten wird. Das hilft Schweizer Exportunternehmen ebenfalls, die mit Unternehmen aus Ländern konkurrieren müssen, die über ganz andere Lohnniveaus verfügen. Für uns ungelöst ist jedoch das Problem überhöhter Preise, die im Rahmen einer Konzernstruktur importiert werden.

Um den Wettbewerb sicherzustellen, erwarte ich, dass Ihre Organisation auf der Basis des modernen Kartellgesetzes den Druck konstant hoch hält. Der Fall «BMW» zeigt dies meines Erachtens exemplarisch.

Wir bitten Sie, dass Sie auch in Zukunft im Rahmen Ihrer Möglichkeiten mithelfen, die «Hochpreisinsel Schweiz» zu schleifen. Das betrifft vor allem jene Gebiete, wo fehlender Wettbewerb die Ursache überhöhter Preise ist. Wir danken Ihnen für Ihr Engagement.