

Schwyz, 27. Mai 2016

Kampf gegen die Hochkosteninsel Schweiz: Position der Schwyzer Regierung?

Beantwortung einer Kleinen Anfrage KA 10/16

1. Wortlaut der Kleine Anfrage

Am 13. April haben die Kantonsräte Alexander Lacher, Dominik Zehnder, Daniel Hüppin, Kantonsrätin Andrea Fehr und sieben Mitunterzeichnende folgende Kleine Anfrage eingereicht:

„Viele KMU, Restaurants, Hotels, der Handel, grosse Unternehmen, aber auch Spitäler, Universitäten, die SBB und die öffentliche Verwaltung sind auf ausländische Produktionsmittel, Vorprodukte oder Vorleistungen angewiesen. Hierfür müssen sie in der Schweiz aber vielfach weitaus mehr bezahlen als ihre Konkurrenten im Ausland.

Diese so genannten „Schweiz-Zuschläge“ verteuern die Produktion hierzulande erheblich (Hochkosteninsel Schweiz). Zusätzlich zum starken Schweizer Franken schwächt dies die Wettbewerbsfähigkeit der in der Schweiz produzierenden Unternehmen empfindlich. Das betrifft nicht nur grosse Exportunternehmen, sondern auch viele KMU (etwa ein Drittel aller KMU erwirtschaftet mehr als 50 Prozent ihrer Umsätze im Ausland). Es drohen die Verlagerung von Betriebsteilen (also Arbeitsplätze!) ins Ausland oder gar die Geschäftsaufgabe. Überhöhte Importpreise haben auch zur Folge, dass (zusätzlich zum grassierenden Einkaufstourismus) viel Kapital zu den Lieferanten ins Ausland abfließt. Zu Recht sprach die NZZ in diesem Zusammenhang von „Abzockerei“ der hiesigen Unternehmen.

Daher wollen viele Schweizer Unternehmen dort und zu den Preisen einkaufen können, wo ihre Konkurrenten aus dem Ausland das tun. Sie fordern also gleich lange Spiesse („level playing field“). Das wird indes oft durch privatrechtliche Wettbewerbsbeschränkungen verhindert: Schweizer Unternehmen werden im Ausland schlicht nicht beliefert, sondern faktisch gezwungen, zu überhöhten Preisen im Inland einzukaufen. Unternehmen aus der Schweiz, die ins Ausland gehen, um dort zu marktgerechten Preisen einzukaufen, werden mit anderen Worten diskriminiert.

Nachdem die Kartellrechtsrevision, welche Massnahmen gegen solche Marktmissbräuche gebracht vorgesehen hätte, im Bundesparlament scheiterte, haben im Nachgang zum „Frankenschock“ weite Kreise anerkannt, dass gegen dieses volkswirtschaftlich schädliche Kostenniveau angegangen werden muss. Folgerichtig hat die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren in ihrer Medienmitteilung vom 5. November 2015 ausdrücklich bekräftigt, die diesbezüglichen Bemühungen auf nationaler Ebene (Parlamentarische Initiative „Überhöhte Importpreise - Aufhebung des Beschaffungszwangs im Inland“ des früheren Ständerats Hans Altherr, AR, FDP) zu unterstützen. Mit dieser

Initiative könnten Unternehmen, die ihre Markenprodukte im Ausland zu tieferen Preisen vertreiben als hierzulande, gezwungen werden, Nachfrager aus der Schweiz über ihre ausländischen Vertriebsstellen zu den dort geltenden Preisen und Geschäftsbedingungen zu bedienen.

Wir bitten die Regierung in diesem Zusammenhang um die Beantwortung der folgenden Fragen:

- 1. Teilt der Regierungsrat die Haltung der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren?*
- 2. Wird der Regierungsrat im Rahmen des anstehenden Gesetzgebungsverfahrens (Vernehmlassung) die Parlamentarische Initiative Altherr unterstützen?*
- 3. Erwägt der Regierungsrat eine entsprechende Standesinitiative (vgl. BS)?*
- 4. Wird der Regierungsrat eine diesbezügliche Volksinitiative (Ergänzung von Art. 96 BV) unterstützen*

Für die Beantwortung unserer Fragen bedanken wir uns im Voraus bestens.“

2. Antwort des Departementvorstehers

2.1 Allgemein

Die aktuelle Währungssituation setzt die Schweizer Wirtschaft unter Druck. Obschon der grosse wirtschaftliche Einbruch bislang ausgeblieben ist, weisen doch immer wieder Zeichen darauf hin, dass vor allem in der Exportbranche Schaden entsteht. Neben der Währungssituation belastet die Tatsache, dass die Schweiz eine Hochpreisinsel für Güter und Produkte darstellt. Das belastet einerseits die Konsumentinnen und Konsumenten, andererseits aber auch diverse Branchen und Unternehmen. Die Gründe dafür sind teilweise sachlich nachvollziehbar, so über die höheren Löhne und Produktionskosten in der Schweiz. Andererseits stellen sie aber auch eine Art Marktversagen dar, indem die Preise von den produzierenden Unternehmen ausschliesslich für die Schweiz vorsätzlich hoch gehalten werden.

