



Eidgenössische Volksinitiative

«Stop der Hochpreisinsel – für faire Preise (Fair-Preis-Initiative)»

Langargumentarium

1. Die Ausgangslage

Schweizer KMU, Restaurants, Hotels, landwirtschaftliche Betriebe, der Handel, grosse Unternehmen, aber auch Spitäler, Universitäten und Fachhochschulen, öffentliche Unternehmen und die Verwaltung benötigen Produkte und Dienstleistungen, Halbfabrikate, Vorleistungen oder auch Software, die im Ausland hergestellt werden. Diese ausländischen Produkte müssen sie vielfach zu einem Preis einkaufen, der weit über dem Preis liegt, den ihre Konkurrenten im Ausland bezahlen. Viele international tätige ausländische Lieferanten können einen ungerechtfertigten Aufpreis (Schweiz-Zuschlag) durchsetzen, weil für die Nachfrager in der Schweiz keine ausreichenden und zumutbaren Ausweichmöglichkeiten bestehen. Bei vielen Produkten besteht für Schweizer Unternehmen faktisch ein Beschaffungszwang zu überhöhten Preisen.¹ Parallelimporte funktionieren überall dort nicht, wo Konzerne ihren Vertrieb oder den Graumarkt kontrollieren können. Wer in der Schweiz produziert, steht aber beim Verkauf der Produkte im Wettbewerb mit Unternehmen aus dem Ausland (WTO, Freihandelsabkommen, Verträge mit der EU). Er verliert an Wettbewerbsfähigkeit, wenn er Produktionsmittel zu höheren Preisen einkaufen muss als die Konkurrenz aus dem Ausland.

Es sind deshalb nur in geringem Mass die höheren Schweizer Lohn-, Infrastruktur- oder Mietkosten, welche die höheren Endverkaufspreise in der Schweiz verursachen.² Vielmehr sind es die ungerechtfertigten Schweiz-Zuschläge, welche die Produktionskosten im Inland erheblich verteuern und den Wettbewerb behindern. Die Schweizer Firmen verlieren damit im Inland und im Export an Konkurrenzfähigkeit.

¹ Preisdiskriminierung liegt vor, wenn für ein Produkt unterschiedliche Preise verlangt werden, die nicht kostenbegründet sind. Preisdiskriminierung erlaubt es den Unternehmen, die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten besser abzuschöpfen und einen höheren Gewinn als bei einem Einheitspreis zu erzielen. Quelle: Geographische Preisdiskriminierung – kein Problem? Dr. Rafael Corazza, Direktor, Wettbewerbskommission WEKO, Promarca, 11. Juni 2015.

² Häufig wird der Anteil der Personalkosten am Preis überschätzt. Im Detailhandel beträgt der Kostenanteil für die Warenbeschaffung 61 Prozent. Das ist der grösste Kostenblock. Der Anteil des Personals beträgt nur 14 Prozent. Die Löhne sind somit für die Höhe der Preise nicht ausschlaggebend.

Quelle: <http://www.srf.ch/sendungen/kassensturz-espresso/themen/arbeit/die-maer-der-hohen-schweizer-loehne>, zitiert aus Studie «Schweizer Detailhandel im internationalen Vergleich», BAK Basel, 2011.

Auch die Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten sind beim Kauf von Waren und Dienstleistungen von diesen Schweiz-Zuschlägen betroffen. Um von günstigen Preisen zu profitieren, legen sie deshalb immer weitere Wege ins benachbarte Ausland zurück. Die Credit Suisse geht davon aus, "dass die Schweizer Bevölkerung 2015 für gegen CHF 11 Mrd. im grenznahen Ausland einkaufte. Jeder zehnte in der Schweiz konsumierte Franken floss also in die Kassen der ausländischen Detailhändler – der Einkaufstourismus ist somit definitiv keine Randerscheinung mehr."³ In dieser Zahl nicht enthalten sind zum Beispiel im Ausland getätigte Ausgaben für gastgewerbliche Leistungen, Coiffeur- oder Zahnarztbesuche, Drucksachen, Treibstoffe, Fahrzeuge und Einkäufe von Gewerbebetrieben.

