Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)
Direktion für Wirtschaftspolitik
Vernehmlassung KG
Effingerstr. 1
3003 Bern

wp-sekretariat@seco.admin.ch

Bern, 12. Novmeber 2010

Stellungnahme zum Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen

Stellungnahme der Grünen Partei der Schweiz

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zur Revision des Kartellgesetzes.

1. Allgemeine Überlegungen

Überschätzte Wettbewerbspolitik

Die „Kartellisierung" der Schweizer Wirtschaft wurde in der Vergangenheit überschätzt. Dementsprechend überbewertet wurden so auch die Notwendigkeit und die Wirksamkeit von Kartellgesetz und Wettbewerbskommission (WEKO). Der jüngste Evaluationsbericht zum Kartellgesetz kommt zu einem ernüchternden Ergebnis. Bei den von den Forschungsinstituten KOF und ZEW untersuchten „grossen" Fällen der WEKO (Kartell Strassenbeläge Tessin, Vertikalabreden Autoimporte, Swisscom ADSL, Buchpreisbindung; Evaluationsbericht S. 26ff.) haben die WEKO-Entscheide kaum zu sinkenden Preise oder einem besseren Angebot geführt. Generell hat die WEKO in den vergangenen Jahren trotz grossen Anstrengungen kaum bedeutende Kartelle oder Vertikalabreden gefunden. Die teilweise höheren Preise in der Schweiz gegenüber dem Ausland (z.B. bei Landwirtschaftsprodukten) sind vor allem politisch bedingt (Zölle u.a.). Dass eine zu schwache Wettbewerbspolitik die Ursache sei, kann die Forschung nicht belegen (Sax/Weder, 2009).

Negative Auswirkungen

Indem die WEKO in den vergangenen Jahren immer wieder radikale Marktöffnungen vorangetrieben oder unterstützt hat, hat sie zudem auch volkswirtschaftlichen Schaden angerichtet und sich über demokratische Entscheidungen hinweggesetzt. Jüngstes Beispiel ist die Forderung, im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, das Herkunftsprinzip bei den Arbeitsbedingungen generell (auch für Ausländer) einzuführen.

Volkswirtschaftlich besonders schwerwiegend war die Durchsetzung der Stromdurchleitung durch das Netz der Freiburger Elektrizitätswerke, mit der die WEKO eine unkontrollierte Strommarktöffnung einleitete und die Politik zwang, die Marktöffnung schliesslich gesetzlich zu regeln. Diese Marktöffnung führte zu höheren Strompreisen, wie auch der Preisüberwacher aufzeigt. Das Kartellgesetz räumt der WEKO zu grosse Kompetenzen ein, so z.B. in dem sie Empfehlungen oder Gutachten zuhanden der Behörden oder anderer Regulatoren (Comcom u.a.) verfassen kann. Dazu gehört auch die Aufgabe, die Einhaltung des Binnenmarktgesetzes zu überwachen.

2. Analyse

Eine Revision ist verfrüht

Eine Revision des Kartellgesetzes ist für die Grüne Partei der Schweiz trotz gewisser negativer Auswirkungen noch nicht angebracht. Das heutige Gesetz ist erst seit April 2004 in Kraft. Die Anwendung der damals eingeführten Neuerungen (Bussen, Vertikalabreden u.a.) steckt noch in den Kinderschuhen und für eine aussagekräftige Evaluation gibt es noch zu wenig Erfahrungswerte. Beispielsweise wurden erst drei Urteile im Bereich der Vertikalabreden gefällt.

Heutige Fusionskontrolle funktioniert

Die heutige Zusammenschlusskontrolle ist auf die wirtschaftliche Realität der Schweiz ausgerichtet. Die Schweiz ist eine kleine und offene Volkswirtschaft. In einem kleinen Land muss eine Fusionskontrolle anders sein als in grossen Wirtschaftsräumen wie in den USA oder der EU. Um effizient produzieren zu können und im Export wettbewerbsfähig zu sein, ist eine gewisse Grösse des Unternehmens erforderlich. Das kann dazu führen, dass die Marktanteile von Firmen in sehr kleinen Ländern prozentual höher sind als diejenigen in grossen Wirtschaftsräumen. Dementsprechend brauchen kleine Länder eine andere Fusionskontrolle. Die Grüne Partei ist daher gegen eine Übernahme der restriktiveren EU-Regelungen in diesem Bereich. Dass Fusionen in der Schweiz mit dem heutigen Gesetz bereits problemlos untersagt werden können, zeigt beispielsweise das Urteil zu Sunrise/Orange. Eine Beurteilung der Auswirkungen von Fusionen im Voraus ist im Übrigen sehr schwierig. Treten nach Fusionen negative Auswirkungen auf, können die mit dem heutigen Art. 7 (unzulässiges Verhalten von marktbeherrschenden Unternehmen) bekämpft werden.

