



17.050

**Das Cassis-de-Dijon-Prinzip
besser zur Wirkung bringen.
Bericht des Bundesrates
zur Abschreibung der Motion 15.3631**

**Pour une application effective
du principe du "Cassis de Dijon".
Rapport du Conseil fédéral
sur le classement de la motion 15.3631**

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 05.03.18 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 06.06.18 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Antrag der Mehrheit

Die Motion 15.3631 abschreiben

Antrag der Minderheit

(Birrer-Heimo, Barazzzone, Bertschy, Gschwind, Jans, Landolt, Leutenegger Oberholzer, Marra, Pardini, Ritter, Schelbert)

Die Motion 15.3631 nicht abschreiben

Proposition de la majorité

Classer la motion 15.3631

Proposition de la minorité

(Birrer-Heimo, Barazzzone, Bertschy, Gschwind, Jans, Landolt, Leutenegger Oberholzer, Marra, Pardini, Ritter, Schelbert)

Ne pas classer la motion 15.3631

Brunner Toni (V, SG), für die Kommission: Wir haben es hier mit einer Motion von Ständerat Hans Hess aus dem Jahr 2015 zu tun. Im Wortlaut wird darin der Bundesrat beauftragt, Massnahmen zu treffen, dass Hersteller von Produkten ihren Vertriebspartnern in der Schweiz in den Vertriebsverträgen ausdrücklich erlauben, für ihre Produkte auch dann Installations-, Wartungs- oder Garantiewerke zu leisten, wenn diese direkt im EWR eingekauft worden sind.

Die vorberatende Kommission empfiehlt Ihnen mit Stichentscheid des Präsidenten und bei 1 Enthaltung, die Motion abzuschreiben. Sie empfiehlt dies im Einklang mit dem Bundesrat. Die Kommissionsmehrheit hat hierfür gute Gründe:

1. Es ist mehr als zweifelhaft, ob im geforderten Bereich überhaupt ein Problem besteht. Jedenfalls sind bei der zuständigen Wettbewerbsbehörde, bei der Weko, keine entsprechenden Beschwerden hängig, die mit der Motion in irgendeiner Form geregelt werden könnten.
2. Wenn es zu Leistungsvereinbarungen von Vertriebspartnern kam, hatte dies gemäss einer Umfrage der Weko andere Gründe, zum Beispiel unterschiedliche Zulassungsbedingungen in der Schweiz und im EWR, was unter anderem – das gibt es in gewissen Bereichen – auf unterschiedliche Normen und Anschlüsse zurückzuführen ist. Das ist auch zurückzuführen auf gewisse Ausnahmen beim Cassis-de-Dijon-Prinzip oder auf Haftungsrisiken, welche die Leistungserbringer in der Schweiz nicht bereit sind zu tragen – auch das ist legitim. Dafür braucht es aber nicht diese Motion Hess Hans.



3. Private Wettbewerbsbeschränkungen, wie sie in der Motion angeführt werden, können durch das bereits bestehende Kartellrecht aufgefangen werden. Werden nämlich Probleme festgestellt, so kann jede Privatperson oder auch jedes Unternehmen jederzeit an die Wettbewerbsbehörde gelangen, welche dann eine Untersuchung durchführt und allenfalls Sanktionen aussprechen kann. Die Weko hat denn auch nach der Annahme der Motion ihre Vertikalbekanntmachung überarbeitet. Sie schreibt: "Die Nichtvergütung von Garantieleistungen durch den Hersteller bei direkt- oder parallelimportierten Produkten kann einen direkten, absoluten Gebietsschutz darstellen." Wir wissen unterdessen, dass solche Vereinbarungen direkt sanktionierbar sind.

4. Die Motion wäre ein klassischer Auslöser staatlicher Überreglementierung und eines zusätzlichen unsäglichen Bürokratieaufwands. Denken Sie nur daran, welcher zusätzliche Aufwand bei allen Unternehmen entstehen würde; diese müssten nämlich sämtliche Verträge – bei grösseren Unternehmen können das gleich Hunderte von Verträgen sein – überarbeiten und anpassen. Es wäre aber auch ein zusätzlicher administrativer Aufwand für den Staat, weil Kontrollaufwand entstehen würde. Schliesslich müssten ja diese Verträge auch überprüft werden. Das würde die Bürokratie wieder aufblähen.

Vor diesem Hintergrund und jenem der bereits bestehenden kartellrechtlichen Regelungen, die wir in unserem Land haben, wäre die Quintessenz dieser Motion ein unzulässiger Eingriff in die Vertragsfreiheit von Geschäftspartnern, was wir nicht goutieren können.

