année politique suisse

DOKUMENTATION · ANALYSE · DIFFUSION

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess **Revision des Kartellgesetzes (2014 gescheitert)**

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bernhard, Laurent
Hirter, Hans
Schär, Suzanne
Zumbach, David

Bevorzugte Zitierweise

Bernhard, Laurent; Hirter, Hans; Schär, Suzanne; Zumbach, David 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Revision des Kartellgesetzes (2014 gescheitert), 2009 - 2014*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 12.10.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik 1
Wirtschaft 1
Wirtschaftspolitik 1
Wettbewerb 1

Abkürzungsverzeichnis

EVD	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
WEKO	Wettbewerbskommission

DFE	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
CER-CN	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
COMCO	Commission de la concurrence

Allgemeine Chronik

Wirtschaft

Wirtschaftspolitik

Wettbewerb

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 26.03.2009
HANS HIRTER

Im März beauftragte der Bundesrat das EVD mit der Ausarbeitung des Vorentwurfs für eine **Teilrevision des Kartellgesetzes**. Dabei soll insbesondere die Wettbewerbskommission als unabhängige Behörde gestärkt werden. Diese Stossrichtung war von einer Expertengruppe vorgeschlagen worden, welche die Auswirkungen der letzten Kartellrechtsrevision von 2004 evaluiert hatte. Eine ernsthafte Auseinandersetzung zeichnet sich beim Vorschlag einiger Experten ab, das Verbot vertikaler Absprachen zu lockern. [1]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 30.06.2010
SUZANNE SCHÄR

Gestützt auf einen Evaluationsbericht aus dem Vorjahr eröffnete der Bundesrat im Sommer die **Vernehmlassung zur Teilrevision des Kartellgesetzes**. In institutioneller Hinsicht sollen eine unabhängige Wettbewerbsbehörde (ohne Einsitz der Wirtschaftsverbände) und ein erstinstanzliches Bundeswettbewerbsgericht geschaffen werden. Ersteres wäre zuständig für die Durchführung allfälliger Untersuchungen und letzteres würde mit der Fallbeurteilung betraut. [2]

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 01.07.2010
SUZANNE SCHÄR

Das **Wettbewerbsprinzip** soll durch gezielte materielle Änderungen zusätzlich gestärkt werden. Hierbei wird eine Verbesserung des Widerspruchsverfahrens, die Stärkung der Zusammenschlusskontrolle sowie die einzelfallgerechte Analyse vertikaler Abreden bezüglich ihrer wettbewerbshindernden bzw. –fördernden Wirkung angestrebt. Zudem sollen die gesetzlichen Voraussetzungen für die internationale Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden und die Ausweitung des kartellrechtlichen Zivilverfahrens auf die Endkunden geschaffen werden. Im Mai ernannte der Bundesrat den Neuenburger Rechtsprofessor Vincent Martenet zum Präsidenten der Wettbewerbskommission. Er trat Anfang Juli die Nachfolge von Walter Stoffel an. [3]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.04.2011
LAURENT BERNHARD

Im Berichtsjahr befand sich das Schweizerische Kartellrecht in einer Umbruchsphase. Neben der laufenden Revision des Kartellgesetzes, die eine grundlegende institutionelle Reform vorsah und welche der Bundesrat im Jahr 2010 in die Vernehmlassung geschickte hatte, eröffnete die Landesregierung zwei weitere Reformvorhaben. Im Frühling präsentierte die Regierung einen Vernehmlassungsvorschlag zum Kartellgesetz, der auf eine im Vorjahr überwiesene Motion Schweiger (fdp, ZG) zurückging. Im Sommer gab der Bundesrat zudem im Rahmen der Debatte über die Frankenstärke seine Absicht bekannt, ein grundsätzliches Verbot von harten Kartellen einzuführen. Durch das Grundsatzverbot für Preis-, Mengen- und Gebietsabsprachen fasste die Landesregierung einen kartellrechtlichen Paradigmenwechsel ins Auge. Im September wurde die entsprechende Revisionsvorlage in die Vernehmlassung geschickt.