3. Schwächen der Revision

Gefährliche Aufweichung bei den Vertikalabreden

Eine Aufweichung im Bereich der Vertikalabreden (Art. 5 Abs. 4) kann die Wettbewerbspolitik in der Schweiz in einem wichtigen Bereich schwächen. Die heutige Regelung erlaubt bereits eine flexible Beurteilung der Fälle. Wettbewerbspolitisch unbedenkliche vertikale Vereinbarungen von Unternehmen können bereits heute zugelassen werden. Gebüsst werden muss nur dann, wenn vermutet wird, dass der Wettbewerb durch die Abrede beseitigt wird.

Geplante institutionelle Neuausrichtung schwächt die Wettbewerbspolitik

Die geplante Schaffung eines Bundeswettbewerbsgerichts wird die Schweizer Wettbewerbspolitik im Bereich der harten Kartelle schwächen. Gerade in diesem Bereich also, in welchem sie am schlagkräftigsten sein muss. Indem künftig das heutige Sekretariat der

WEKO vor dem Bundeswettbewerbsgericht als Klägerin eine Sanktion gegen ein hartes Kartell beantragen muss, wird es den Anwälten des Kartells, die vor dem Gericht die Gegenpartei bilden, gleichgestellt. Gestärkt werden die Anwälte des Kartells, die dessen Interessen vertreten. Es ist denn auch nicht verwunderlich, dass sich die Anwälte im Rahmen der Anhörungen positiv zu einer institutionellen Neuausrichtung geäussert haben.

Heute führt das WEKO-Sekretariat zuhanden der WEKO die Untersuchung durch und verfasst einen Verfügungsentwurf. Künftig soll das neugeschaffene Gericht nach Anhörung der Wettbewerbsbehörde (heutiges Sekretariat) ein eigenes, unabhängiges Urteil bilden. Neben der Schwächung der Wettbewerbsbehörde führt das zu Doppelspurigkeiten und entsprechend übermässigem administrativem Aufwand. Dieser Sachverhalt wird bereits im Vernehmlassungsbericht sichtbar. Neu sollen Stellen für mehrere hauptamtliche RichterInnen plus weitere für nebenamtliche RichterInnen geschaffen werden.

Ausschluss der Verbände

Wie in jeder früheren Revision des Kartellgesetzes sollen auch diesmal mit der institutionellen Neuausrichtung die RepräsentantInnen der Verbände aus der WEKO geworfen werden. Dies wird mit der grösseren Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörde begründet. Doch hätte die Evaluationsgruppe beispielsweise eine Ausstandsstatistik vorgenommen, hätte sie herausgefunden, dass die sogenannten unabhängigen Sachverständigen (Professoren) aufgrund von Verwaltungsratsmandaten in den letzten Jahren häufiger im Ausstand waren. Dazu kommen enge persönliche Verbindungen zwischen den Professoren und den Anwälten der Parteien. Den Verbandsvertretern wird darüber hinaus immer wieder grosses praktisches Wissen attestiert, ohne welches WEKO-Entscheidungen praxisfremd ausgefallen wären. Im neuen Bundeswettbewerbsgericht sollen neben vollamtlichen RichterInnen auch nebenamtliche FachrichterInnen Einsitz nehmen, damit das Gericht nicht praxisfremd entscheidet. Von welchen Ressentiments der Entwurf gegenüber den Verbandsvertretern in der heutigen WEKO getrieben ist, zeigen die Kriterien, die die nebenamtlichen RichterInnen erfüllen müssen. Sie dürfen ihren Lohn in Privatfirmen verdienen, nicht aber für einen Verband tätig sein. Die Grüne Partei ist gegen diese unsinnige institutionelle Änderung.

4. Weitere Änderungen

Gegen bessere Zusammenarbeitsmöglichkeiten mit den Behörden im Ausland hat die Grüne Partei nichts einzuwenden. Auch der Vorschlag, dass Unternehmen im Widerspruchsverfahren erst mit der Eröffnung einer formellen Untersuchung wieder sanktioniert werden können, ist für die Grüne Partei akzeptabel. Die Bedeutung dieser Änderung wird in der Praxis jedoch nicht viel bewirken, da die untersuchten Geschäftsmodelle von den Firmen in der Regel erst nach Ende des Widerspruchsverfahrens eingeführt werden. Der Vorschlag, auch Endkunden als Kläger für Zivilverfahren zuzulassen, ist eher theoretischer Natur und wird in der Praxis kaum eine Rolle spielen, da die Prozesskosten für den Endverbraucher zu hoch sind.

5. Fazit

Die vorgeschlagenen Änderungen zur Aufweichung der Vertikalabreden und zur institutionellen Neuausrichtung werden von der Grünen Partei nicht unterstützt. Eine Revision ist zum aktuellen Zeitpunkt verfrüht und wenig sinnvoll. Sollte der Bundesrat trotzdem eine Revision in Angriff nehmen wollen, müsste er vor allem die wirtschaftlich und politisch schädlichen Beratungskompetenzen der WEKO beschneiden. Dies würde er durch eine Streichung des Artikels 45 erreichen.

Wir bitten Sie, die Anliegen und Vorschläge wohlwollend zu prüfen und die Vorlage entsprechend anzupassen. Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Ueli Leuenberger

Präsident der Grünen Schweiz

Iwan Schauwecker

Politischer Sekretär