Dabei wäre die Lösung einfach. Der Staat muss lediglich den freien Einkauf im Ausland zu dortigen Marktpreisen und branchenüblichen Bedingungen gewährleisten. Wird der Einkauf im Ausland durch Abreden verunmöglicht, so kann dies durch die Wettbewerbskommission WEKO gestützt auf Art. 5 Kartellgesetz (KG) unterbunden werden (Beispiele: Gaba/Elmex, BMW, Nikon, siehe Fussnoten 8 und 9). Wird der Einkauf im Ausland durch ein einzelnes Unternehmen durch Lieferverweigerung ("einseitiges Verhalten") verhindert, wäre allenfalls Art. 7 Kartellgesetz anwendbar. Die WEKO wendet diese Bestimmung aber in der Praxis nur auf marktbeherrschende Unternehmen an, wobei sie den Begriff der Marktbeherrschung äusserst restriktiv handhabt. Art. 7 KG ist daher in der Praxis toter Buchstabe. Deshalb besteht Handlungsbedarf bezüglich Unternehmen mit sogenannter relativer Marktmacht.⁴

2. Die gescheiterte Kartellgesetzrevision: der Handlungsbedarf ist beträchtlich

Im Februar 2012 legte der Bundesrat dem Parlament die Revision des Kartellgesetzes vor. Die Gesetzesvorlage des Bundesrats hatte zum Ziel, den Wettbewerb in der Schweiz zu stärken und damit die Preise zu senken. Die Revision des Kartellgesetzes scheiterte im September 2014, nachdem der Nationalrat trotz Empfehlung seiner vorberatenden Wirtschaftskommission WAK nicht auf die Vorlage eingetreten war. Im Rahmen der Revision des Kartellgesetzes wurden mehrere Vorstösse im Parlament behandelt, die ebenfalls alle gescheitert sind.⁵

Der Handlungsbedarf im Bereich des Kartellgesetzes wurde vom Bundesrat und der Kommission für Wirtschaft und Abgaben WAK im National- und Ständerat anerkannt. Das Parlament hat es aber verpasst, das Kartellrecht wettbewerbs- und damit auch konsumentenfreundlicher auszugestalten. Der faktische Beschaffungszwang im Inland für Schweizer Unternehmen bleibt bestehen. Dadurch verlieren vor allem Schweizer KMU, die Produkte aus dem Ausland

³ Retail Outlook 2016, Wie viel Schweiz steckt im Schweizer Detailhandel, Credit Suisse, 7. Dezember 2015.

⁴ Vorschlag gemäss der parlamentarischen Initiative 14.449 (Art. 4 Abs. 2 ^{bis} neu): "Als *relativ marktmächtige Unternehmen* gelten einzelne Unternehmen, soweit von ihnen andere Unternehmen als Anbieter oder Nachfrager einer bestimmten Art von Waren oder gewerblichen Leistungen (...) in der Weise abhängig sind, dass ausreichende und zumutbare Möglichkeiten, auf anderen Unternehmen auszuweichen, nicht bestehen."

⁵ Eine Übersicht zur Kartellgesetzrevision findet sich auf: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20120028

weiterverarbeiten oder anbieten, an internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Die Hochpreisinsel Schweiz wird akzentuiert.

Die parlamentarische [Initiative «Überhöhte Importpreise – Aufhebung des Beschaffungszwangs im Inland»](#) von alt Ständerat Hans Altherr (FDP/AR) greift einen Punkt der Revision des Kartellgesetzes wieder auf. Die Initiative will dafür sorgen, dass missbräuchliche Schweiz-Zuschläge besser bekämpft werden können. Dies soll über die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der nach Art. 7 des KG geltenden Missbrauchskontrolle für marktbeherrschende Unternehmen⁶ auf relativ marktmächtige Unternehmen erfolgen.

Die parlamentarische Initiative geht in die richtige Richtung, das Ergebnis der Parlamentsberatung ist jedoch ungewiss. Die ständerätliche Wirtschaftskommission hat sich zwar klar für den Vorschlag ausgesprochen. In der Kommission des Nationalrats war der Ausgang mit 13 zu 10 Stimmen aber knapp. Gemäss einer [Medienmitteilung der Kommission](#) war umstritten, ob der Vorschlag der parlamentarischen Initiative überhaupt das richtige Mittel gegen Schweiz-Zuschläge sei. Klar ist, dass namhafte Verbände, die einseitig die Interessen von Konzernen und Generalimporteuren vertreten, die parlamentarische Initiative verhindern wollen. Dem Vernehmen nach haben Economiesuisse, das SECO und die WEKO Bedenken zur parlamentarischen Initiative geäussert. Erfreulich ist: die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren unterstützt die Initiative Altherr.⁷

Die parlamentarische Initiative hat allerdings ein gewichtiges Manko: Sie lässt die Fragen der Reimporte und des grenzüberschreitenden Online-Handels offen. Beide Punkte werden von der Fair-Preis-Initiative geklärt.