Durch die Annahme der erwähnten Motion Schweiger (fdp, ZG) im Jahre 2010 hatte das Parlament den Bundesrat zu einer **Teilrevision des Kartellgesetzes** beauftragt. Die Motion beinhaltete zwei Anliegen. Zum einen verlangte sie, dass Unternehmen mit einer reduzierten Verwaltungssanktion belegt werden, sofern sie ein Programm zur Beachtung der kartellgesetzlichen Regelungen betreiben, das hohen Anforderungen genügt. Zum anderen forderte sie zur Stärkung der Compliance-Anstrengungen der Unternehmen Strafsanktionen auch gegen natürliche Personen im Fall ihrer aktiven Beteiligung an Kartellabsprachen mit Wettbewerbern. Ende März schickte der Bundesrat die aus diesen beiden Aspekten bestehende Vorlage in die Vernehmlassung. Die Sanktionsmilderung bei wirksamen Kontrollmechanismen stellte nach Ansicht der Landesregierung eine weitreichende Konzession an die Unternehmen dar, welche nur in wenigen Staaten praktiziert wurde. Der Bundesrat schlug vor, dieses Anliegen durch eine entsprechende Ergänzung von Artikel 49a des Kartellgesetzes umzusetzen. Bezüglich der Bestrafung von natürlichen Personen stellte der Bundesrat zwei Varianten zur Diskussion. Die mildere Variante A beinhaltete verwaltungsrechtliche Sanktionen. Diese umfassten Arbeitsverbote und den Einzug von Lohnbestandteilen, die aufgrund von Kartellabsprachen erzielt werden. Dagegen beinhaltete Variante B bei harten

Kartellen strafrechtliche Sanktionen, welche Geldstrafen oder Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren vorsahen. [4]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 24.09.2011
LAURENT BERNHARD

Auslöser für die im August durch den Bundesrat in Angriff genommene Anpassung des Kartellgesetzes war die weit verbreitete Kritik an den überhöhten Importpreisen, die im Sommer nicht zuletzt in den Medien mit grosser Heftigkeit vorgebracht wurde. Die aufgrund des starken Schweizer Frankens entstandenen Währungsgewinne wurden kaum an die inländischen Konsumenten weitergegeben. Der Bundesrat beabsichtigte horizontale Preis-, Mengen und Gebietsabreden sowie vertikale Preisbindungen und Gebietsabschottungen im Grundsatz zu verbieten. Dieser Vorschlag liess insofern aufhorchen, als sich der Bundesrat im Vorjahr bei vertikalen Abreden noch für eine Lockerung ausgesprochen hatte. Das Grundsatzverbot sah eine Rechtfertigungsmöglichkeit für jene Unternehmen vor, welche im Einzelfall nachweisen können, dass ihre Abreden die wirtschaftliche Effizienz nicht auf negative Weise beeinflussen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn eine bestimmte Abrede zu einer Kostensenkung oder einer Qualitätsverbesserung führt, aber gleichzeitig keine Möglichkeit zur Beseitigung wirksamen Wettbewerbs bietet. Das angestrebte Teilkartellverbot (d.h. Grundsatzverbot von Kartellen in Kombination mit der Umkehr der Beweislast zu Ungunsten der beteiligten Unternehmen) bezeichnete der Bundesrat denn auch als **Paradigmenwechsel in der Kartellgesetzgebung**. Für diese Verschärfung des Kartellgesetzes führte der Bundesrat eine Vernehmlassung im Eilverfahren durch, welche die Form einer Konferenz annahm. Skeptisch äusserten sich die Wirtschaftsverbände. Sie übten Kritik am vorgeschlagenen Tempo, welches fundierte Abklärungen verunmöglichen würde. Parteipolitisch stiess das sogenannte Teilkartellverbot mit Rechtfertigungsmöglichkeit jedoch auf breite Unterstützung. Von den grossen Parteien sprach sich lediglich die SVP energisch dagegen aus. [5]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 16.11.2011
LAURENT BERNHARD

