

Faktenblatt: Motion Birrer-Heimo

Ökonomisch falsch und praktisch nicht durchsetzbar

10. Oktober 2012

Das Wichtigste in Kürze:

Die Motion 11.3984 «Kartellgesetzrevision gegen unzulässige Preisdifferenzierungen» von SP-Nationalrätin Prisca Birrer-Heimo verlangt massive staatliche Eingriffe in die Preisgestaltung im In- und Ausland. Ein vereinfachendes Beispiel: Ein Obstbauer wohnt in einem Dorf mit geringer Kaufkraft, aber vielen Apfelbäumen. Hier kann er für seine Äpfel keinen hohen Preis verlangen. Anders sieht es aus, wenn er seine Ware in die wohlhabende Stadt liefert, wo keine Äpfel wachsen. Diese Preisdifferenzierung will die Motion Birrer-Heimo für den grenzüberschreitenden Handel ausschalten. Der Produzent soll seine Äpfel jedem Händler aus der Stadt zum gleichen tiefen Preis anbieten müssen, den er in seinem Dorf erzielt. Ob das Obst in der Stadt dann tatsächlich billiger wird?

Es gibt für die Schweiz keinen Grund, es ihren Grossimporteuren derart leicht zu machen. Falls ein Produkt nicht zum Grundbedarf gehört und absolut konkurrenzlos ist, soll man dem Hersteller nicht vorschreiben, an wen und zu welchem Preis er liefern muss. Hinzu kommt, dass eine solche Vorschrift zwar eine gewaltige Bürokratie in Gang setzen würde, im Ausland aber gar nicht durchsetzbar wäre. Letztlich würde sie auch unsere Exportwirtschaft treffen: Es wäre ihr nicht mehr erlaubt, Produkte im Ausland günstiger zu verkaufen als auf dem Heimmarkt. Ihre Absatzchancen würden massiv eingeschränkt und der Wirtschaftsstandort Schweiz enorm geschwächt.

Um was geht es?

Die Preise in der Schweiz sind bei vielen Produkten und Dienstleistungen höher als im Ausland. Die Gründe sind vielfältig und reichen von höheren Kosten (z. B. Personalkosten, Infrastruktur, Gebühren, Mehrsprachigkeit) über Marktzutrittsbarrieren (z. B. Zulassungsvorschriften, Agrarschutz) bis hin zur Abschöpfung der Kaufkraft durch die Anbieter.

Nationalrätin Prisca Birrer-Heimo will dagegen mit einer Motion vorgehen und stützt sich auf Ideen von Professor Roger Zäch. Das Kartellgesetz soll mit einem Artikel zu unzulässigen Preisdifferenzierungen ergänzt werden. Dabei soll der Grundsatz definiert werden, dass Unternehmen, die ihre Markenprodukte im Ausland zu tieferen Preisen vertreiben als in der Schweiz, sich unzulässig verhalten, wenn sie sich weigern, Unternehmen oder Konsumenten aus der Schweiz über die im Ausland gelegenen Vertriebsstellen zu den dort geltenden Preisen und Geschäftsbedingungen zu beliefern. Oder wenn sie verhindern, dass Dritte auf Nachfrage hin in die Schweiz liefern können.

Freie Preisbildung ist eine Grundlage der Marktwirtschaft

Grundsätzlich ist in der Marktwirtschaft der Preis das Ergebnis der Verhandlungen von Verkäufer und Käufer. Nur wenn besondere Umstände gegeben sind, soll in die Preisbildung eingegriffen werden. Dies ist der Fall bei staatlichen Preisen, wenn ein Unternehmen aufgrund seiner Marktmacht die Preise einseitig diktieren kann und wenn es um essenzielle Güter geht, bei denen der Käufer quasi ausgeliefert ist, weil er diese nicht ersetzen oder anderweitig beschaffen kann. Kein Grund für den Eingriff darf aber das Bemühen sein, Einkäufer in ihrer Verhandlungsposition zu unterstützen. Der Staat soll es ihnen nicht bequemer oder einfacher machen. Mit gutem Grund ist die EU daher bei Eingriffen zurückhaltend. Sie hält in ihren «Erläuterungen vom 24. Februar 2009 zum Behinderungsmisbrauch marktbeherrschender Unternehmen» in Ziffer 75 fest:

«Bei der Festlegung ihrer Durchsetzungsprioritäten geht die Kommission davon aus, dass generell jedes Unternehmen, – ob marktbeherrschend oder nicht – das Recht haben sollte, seine Handelspartner frei zu wählen und frei über sein Eigentum zu entscheiden. Jedes Eingreifen aus wettbewerbsrechtlichen Gründen muss daher sorgfältig erwogen werden, wenn die Anwendung von Artikel 82 dazu führen würde, dass dem marktbeherrschenden Unternehmen eine Lieferpflicht auferlegt wird. Die Existenz einer solchen Verpflichtung kann – selbst bei angemessener Vergütung – die Investitions- und Innovationsanreize für ein Unternehmen verringern und infolgedessen zum Schaden der Verbraucher sein. Das Wissen, dass sie verpflichtet sein könnten, gegen ihren Willen zu liefern, kann Unternehmen in marktbeherrschender Marktstellung – oder Unternehmen, die erwarten, eine marktbeherrschende Stellung einzunehmen – dazu veranlassen, nicht oder weniger in die fragliche Tätigkeit zu investieren. Auch könnten Wettbewerber versucht sein, sich die Investitionen des beherrschenden Unternehmens zunutze zu machen, anstatt selbst zu investieren. Keine dieser beiden Entwicklungen wäre langfristig im Interesse der Verbraucher.»