3. Weshalb braucht es die Fair-Preis-Initiative?

Die parlamentarische Initiative «Überhöhte Importpreise – Aufhebung des Beschaffungszwangs im Inland» ([14.449](#)) von alt Ständerat Hans Altherr (FDP/AR) ist ein guter Vorschlag, der Verfassungsartikel ist aber umfassender und gewährleistet höhere Rechtssicherheit. Das Parlament kann eine parlamentarische Initiative ablehnen, in abgeschwächter Form annehmen und mittelfristig wieder ändern. Das Volk und die Stände sollen entscheiden können, ob wettbewerbsverzerrende und missbräuchliche Preisdifferenzierungen endlich der Vergangenheit angehören.

Die vorliegende Volksinitiative ist ein wirksames Mittel gegen wettbewerbsverzerrende Vertriebs- und Preisstrukturen in der Schweiz. Art. 96 Abs. 1 der Bundesverfassung wird zurzeit nur für marktbeherrschende Unternehmen angewendet. Bei einer Annahme der Volksinitiative werden die Bestimmungen erweitert auf marktmächtige (Art. 96 Abs. 1), beziehungsweise relativ marktmächtige (Übergangsbestimmungen) Unternehmen. Der Verfassungsartikel sorgt dafür,

⁶ Art. 4 Abs. 2 Kartellgesetz: "Als *marktbeherrschende Unternehmen* gelten einzelne oder mehrere Unternehmen, die auf einem Markt als Anbieter oder Nachfrager in der Lage sind, sich von andern Marktteilnehmern (Mitbewerbern, Anbietern oder Nachfragern) in wesentlichem Umfang unabhängig zu verhalten."

⁷ http://www.vdk.ch/media/archive2/medienmitteilungen/MedienmitteilungJV2015VDK_05112015.pdf

dass Schweizer Unternehmen eine echte Beschaffungsfreiheit erhalten, was wiederum eine Voraussetzung für faire Konsumentenpreise ist. Sinken die Preise im Inland, kaufen die Konsumentinnen und Konsumenten wieder vermehrt in der Schweiz ein und der Einkaufstourismus verliert an Bedeutung. Tiefere Preise stärken die Schweizer Wirtschaft, weil die Unternehmen international wettbewerbsfähiger werden und auf Auslagerungen oder schlimmstenfalls Betriebsschliessungen verzichten können. Sie sichern somit Arbeitsplätze und erhöhen zudem die Kaufkraft der Konsumenten. Echte Beschaffungsfreiheit und sinkende Beschaffungskosten verringern zudem den Druck auf die Löhne in der Schweiz.

Der neue Verfassungsartikel stärkt den Wettbewerb. Preisdifferenzierungen bleiben weiterhin möglich, solange mit diesen nicht wettbewerbswidrige Ziele verfolgt werden. Missbräuchliches Verhalten von relativ marktmächtigen Unternehmen soll mit dem Verfassungsartikel unterbunden werden.

4. Welche Inhalte regelt der geplante Verfassungsartikel, bzw. die Übergangsbestimmungen?

Der Verfassungsartikel und die Übergangsbestimmungen enthalten folgende Elemente:

- Der Bund trifft Massnahmen zur Gewährleistung der Beschaffungsfreiheit im Ausland sowie auch zur Unterbindung von Wettbewerbsbeschränkungen durch relativ marktmächtige Unternehmen (Definition: siehe Fussnote 4).
- Direkte Sanktionen können nach dem geltenden Art. 49 KG Kartellgesetz gegen marktbeherrschende Firmen, die sich unzulässig verhalten, verfügt werden, weil diese mit Sicherheit wissen, dass sie den Markt beherrschen. Dagegen stehen bei relativ marktmächtigen Firmen rasche Verfahren sowie die Behebung der Nichtbelieferung oder der Preisdiskriminierung durch die WEKO oder durch die Zivilgerichte im Vordergrund. Relativ marktmächtige Unternehmen werden nicht sanktioniert, weil dies rechtsstaatlich heikel wäre: Ein solches Unternehmen weiss unter Umständen gar nicht, dass es relativ marktmächtig ist. Der faktische Beschaffungszwang im Inland dagegen soll möglichst schnell aufgehoben werden.
- Reimporte von Waren in das Land, in dem sie hergestellt wurden, können von den Anbietern eingeschränkt werden, wenn der Reimport dieser Waren zum Zweck des Weiterverkaufs in diesem Land und nicht zur weiteren Bearbeitung erfolgt.
- Nicht sachlich gerechtfertigte Preisdiskriminierungen sind auch im internationalen Online-Handel grundsätzlich verboten.