Im November legte der Bundesrat schliesslich die **Eckwerte einer umfassenden Revision des Kartellgesetzes** vor, welche die laufenden Reformvorhaben in eine Vorlage integrierte. Im Zentrum standen neben dem Teilkartellverbot, die verbesserte Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, wobei die in der Europäischen Union geltenden Bestimmungen als Vorbild dienten, **Sanktionsminderungen bei Vorliegen von Compliance-Programmen sowie** institutionelle Reformen (Mutation des Sekretariates der Wettbewerbskommission zu einer Anklagebehörde sowie die Schaffung einer neuen Kammer für Wettbewerbsrecht am Bundesverwaltungsgericht). Mit dieser Revision verfolgte die Landesregierung das Ziel, die Wettbewerbsentscheide rechtsstaatlich besser zu verankern und besonders schädliche Formen von Kartellabreden zu verbieten. Zudem bezweckte sie, Fusionen zu untersagen oder mit Auflagen und Bedingungen zu belegen, wenn Zusammenschlüsse zu einer erheblichen Behinderung des Wettbewerbs führen, sofern sie nicht durch Effizienzgewinne kompensiert werden. Der Bundesrat versprach dem Parlament bis Anfang 2012 die Botschaft zur Kartellgesetzrevision im Rahmen eines Gesamtpakets vorzulegen. [6]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.02.2012
LAURENT BERNHARD

Im Februar des Berichtsjahres unterbreitete der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft zur **Revision des Kartellgesetzes**. Das Ziel bestand darin, im Interesse einer liberalen Marktordnung den Wettbewerb in der Schweiz zu intensivieren. Die beantragte Revision setzte sich aus sechs Hauptpunkten zusammen. Erstens wurde eine institutionelle Reform ins Auge gefasst, die auf die Schaffung einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde sowie eines unabhängigen erstinstanzlichen Wettbewerbsgerichts abzielte. Zweitens beantragte der Bundesrat ein grundsätzliches Verbot von horizontalen Preis-, Mengen- und Gebietsabreden sowie vertikalen Preisbindungen und Gebietsabschottungen. Im Rahmen dieses Paradigmenwechsels sollten jedoch abweichende Rechtfertigungsmöglichkeiten zugelassen werden. Der dritte Revisionspunkt betraf die Ausweitung der Klagelegitimation auf die Endkunden. Bis dato waren nur jene Wirtschaftsteilnehmer zur Klage berechtigt, die in der Aufnahme und Ausübung des Wettbewerbs behindert wurden. Viertens bezweckte die Revision eine Stärkung und Vereinfachung der Zusammenschlusskontrolle, wobei eine Orientierung an den in der Europäischen Union geltenden Bestimmungen im Vordergrund stand. Fünftens schlug der Bundesrat als Antwort auf einer im Jahre 2010 überwiesenen Motion Schweiger (fdp, ZG) vor, dass wirksame und adäquate Massnahmen zur Einhaltung von kartellrechtlichen Bestimmungen (sogenannte Compliance-Programme) als sanktionsmildender Faktor für Unternehmen berücksichtigt werden konnten. Sechstens beinhaltete die Botschaft eine Verbesserung

des Widerspruchsverfahrens, das den betroffenen Unternehmen bei drohenden Sanktionen frühzeitig Rechtssicherheit verschaffen sollte. [7]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 31.12.2013
LAURENT BERNHARD