Eine Problematik, welche sich daraus ergibt, ist der Einkaufstourismus, welcher dazu führt, dass der Schweizer Detailhandel beträchtliche Umsatzeinbussen erleidet. Die Parlamentarische Initiative 14.449 von Ständerat Hans Altherr verlangt eine Revision des Kartellrechts, um durch die begriffliche Ausweitung der „relativen Marktmacht“ von Unternehmen gegen überhöhte Importpreise vorzugehen. Demnach sollen bestimmte Verhaltensweisen wie beispielsweise die Verweigerung von Geschäftsbeziehungen oder die Erzwingung von unangemessenen Preisen künftig auch Unternehmen mit einer „relativen Marktmacht“ untersagt werden.

2.2 Parlamentarische Initiative

Eine parlamentarische Initiative ist ein Vorstoss, worin ein Ratsmitglied einen eigenständigen Vorschlag zu einem Gesetz oder einer Verfassungsänderung einbringen kann. Mit der parlamentarischen Initiative wird das Parlament direkt gesetzgeberisch tätig, ohne „Zwischenschaltung“ der Regierung. Eine parlamentarische Initiative durchläuft in den eidgenössischen Räten ein zweistufiges Verfahren. Zunächst prüfen die zuständigen Parlamentskommissionen beider Räte, ob dem Vorschlag Folge zu geben ist. Diese Gutheissung liegt im vorliegenden Fall vor, nachdem sowohl die ständerätliche als auch die nationalrätliche Kommission für Wirtschaft und Abgaben der parlamentarischen Initiative Altherr im letzten Jahr grundsätzlich zugestimmt haben. In einem nächsten Schritt folgt nun die Detailberatung zu Händen des Plenums.

Die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz hat sich anlässlich ihrer Sitzung vom 5. November 2015 ebenfalls zustimmend zur Initiative geäußert. Gleichzeitig wurde das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) beauftragt, weitere geeignete Massnahmen zur Bekämpfung der Hochpreisinsel Schweiz zu

evaluieren (z.B. Zölle abbauen, Hürden für Parallelimporte senken, strikte Anwendung des Kartellrechts). Bis dato wurden die Kantonsregierungen nicht zur Vernehmlassung zu besagter Initiative eingeladen. Es ist davon auszugehen, dass dies nun im Rahmen der bevorstehenden Detailberatung in den vorberatenden Kommissionen oder spätestens vor der parlamentarischen Debatte erfolgen wird. Folglich hat sich der Regierungsrat noch nicht eingehend mit dieser Initiative auseinandergesetzt. Es kann aber festgehalten werden, dass sich der Regierungsrat im Rahmen der Vernehmlassung zum Kartellgesetz stets für wirksame Massnahmen zur Verringerung von Kartellabsprachen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen ausgesprochen hat.

2.3 Heikler Eingriff in den Wettbewerb und die Preisbildung

Dass es sich hier um eine wirtschaftspolitisch umstrittene Vorlage handelt, zeigt die Tatsache, dass sich sowohl *economiesuisse* als auch der Schweizerische Gewerbeverband gegen die parlamentarische Initiative Altherr aussprechen. Auch für das Seco verfolgt die Initiative einen falschen Ansatz. Dies, weil es nicht nur Firmen im Ausland betreffen würde, sondern auch einheimische Firmen, die ihre Güter im In- und Ausland verkaufen wollen. Die freie Preisbildung würde negativ tangiert.

Die ökonomischen Lehrmeinungen gehen in dieser Frage diametral auseinander. Aus Sicht von Professor Stefan Bühler von der Universität St. Gallen und Vizepräsident der eidgenössischen Wettbewerbskommission (WEKO) stellt das Kartellrecht im Kampf gegen die Hochpreisinsel Schweiz kein taugliches Mittel dar. Die Verschärfung der Regeln zur Marktabschottung oder Marktbeherrschung sei volkswirtschaftlich nicht sinnvoll und wirke kaum gegen die internationale Preisdiskriminierung zulasten der Schweizer Nachfrager. Das Kartellrecht bekämpfe zwar Wettbewerbsbeschränkungen, es sähe aber keine breit angelegte Preiskontrolle vor. Eine solche mache in einem marktwirtschaftlichen System, in dem variable Preise das Verhalten der Anbieter und Nachfrager koordinieren sollen, auch keinen Sinn. Vielmehr sei der Fokus auf Disziplinierung der Preise durch die Marktkräfte und nicht durch eine staatlich administrierte Preiskontrolle zu richten. Kommt hinzu, dass Rekursverfahren in solchen Fällen äusserst kompliziert und langwierig seien. Betroffene müssten konkret darlegen, dass sie keine Alternative zu einem überhöhten Angebot hätten und vom Anbieter diskriminiert würden. Auf diese Weise könne in den Märkten keine schnelle Wirkung erzielt werden. Stattdessen sollten die Schweizer Märkte konsequent für den internationalen Wettbewerb geöffnet werden. Dazu fehle aber der politische Wille, wie jüngst die Aufhebung des Cassis-de-Dijon-Prinzips für Nahrungsmittel im Nationalrat gezeigt habe. Eine praktikable Kartellrechtsreform muss sich auf Aspekte wie die Modernisierung der Zusammenschlusskontrolle sowie die Verbesserung der wettbewerbspolitischen Institutionen und Verfahren konzentrieren.