Zusammengefasst: Die Motion ist überflüssig. Kein zusätzlicher staatlicher Handlungsbedarf ist ausgewiesen. Und wer direkt im Ausland einkauft – bitte, nehmen Sie auch diese Bemerkung noch zur Kenntnis –, der tut dies sehr oft aus finanziellen Überlegungen. Wer billig einkaufen will, muss sich aber auch gewisser Nachteile bewusst sein, nämlich dass zum Beispiel gewisse Anschlüsse und Normen, die wir hier in der Schweiz kennen, so im EWR-Raum nicht passen und dass es daher bei der Montage oder bei der Installation in der Schweiz möglicherweise wegen des fehlenden Supports zu Problemen kommen kann. Oder es fehlen beziehungsweise es gibt gar keine Garantieleistungen. Auch das könnte ein Nachteil sein. Also, der niedrigere Preis dank Direkteinkauf im Ausland hat halt auch seinen Preis. Irgendwo muss es ja einen Unterschied geben, und irgendwo hat man solche Konsequenzen halt auch selber zu tragen.

Im Namen der Kommission beantrage ich Ihnen, dass Sie diese überflüssige Motion abschreiben, und zwar können Sie sie guten Gewissens abschreiben.

Lüscher Christian (RL, GE), pour la commission: Un petit historique: la motion 15.3631, "Pour une application effective du principe du 'Cassis de Dijon'", déposée par l'ancien conseiller aux Etats Hans Hess, a été acceptée le 16 septembre 2015 par le Conseil des Etats et le 17 mars 2016 par notre conseil. Par cette motion, notre collègue demandait que le Conseil fédéral soit chargé "de faire en sorte que les fabricants de produits indiquent expressément dans les contrats de distribution qu'ils autorisent leurs distributeurs suisses à effectuer notamment tous travaux d'installation, d'entretien ou de garantie pour leurs produits même lorsque ceux-ci ont été achetés directement dans l'Espace économique européen." L'auteur faisait valoir à l'époque que les entreprises suisses refuseraient d'installer ou d'assurer la maintenance de certains appareils. On pense notamment aux installations de cuisine, appareils électriques, appareils sanitaires, de ventilation, de laboratoires, et même de bateaux de plaisance, lorsqu'ils ont été achetés à l'étranger, dans un pays de l'EEE. Les fins de non-recevoir, selon l'auteur de la motion, étaient provoquées, pour ne pas dire encouragées, par les fabricants européens eux-mêmes et par les importateurs suisses.

A l'époque, le Conseil fédéral avait proposé de rejeter la motion, arguant qu'il s'agissait en réalité de cas isolés et que les bases légales existaient déjà pour combattre de telles pratiques, ce qui avait d'ailleurs été confirmé par le Tribunal fédéral, notamment dans sa jurisprudence Gaba.

Suite à l'avis du Conseil fédéral, la Commission de la concurrence a lancé une étude, qui se voulait exhaustive, auprès des entreprises pour évaluer la pertinence de cette motion. Les résultats de cette étude, qui ont été transmis au Parlement après l'adoption de la motion, démontrent ce qui suit. D'abord, les refus des prestations mentionnées ne se produisent que dans une très faible mesure. Ensuite, les refus examinés ne sont absolument pas dus à des accords de concurrence entre fabricants ou fournisseurs et entreprises, mais sont en réalité dus, premièrement, au remboursement insuffisant des services de garantie par les fabricants et importateurs; deuxièmement aux éventuels risques de

AB 2018 N 185 / BO 2018 N 185

responsabilité et, troisièmement, aux entraves techniques au commerce.

En fin de compte, l'étude qui a été effectuée par le secrétariat de la Commission de la concurrence a clairement montré que les mesures privées décrites dans la motion Hess Hans 15.3631, "Pour une application effective du principe du 'Cassis de Dijon'", et mises en oeuvre par les fabricants et importateurs n'étaient en réalité pas



un fait généralisé. Ainsi, du point de vue du Conseil fédéral, il n'y avait pas lieu de légiférer en la matière. A l'inverse, les tâches d'exécution risqueraient d'engendrer des charges administratives inutiles et des contrôles à caractère bureaucratique. Le Conseil fédéral proposait donc de ne pas accepter cette motion.