Der Ständerat befasste sich in der Frühjahrssession des Berichtsjahres als Erstrat mit der **Revision des Kartellgesetzes**. Auf institutioneller Ebene erteilte die kleine Kammer der vom Bundesrat vorgeschlagenen Schaffung einer Gerichtsinstanz eine Abfuhr. Ausschlaggebend für diesen Entscheid war die Befürchtung einer Verlängerung der Verfahren. Stattdessen beschloss der Ständerat eine Professionalisierung und Verkleinerung der Wettbewerbskommission (WEKO). Das zwölfköpfige Gremium, in dem bis anhin auch Vertreter von vier Verbänden (Economiesuisse, Schweizerischer Gewerbeverband, Schweizerischer Gewerkschaftsbund und Stiftung für Konsumentenschutz) Platz nahmen, sollte auf fünf unabhängige Sachverständige reduziert werden. In Bezug auf das Teilkartellverbot, d.h. die Grundsatzverbote von Preis-, Mengen- und Gebietsabreden zwischen Konkurrenten (Horizontalabreden) sowie von vertikalen Preisbindungen und Gebietsabschottungen zwischen Produzenten und Händlern (Vertikalabreden) folgte die kleine Kammer den bundesrätlichen Anträgen. Der Ständerat sprach sich bei den Vertikalabreden dafür aus, im Einzelfall abweichende Rechtfertigungsmöglichkeiten zuzulassen, sofern von solchen Abreden eine effizienzsteigernde Wirkung ausging. Entgegen dem Vorschlag des Bundesrats sollte die Beweisführung jedoch nicht den Unternehmen, sondern der Wettbewerbsbehörde obliegen. Ausserdem legte der Ständerat fest, dass wettbewerbsfördernde Arbeitsgemeinschaften und Poolverträge weiterhin zulässig bleiben sollten. Diese Kooperationsformen waren in der Baubranche und in der Versicherungsbranche häufig anzutreffen. Schliesslich sollten Bagatellfälle nicht von der WEKO aufgegriffen werden. Für eine Überraschung sorgte die Annahme eines Minderheitsantrags Hess (fdp, OW). Dieser sah – im Sinne einer im Vorjahr vom Nationalrat angenommenen Motion Birrer-Heimo (sp, LU) – vor, dass Lieferanten aus OECD-Ländern ihre Schweizer Kunden zu den dort üblichen Bedingungen beliefern mussten. Dieser Entscheid, der die Bekämpfung der "Hochpreisinsel Schweiz" bezweckte, kam deutlich mit 25 zu 12 Stimmen zu Stande. Vertreter der unterlegenen Kommissionsmehrheit machten vergebens darauf aufmerksam, dass ein solcher Lieferzwang für ausländische Unternehmen ohne Schweizer Niederlassung kaum durchsetzbar war und der international gängigen Praxis widersprach. Nicht zuletzt aufgrund des Umstandes, dass der Ständerat die Vorlage in gewissen Bereichen grundlegend verändert und somit neue Fragen aufgeworfen hatte, beschloss die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-NR) im April, den Eintretensentscheid zu vertagen und weitere Abklärungen durchzuführen. Dies betraf vor allem den Umbau der Wettbewerbskommission und die Frage des Lieferzwangs. In der Presse wurde dies als Verzögerungstaktik einer aus Gewerbe- und Gewerkschaftsvertretern bestehenden unheiligen Allianz interpretiert. Im Oktober gab die WAK-NR bekannt, dass sich eine Mehrheit von 13 zu 9 Kommissionsmitgliedern gegen das vom Ständerat beschlossene Teilkartellverbot ausgesprochen hatte. Ein Gelingen der Gesetzesrevision erschien somit zunehmend ungewiss. [8]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.10.2014
DAVID ZUMBACH

Nachdem sich der Ständerat im März 2013 mit der **Revision des Kartellgesetzes** auseinandergesetzt und in einigen zentralen Punkten Anpassungen am bundesrätlichen Entwurf vorgenommen hatte, sprach sich im Januar 2014 die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-NR) gegen die Vorlage aus und stellte der grossen Kammer den Antrag, nicht auf die Vorlage einzutreten. Die Gründe für die Ablehnung waren laut Medienmitteilung der WAK-NR unterschiedlich: Einige Kommissionsmitglieder begründeten ihren Entscheid damit, dass in der ständerätlichen Detailberatung Bestimmungen aus der Vorlage gestrichen worden waren, die in ihren Augen für die Stärkung des Wettbewerbs und die Bekämpfung der Schweizer Hochpreisinsel von zentraler Bedeutung gewesen wären. Andere lehnten die Vorlage ab, weil sie zum einen das geltende Recht für genügend hielten und weil es zum anderen noch keine Rechtspraxis gab, die man hätte revidieren können. Die grosse Kammer folgte im März 2014 dem Vorschlag der WAK-NR und entschied mit 106 zu 77 Stimmen bei 4 Enthaltungen, nicht auf die Vorlage einzutreten. Die kleine Kammer hielt im Juni 2014 ihrerseits am Entscheid des Vorjahrs fest und spielte damit den Ball an den Nationalrat zurück. Im Vorfeld der Herbstsession 2014 liess die WAK-NR verlauten, dass man der grossen Kammer nun doch empfehle, auf den Entwurf einzutreten. In einigen zentralen Punkten widersprach die WAK-NR jedoch dem ständerätlichen Entscheid und bereitete zahlreiche Anträge vor. So zog sie es in Bezug auf das Teilkartellverbot, d.h. den Grundsatzverboten von Preis-, Mengen- und Gebietsabreden zwischen