5. Genügt der Abbau von Handelshemmnissen nicht?

Handelshemmnisse und auch Zölle wurden in den vergangenen Jahren sukzessive abgebaut. Während früher viele Produkte eigens für den Schweizer Markt produziert, umgepackt oder neu etikettiert werden mussten, können heute viele dieser Produkte einfacher und ohne Hürden in die Schweiz importiert werden. Für Produkte aus dem EU-Raum gilt die grundsätzliche Vorgabe, dass die Produkte den Vorschriften des jeweiligen EU- oder EWR-Landes entsprechen und dort auch rechtmässig in Verkehr gebracht wurden (Art. 16 Abs. 1 Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse THG).

Der Abbau von Handelshemmnissen genügt aber nicht. Die Preisdiskriminierungen durch Private bestehen in der Praxis weiter. Waren und Dienstleistungen werden trotz dem Abbau staatlicher Handelshemmnisse nicht in die Schweiz verkauft. Auch ein freier Warenverkehr ohne staatliche Handelshemmnisse nützt kaum, solange international tätige Konzerne, aufgrund ihrer Marktmacht, für die Schweiz ungestraft höhere als Wettbewerbspreise festsetzen können.

Will ein Staat Freiheit für Importe, muss er nicht nur staatliche Handelshemmnisse abbauen, sondern auch "private" Importbeschränkungen verhindern.

6. Kann das Kartellgesetz im Ausland durchgesetzt werden?

Die Durchsetzung des Kartellgesetzes gegen Unternehmen im Ausland ist schon heute möglich. Das Urteil des Bundesgerichtes im Fall Gaba/Elmex⁸ sowie die Verfügungen der WEKO gegen BMW und Nikon⁹ wegen unzulässigen Wettbewerbsabreden gemäss Art. 5 Abs. 4 KG zeigen, dass die WEKO gegen Unternehmen vorgehen kann, die im Ausland den Wettbewerb mit Auswirkungen auf die Schweiz beschränken.

In der Schweiz, der EU und vielen anderen Staaten gilt im Bereich des Kartellrechts das sogenannte Auswirkungsprinzip. Dieses ist in Art. 2 Abs. 2 KG verankert: "Das Gesetz ist auf Sachverhalte anwendbar, die sich in der Schweiz auswirken, auch wenn sie im Ausland veranlasst werden."

Klagen aus unerlaubter Handlung sind nach dem schweizerischen Gesetz über das internationale Privatrecht (IPRG) und dem Lugano-Übereinkommen¹⁰ in der Schweiz und im Ausland möglich. Rechtskräftige Urteile schweizerischer Zivilgerichte sind in den Vertragsstaaten des Lugano-Übereinkommens (EWR, ohne Fürstentum Lichtenstein) ohne weiteres vollstreckbar.

Das Parlament hat zudem den «Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und der EU über die Zusammenarbeit bei der Anwendung ihres Wettbewerbsrechts und über die Umsetzung (Änderung des Kartellgesetzes)» am 20. Juni 2014

⁸ Online im Internet: www.bger.ch/press-news-2c_180_2014-t.pdf

⁹ Online im Internet: [Verfügung gegen BMW](#) [Verfügung gegen Nikon](#)

¹⁰ Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Lugano-Übereinkommen, LugÜ), in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Januar 2011.

angenommen. Neu geschaffen wurde Art. 42b KG "Bekanntgabe von Daten an eine ausländische Behörde".¹¹

7. Beispiele von missbräuchlichen Schweiz-Zuschlägen

Beispiele aus verschiedenen Branchen zeigen, wie Schweizer Unternehmen und Konsumenten durch die Praktiken ausländischer Lieferanten benachteiligt werden:

1. Markante Preisunterschiede bestehen im Detailhandel bei Konsumgütern des täglichen Bedarfs, bei Körperpflegeprodukten, Markenge tränken, aber auch bei Kleidern, Büchern, Zeitschriften oder Spielzeug. Für Kosmetikartikel bezahlen Schweizer Konsumenten zum Beispiel rund 70 Prozent mehr als deutsche Verbraucher, obwohl die Mehrwertsteuer in der Schweiz mehr als 11 Prozentpunkte tiefer ist als in Deutschland.¹²
2. Fahrzeugbauer in der Schweiz können zahlreiche Teile, auf die sie wegen Kundenwünschen angewiesen sind, nicht dort einkaufen, wo sie wollen. Weil sie für Bremsen, Anhängerkupplungen, Achsen, Pneus oder Blachen viel mehr bezahlen als ihre Konkurrenten im Ausland, sind sie nicht mehr wettbewerbsfähig. Die Kunden der Fahrzeugbauer decken sich derweil zunehmend im Ausland ein.
3. Für viele Software und Updates erhalten Nachfrager aus der Schweiz automatisch einen höheren Preis. Das Ausweichen auf Konkurrenzprodukte ist mit beträchtlichem Aufwand und Kosten verbunden. Betroffen sind Schweizer Unternehmen, die öffentliche Hand und jeder einzelne Endverbraucher.
4. Immer mehr Schweizer lassen ihre Drucksachen im Ausland herstellen. Das Nachsehen haben die einheimischen Druckereien. Versuchen sich diese im Ausland mit günstigem Papier, mit Druckmaschinen oder Druckplatten einzudecken, werden sie auf die Schweizer Niederlassungen der Hersteller verwiesen, die überhöhte Preise verlangen. Ihre Konkurrenzfähigkeit leidet dadurch massiv.
5. Die unzulässigen Preisaufschläge für die Schweiz haben auch Auswirkungen auf die Kosten im Gesundheitswesen. Spitäler, Ärzte und andere Leistungserbringer sowie Universitäten kaufen viele unverzichtbare medizinische Geräte und Einrichtungen bei den hiesigen Niederlassungen der Hersteller zu erhöhten Preisen ein. Diese vergleichsweise hohen Infrastrukturkosten schlagen sich im Behandlungspreis, den Ärztetarifen und somit auch in den stetig steigenden Gesundheitskosten nieder. Der ungerechtfertigte Schweiz-Zuschlag

¹¹ "Das Abkommen regelt die Zusammenarbeit zwischen den Wettbewerbsbehörden der Schweiz und der EU und trägt so zu einem wirksameren Vollzug der jeweiligen nationalen Wettbewerbsgesetze bei. Es stützt sich auf die Gleichwertigkeit der Wettbewerbsbestimmungen der beiden Vertragsparteien und setzt keine materielle Harmonisierung des Rechts voraus. Die Vertragsparteien wenden weiterhin ihre nationalen Gesetzgebungen an. Dank des Abkommens haben die Wettbewerbsbehörden bei grenzüberschreitenden, wettbewerbswidrigen Verhaltensweisen nun leichter Zugang zu Beweismitteln. Gleichzeitig wird aber an den im bestehenden Wettbewerbsrecht vorgesehenen Verfahrensgarantien für die betroffenen Unternehmen festgehalten, insbesondere was die Vertraulichkeit und die restriktive Verwendung von Informationen anbelangt [...]. Angesichts der starken Verflechtung zwischen den Volkswirtschaften der Schweiz und den EU-Mitgliedsstaaten wird dieses Zusammenarbeitsabkommen sowohl in der Schweiz als auch in der EU zu einem besseren Schutz des Wettbewerbs beitragen. Dies liegt im Interesse beider Vertragsparteien." Quelle: [sda/Parlament](#)

¹² Mehrwertsteuer Deutschland: 19 Prozent, Mehrwertsteuer Schweiz: 7.7 Prozent.

geht also letztendlich voll auf Kosten der Schweizer Steuer- und Prämienzahler. Hier leistet die Initiative Abhilfe.

Neben den zu hohen Preisen für medizinische Infrastruktur kaufen Leistungserbringer aufgrund des «Schweiz-Zuschlags» auch Implantate oder Verbrauchsmaterial zu einem zu hohen Einkaufspreis ein. So werden für medizinische Bedarfsartikel, wie zum Beispiel Prothesenkomponenten, in der Schweiz etwa 4x höhere Preise bezahlt als in Deutschland. Dies führt zu höheren Gesundheitskosten und einer Mehrbelastung der Prämien in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP).

Des Weiteren sind auch die Preise von Medikamenten und Generika in der Schweiz deutlich teurer als im benachbarten Ausland. Stossend sind beispielsweise die unberechtigten Differenzen bei häufig verwendeten Arzneistoffen wie Paracetamol, Ibuprofen oder auch Blutdrucksenkern. Dabei geht es um administrierte Preise (behördlich festgesetzt). Die Fair-Preis-Initiative hat indirekt einen Einfluss indem die Hochpreisinsel Schweiz weiter thematisiert wird und damit sowohl die Pharmaindustrie als auch die verantwortlichen Behörden bei der Festsetzung der Preise noch mehr in Verantwortung gezogen werden.

* * *

Für Konsumgüter des täglichen Bedarfs wie auch für Investitionsgüter, für die es keine ausreichenden und zumutbaren Ausweichmöglichkeiten gibt, braucht es dringend eine Einkaufs- und Beschaffungsfreiheit, damit im Inland endlich faire Wettbewerbspreise zustande kommen. Preisdiskriminierungen durch marktmächtige Unternehmen sind ein für alle Mal zu unterbinden.