Ce n'est qu'avec la voix prépondérante du président que la commission a décidé, par 12 voix contre 12 et 1 abstention, d'approuver le classement de la motion déposée par l'ancien conseiller aux Etats Hans Hess. Celle-ci visait à ce que les fabricants de produits indiquent expressément que les contrats de distribution devaient mentionner l'obligation d'assurer la maintenance.

La majorité de la commission, il faut le dire, partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel des obstacles autres que les contrats de distribution expliqueraient principalement le refus de fournir les prestations en question. En cas d'acceptation de cette motion, il en résulterait aussi, il faut le dire, une grave violation des principes contractuels qui ont toujours guidé notre Etat de droit et notre économie. Il serait pour le moins particulier d'obliger des particuliers et des libres contractants à insérer des clauses obligatoires à l'intérieur de leurs contrats.

Une fois encore, je le répète, c'est une très courte majorité de la commission qui vous demande de classer cette motion.

Birrer-Heimo (S, LU): Ich bitte Sie namens einer grossen Minderheit – Sie haben es gehört, das Abstimmungsergebnis war 12 zu 12 Stimmen mit Stichentscheid des Präsidenten – die Motion von alt Ständerat Hans Hess nicht abzuschreiben.

Die Motion ist vom Ständerat und vom Nationalrat angenommen worden. Im Ständerat wurde sie mit 35 zu 4 Stimmen angenommen, im Nationalrat mit 93 zu 82 Stimmen. Wir haben es gehört: Sie verlangt, dass Hersteller von Produkten ihren Vertriebspartnern in der Schweiz in den Vertriebsverträgen ausdrücklich erlauben, für ihre Produkte auch dann Installations-, Wartungs- oder Garantiearbeiten usw. zu leisten, wenn diese direkt im Europäischen Wirtschaftsraum eingekauft worden sind.

Mit der Umsetzung der Motion können Massnahmen gegen die Hochpreisinsel Schweiz beziehungsweise gegen den bekannten Preiszuschlag Schweiz bei Importprodukten ergriffen werden, die sowohl Konsumentinnen und Konsumenten als auch Unternehmen zugutekämen, weil auf diese Weise Marktabstottungen entgegengewirkt werden könnte. Es geht um die Verhinderung privater Importbeschränkungen. Das heisst, auf Betriebspartner in der Schweiz wird Druck ausgeübt, direkt importierte Produkte nicht zu installieren oder zu warten.

Ich habe ein Beispiel von einer Person, die einen Heizkessel gekauft hat. Das Gewerbe würde ihn installieren. Der Importeur verweigert dies. Der Kessel entspricht aber allen Vorschriften und ist zugelassen. Es gibt also in dieser Hinsicht keine Handelshemmnisse, und die Motion Hess Hans spricht auch klar von zugelassenen Produkten.

Ziel der Motion ist, dass die Vertriebspartner in der Schweiz – das sind Gewerbebetriebe, Installateure, Monteure – sicher sein können, dass sie keinerlei Nachteile erleiden, wenn sie Produkte, die im Ausland gekauft wurden, hier installieren, montieren oder warten. Es geht allein darum, dass das Gewerbe in der Schweiz selber und frei entscheiden kann, ob es Produkte, die von Letztverbrauchern im Ausland eingekauft worden sind, in der Schweiz installiert oder wartet. Diese Massnahme verstösst somit nicht gegen die Vertragsfreiheit, da es ja den Schweizer Betriebspartnern freisteht, aus triftigen Gründen auf diese Arbeiten zu verzichten.

Das Parlament hat dem Bundesrat einen klaren Auftrag gegeben zu handeln. Und nun wird uns mit doch ziemlich schwachen Argumenten die Abschreibung der Motion vorgeschlagen. Auch wenn der Bundesrat und das Seco die Motion nicht für gut befinden – das haben wir mehrmals zu spüren bekommen –, geht es nicht an, dass der Auftrag nicht ausgeführt und uns eigentlich indirekt zu verstehen gegeben wird, wir hätten falsch entschieden, und zwar vor allem mit der Begründung, dass eine Umfrage der Weko keinen Handlungsbedarf aufzeige.