Ein ökonomisch kontraproduktiver Eingriff

Volkswirtschaftlich ist es richtig, dass Preise entsprechend der Nachfrage differenziert werden. Für Schweizer Exportfirmen beispielsweise ist dies absolut zentral. Wollen sie in Länder verkaufen, in welchen die Kaufkraft tief oder der Wettbewerb sehr intensiv ist, sind die Unternehmen darauf angewiesen, dass sie die Preise entsprechend tief(er) setzen können. Dies gilt etwa, wenn sie neue Märkte erobern wollen. Die Zahlungsbereitschaft im Ausland ist in diesem Fall tief und die Konkurrenz gross. Je grösser der Absatz für ein Produkt ist, umso mehr können die Unternehmen die gemeinsamen und fixen Kosten (F&E, Produktionsstätten) aufteilen. Damit sinken die Produktkosten für alle Kunden. Die Motion Birrer-Heimo will diese Preisdifferenzierung verbieten. Eine Schweizer Exportfirma beispielsweise dürfte nicht mehr zu tieferen Preisen im Ausland verkaufen. Damit sind unsere Firmen im Ausland weniger wettbewerbsfähig. Zudem müssen weniger Kunden die fixen Kosten tragen, was die Preise auch für Schweizer Konsumenten ansteigen lässt.

Kaum durchsetzbar und nicht zielführend

Die Motion verlangt eine Belieferungspflicht zu den im Ausland geltenden Preisen und Geschäftsbedingungen. Damit müssten die Schweizer Wettbewerbsbehörden zur Feststellung eines Missbrauchs die genauen Bedingungen feststellen und vergleichen. Dazu gehören neben den Preisen weitere Punkte wie Lieferbereitschaft, Mengenverpflichtungen, Rabatte, Serviceleistungen, Werbekostenbeiträge und vieles Weitere mehr. Ohne Einblick in alle Verträge kann das nicht festgestellt werden. Den Schweizer Behörden mangelt es aber an Kompetenzen, solche Unterlagen aus dem Ausland einzufordern. Da es eine isolierte Schweizer Lösung wäre, ist von ausländischen Behörden auch keinerlei Unterstützung zu erwarten. Die Durchsetzung verkommt zur Illusion.

Die Motion hat grundsätzlich eine begrenzte Wirkung. So wären die oft als störend empfundenen unterschiedlichen Preise für Zeitschriften oder Markenkleider nicht erfasst. Denn Schweizer Einzelkunden werden im Ausland sehr wohl zu den dortigen Verkaufsbedingungen bedient (und nur das verlangt die Motion, nicht die Lieferung in die Schweiz). Wirkung würde sie allenfalls auf Grosshandelsstufe zeigen. Hier würden Anbieter auf einen Schweizer Eingriff auch mit der Anpassung ihrer Verkaufspolitik reagieren und die von ihnen angestrebte Preisdifferenzierung durchsetzen (durch eine Anpassung der Rabattstufen, zusätzliche Lieferkosten in die Schweiz usw.). Sie könnten auch ihre Vertriebsgesellschaften in der Schweiz schliessen. Denn wenn sie hier kein Angebot unterbreiten, sind sie von der Motion nicht erfasst. Nicht ausweichen könnten hingegen Schweizer Produzenten, die mit angepassten Preisen neue Märkte erobern möchten. Wenn schliesslich Einkaufspreise für den Handel sinken, heisst dies noch lange nicht, dass die Vorteile auch in der Tasche des Konsumenten landen. Ohne stärkeren Wettbewerbsdruck auf der Handelsstufe dürften sie vielmehr in der Verteilungskette versickern.

Marktöffnung und Nutzung des geltenden Kartellrechts bringen uns weiter

Es gibt viel bessere Lösungen als sie die Motion verlangt. So müssen kostentreibende Faktoren in der Schweiz konsequent abgebaut werden. Dazu gehören vor allem staatliche Gebühren und Regulierungen. Alle Abgrenzungen zum Ausland wirken zusätzlich kostentreibend. Daher ist das Cassis-de-Dijon-Prinzip so entscheidend. Zur konsequenten Marktöffnung gehört auch die überfällige Liberalisierung im Agrarsektor. Sie ist umso bedeutender, als die Preisunterschiede gerade bei den Produkten für den Tagesbedarf gross sind. Ferner sind die Mittel des geltenden Kartellrechts konsequent gegen Abschottungen einzusetzen. Damit kann gegen Missbräuche von Unternehmen mit Marktmacht, gegen Absprachen und gegen Abschottungen vorgegangen werden. Die Instrumente wirken, doch die aktive und umfassende Information ist eine Vorbedingung, damit sie durch die Behörden eingesetzt werden können.

Rückfragen: thomas.pletscher@economiesuisse.ch

Unter www.weko.admin.ch können Konsumentinnen und Konsumenten oder Unternehmen der Wettbewerbsbehörde mit einem Formular direkt mitteilen, wenn Wechselkursvorteile nicht vollständig weitergegeben werden.