Konkurrenten (Horizontalabreden) sowie von vertikalen Preisbindungen und Gebietsabschottungen zwischen Produzenten und Händlern (Vertikalabreden) vor, an der geltenden Regelung festzuhalten. Zudem hielt eine Mehrheit der Kommissionsmitglieder die Regelung des Ständerates betreffend die unzulässige Behinderung des Einkaufs im Ausland für impraktikabel. Die WAK-NR schlug ihrerseits eine Kompromisslösung über den Begriff des Missbrauchs der relativen Marktmacht vor. Betreffend die institutionelle Reform sprach sich die Kommission für eine auf 7 Mitglieder beschränkte, ausschliesslich aus unabhängigen Sachverständigen bestehende Wettbewerbskommission (WEKO) aus und lehnte den ständerätlichen Antrag für eine 11-köpfige WEKO ab. Obgleich sich die Kommissionsmehrheit für ein Eintreten stark machte, fand sich im Nationalrat auch in der Herbstsession 2014 keine Mehrheit für den Antrag: Mit 99 zu 80 Stimmen bei 12 Enthaltungen folgte die grosse Kammer einem Minderheitsantrag Rime (svp, FR) und versenkte den Entwurf zum Kartellgesetz damit definitiv. Die Medien bezeichneten die Revision des Kartellgesetzes als „Musterbeispiel einer gescheiterten Vorlage". Die vom Bundesrat beabsichtigte Stärkung der WEKO galt zu Beginn als ein mehrheitsfähiges Anliegen. Während grundlegender Widerstand gegen den Vorschlag des Bundesrats aus der SVP, der BDP und vom Gewerbeverband kam, die alle einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf in Abrede stellten, erhielten die Gegner im Nationalrat überraschend Unterstützung von einer Mehrheit der Grünen und einer Minderheit der SP. Wirtschafts- und Gewerkschaftskreise wehrten sich gegen die Verkleinerung und Professionalisierung der WEKO. Anstelle des 11- bis 15-köpfigen Gremiums, dem neben unabhängigen Sachverständigen auch Vertreter von vier Verbänden (Economiesuisse, Schweizerischer Gewerbeverband, Schweizerischer Gewerkschaftsbund und Stiftung für Konsumentenschutz) angehören, hätte die Kommission gemäss Ständerat auf fünf unabhängige Sachverständige reduziert werden sollen. [9]

---

1) NZZ und TA, 26.3.09; NZZ, 4.4. und 2.7.09.
2) LT, 1.7.10; TA, 30.6.10; NZZ, 28.5., 1.7. und 14.10.10; TA, 1.7.10; NZZ 22.10.10; BaZ, 9.11.10.
3) Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Erläuternder Bericht zur Änderung des Bundesgesetzes über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG), Bern 2010; NZZ, 7.3., 17.3., 4.5., 14.5., 12.8., 9.11. und 16.11.10; LT, 14.5. und 26.6.10; TA, 4.5., 15.5. und 12.7.10; SN, 28.5.10; SGT, 30.6.10, Handelszeitung, 14.–20.10.10; Lib., 9.11.10; TG, 9.11.10.
4) BBl, 2011, S. 3082 ff.; NZZ 31.3.11.
5) BBl, 2011, S. 3082; NZZ, 31.3. LT und NZZ, 24.9.11.
6) BBl, 2011, S. 7289; Medienmitteilung Seco vom 16.11.11
7) BBl, 2012, S. 3905ff.; NZZ, 23.2.12.
8) AB SR, 2013, S. 314ff.; NZZ, 22.3., 23.3., 24.4. und 9.10.13, SGT, 8.10.13, TA, 20.4 und 25.4.13.
9) AB NR, 2014, S. 118 ff.; AB NR, 2014, S. 1552 ff.; AB SR, 2014, S. 452 f.; BBl, 2012, S. 3905 ff.; BBl 2012, S. 3905 ff.; Medienmitteilung WAK-NR vom 19.8.14; Medienmitteilung WAK-NR vom 28.1.14; NZZ, 18.09.2014 ; NZZ, 22.01.2014