Mit Verlaub, von 6000 Umfragebögen sind 252 retourniert worden, was einem doch sehr dürftigen Rücklauf von 4,2 Prozent entspricht. Da kann man wohl kaum von einer repräsentativen Umfrage sprechen. Wenn man sich dann noch die Fragen auf den Bögen anschaut, dann muss man schon von suggestiven Fragen sprechen. Die erste Frage an die Unternehmen lautet: "Haben Sie in den letzten zehn Jahren Ihre Installations-, Wartungs-, Reparatur- oder Garantiearbeiten bei Produkten, welche Schweizer Kunden und Kundinnen direkt im Ausland eingekauft haben, verweigert?" Man fragt also die Leute, ob sie sich unkorrekt verhalten haben, und wundert sich dann, dass nicht alle schreiben: "Natürlich haben wir das." Es ist ja klar, dass man auf eine solche Frage wahrscheinlich kaum die Antwort gibt: "Ich habe mich nicht korrekt verhalten." Es ist schon sehr suggestiv, wenn man so fragt. Und dann heisst es im Bericht auch noch, dass strategisch motivierte Antworten nicht ausgeschlossen werden könnten. Diese Umfrage dient nun als Rechtfertigung, dass nicht gehandelt wird,



dass man die Motion Hess Hans abschreiben will.

Diese missbräuchliche Abschottung gibt es. Ob sie grossflächig ist oder nicht, ist nicht entscheidend. Sie behindert den Wettbewerb und erlaubt es einigen nach wie vor, hohe Preise abzuschöpfen.

Ich komme nun noch zur Umsetzung, die im Bericht als sehr kompliziert dargestellt wird – dabei kann die Motion einfach umgesetzt werden. Dazu braucht es nicht aufwendige Prüfungen von Vertragsbedingungen bei den Unternehmen. Die Weko hat das in einem früheren Fall selber schon bewiesen. Sie kann es zum Beispiel bekanntmachen, wenn Hersteller und Importeure auf ihren Homepages offiziell erklären, dass auch Direktimporte, sofern sie in der Schweiz zugelassen sind, gewartet und repariert würden. Dann wäre das bereits schon der nötige Beweis, und da kann man auf aufwendige bürokratische Prüfungen verzichten.

Die Idee einer solchen Erklärung, die sehr wirksam ist, ist nicht neu. Sie wurde von der Weko selbst im Fall Volkswagen-Vertriebssystem im Jahr 2000 bereits angewendet. Die Weko gibt also ausdrücklich bekannt, dass Vertriebsverträge der Hersteller untersucht würden, ausser man mache eine solche Erklärung und dann sei dies nicht nötig.

Ich bitte Sie, die Abschreibung der Motion von alt Ständerat Hess abzulehnen und am von Ihnen gegebenen Auftrag festzuhalten. Die Motion kann unbürokratisch umgesetzt werden, und sie bietet eine Handlungsmöglichkeit gegen die Hochpreisinsel Schweiz. Nutzen Sie diese, und versprechen Sie nicht immer nur, ohne zu handeln.

Schneider-Ammann Johann N., Bundesrat: Die Motion will mutmassliche Probleme mit Installations-, Wartungs- oder Garantiearbeiten bei Produkten aus dem EWR lösen. Sie fordert, dass die Hersteller ihren Vertriebspartnern in der Schweiz ausdrücklich, d. h. zwingend schriftlich, erlauben müssen, solche Arbeiten zu leisten.

Im Rahmen der Diskussion über dieses Geschäft hat sich gezeigt, dass viele Faktoren unbekannt sind, und es sind auch Missverständnisse aufgekommen. Lassen Sie mich kurz auf die fünf wichtigsten eingehen.

1. Die Motion fordert in Anlehnung an die Kraftfahrzeug-Bekanntmachung eine Änderung der Vertikalbekanntmachung der Wettbewerbskommission. Die Kraftfahrzeug-Bekanntmachung sieht gewisse Regelungen betreffend Reparatur, Wartung und Garantie von Kraftfahrzeugen vor. Jedoch ist zu beachten: Die Weko ist unabhängig. Die Weko bestimmt, ob ein Verfahren eingeleitet wird oder nicht, und nicht der Bundesrat.
2. Die Motion ist inhaltlich bereits erfüllt. Sie will bestimmte private Wettbewerbsbeschränkungen verbieten. Das

AB 2018 N 186 / BO 2018 N 186

geltende Kartellrecht reicht aus: Marktabschottungen durch Hersteller sind grundsätzlich verboten und unabhängig von der Branche direkt sanktionierbar. Das hat das Bundesgericht in den Fällen Elmex einerseits und BMW andererseits bestätigt. Zudem hat die Weko im Sommer 2017, wie von der Motion gewünscht, die Vertikalbekanntmachung überarbeitet. Abreden zwischen Herstellern im Ausland und Lieferanten oder Installateuren in der Schweiz können als Beschränkungen des Wettbewerbs gelten und werden somit direkt sanktionierbar. Einige von Ihnen sind der Meinung, das geltende Kartellgesetz bringe nichts, da Vereinbarungen der Hersteller nicht nachweisbar seien. Dann ist aber auch fraglich, inwiefern die Forderungen der Motion hier etwas ändern könnten. Denn auch bei der Umsetzung der Motion sind weiterhin mündliche Abreden möglich.

3. Die Motion fokussiert auf Probleme, die nicht existieren bzw. nicht auf private Wettbewerbsbeschränkungen zurückzuführen sind. Das heisst, dass den Wettbewerbsbehörden keine Beschwerden vorliegen. Das Sekretariat der Weko hat im Sommer 2016 eine Marktumfrage durchgeführt. Diese hat bestätigt, dass das Problem nicht existiert. Ich habe gehört, Frau Nationalrätin Birrer-Heimo, was Sie zu den Fragebogen gesagt haben. Auch nach der Marktumfrage wurden den Wettbewerbsbehörden keine Fälle zugetragen. Insbesondere einzelne Verweigerungen sind nicht auf die Hersteller zurückzuführen. Die Ursachen für Leistungsverweigerungen liegen woanders, nämlich bei unterschiedlichen Zulassungsbestimmungen zwischen der Schweiz und dem EWR, bei vertragsrechtlichen Haftungsrisiken und bei Ausnahmeregelungen innerhalb des Cassis-de-Dijon-Prinzips.

4. Die Umsetzung bedeutet unnötigen Bürokratieaufwand für die Unternehmen. Etliche Hersteller haben in der Schweiz mehrere Hundert Vertragspartner. Möglicherweise müssten sämtliche Verträge mit diesen Vertriebspartnern in der Schweiz überarbeitet werden.

5. Die Umsetzung in der Praxis ist schwierig. Wie kann der Staat feststellen, ob ein Monteur Serviceleistungen verweigert, weil dies der Hersteller verbietet? Es gibt ganz andere berechtigte Gründe für die Ablehnung eines Auftrags wie fehlende Kapazitäten oder schlechte Erfahrungen mit einem Kunden. Wie kann die Aufnahme einer ausdrücklichen Erlaubnis kontrolliert werden? Sollen die Unternehmen in Zukunft alle Vertriebsverträge



der Weko einzeln vorlegen müssen? Weiter ist auch die Zunahme an Rechtsunsicherheit für betroffene Unternehmen zu beachten. Das heisst, dass allenfalls ein faktischer Vertragszwang bestünde. Insbesondere die KMU könnten sich aus Angst vor einem kartellrechtlichen Verfahren nicht mehr trauen, Aufträge abzulehnen. Zusammenfassend gesagt: Der Bundesrat sieht keinen Handlungsbedarf für die Regelung im Sinne der Motion, dies, noch einmal, aus den genannten Gründen: Die wesentlichen Forderungen der Motion sind umgesetzt; die Weko ist unabhängig; das geltende Kartellgesetz ist ausreichend; das vorgebrachte Problem besteht so nicht – den Wettbewerbsbehörden sind keine Fälle bekannt; ein erheblicher Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit ist nicht erwünscht; und auch die Schaffung von unnötiger Bürokratie ist nicht erwünscht. Sinnvoller ist, weiterhin eine strikte Anwendung des bestehenden Kartellgesetzes zu verlangen. Mit den jüngsten Entscheiden des Bundesgerichtes ist dies auch einfacher. Der Abbau staatlicher Handelshemmnisse ist voranzutreiben wie auch die Erleichterung von Parallel- und Direktimporten.

In diesem Rat sind viele Mitglieder der Überzeugung, dass nicht reguliert werden muss, wo keine Probleme bestehen. Halten Sie an der Annahme der Motion fest, dann beschliessen Sie ein staatliches Eingreifen, das keinen erkennbaren Mehrwert liefert, aber neuen administrativen Aufwand und zusätzlich Unsicherheit bei den möglicherweise betroffenen KMU nach sich zieht.

Der Bundesrat beantragt Ihnen deshalb, die Motion abzuschreiben.

Le président (de Buman Dominique, président): La majorité de la Commission de l'économie et des redevances et le Conseil fédéral proposent de classer la motion 15.3631. Une minorité Birrer-Heimo propose de ne pas classer la motion.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 17.050/16574)

Für den Antrag der Mehrheit ... 94 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 84 Stimmen

(2 Enthaltungen)