Demgegenüber sieht Roger Zäch, emeritierter Professor für Wettbewerbsrecht an der Universität Zürich, die parlamentarische Initiative Altherr als ein notwendiges Pendant zu den zur Zeit laufenden Bemühungen, staatliche Handels- und Wettbewerbshindernisse abzubauen. Mit der vorgeschlagenen Änderung des Kartellrechts könne verhindert werden, dass in Zukunft einseitig Lieferungen vom Ausland in die Schweiz verweigert und in der Schweiz weiterhin höhere Preise durchgesetzt werden könnten.

Die Initiative Altherr will den Marktbeherrschungsbegriff erweitern und neu auch „relative Marktmächtige“ Unternehmen ins Recht fassen. Damit soll das wettbewerbsrelevante Verhalten zahlreicher Unternehmen im In- und Ausland unter Aufsicht gestellt werden. Wie die obigen Ausführungen zeigen, ergeben sich daraus komplexe juristische und ökonomische Fragen (z.B. Definition der relativen Marktmacht). Im Rahmen der vorberatenden Kommissionsarbeiten werden hierzu noch vertiefte Analysen zu erstellen sein. Der Regierungsrat wird im Rahmen der ordentlichen Vernehmlassung seine Stellungnahme basierend auf einer Gesamtsicht und unter Einbezug aller Argumente abgeben.

Der Kanton Schaffhausen hat beim Bund eine ähnlich lautende Standesinitiative zur Bekämpfung der Hochpreisinsel Schweiz eingereicht. Im Kanton Basel-Stadt hat der Grosse Rat einen Antrag der

Grünliberalen Partei zur Ergreifung einer entsprechenden Standesinitiative der Regierung überweisen. Diese hat nun Stellung zu nehmen.

Eine Allianz aus Konsumentenschutzorganisationen, Parteien und Verbänden ist zudem daran, eine Volksinitiative mit ähnlicher Stossrichtung vorzubereiten, wobei die genauen Inhalte noch nicht bekannt sind. Der Start der Unterschriftensammlung ist ab Sommer 2016 vorgesehen. Die aktuellen Bestrebungen zeigen, dass trotz oder gerade wegen der gescheiterten Kartellrechtsrevision im Jahr 2014 ein gewisser Konsens besteht, Anpassungen im Wettbewerbsrecht vorzunehmen. Über die Instrumente und das Ausmass, wie weit in den Markt einzugreifen ist, besteht indes grosse Uneinigkeit.

Da sich bereits das hierfür zuständige eidgenössische Parlament mit dieser Frage beschäftigt, erachtet es der Regierungsrat nicht als zielführend, nach dem Kanton Schaffhausen und eventuell Basel-Stadt noch eine weitere Standesinitiative zu dieser Thematik einzureichen. Zur geplanten Volksinitiative kann und will sich der Regierungsrat nicht äussern - einerseits, weil die konkreten Inhalte noch nicht bekannt sind und andererseits, weil sich eine allfällige Unterschriftensammlung nicht an die Kantonsregierungen richtet.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Absicht der Parlamentarischen Initiative Altherr, die Hochpreisinsel Schweiz zu dämpfen und damit die Abwanderung der Kaufkraft einzudämmen, begrüssenswert ist. Demgegenüber muss die staatliche Aufsicht der Preisbildung als wirtschaftspolitisch heikel bezeichnet werden. Aufgrund der aktuellen Faktenlage kann und will der Regierungsrat in dieser Frage noch keine Stellung beziehen. Der Regierungsrat wird sich im Rahmen der Vernehmlassung eingehend mit der parlamentarischen Initiative und deren Auswirkungen auf die Volkswirtschaft auseinandersetzen.

Zustellung: Fragesteller; Kantonsratspräsident; Fraktionspräsidenten; Mitglieder des Regierungsrates; Staatskanzlei (3; Staatsschreiber, Sekretariat Kantonsrat, Informationsbeauftragter); Medien; Volkswirtschaftsdepartement.

Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Schwyz

Departementsvorsteher

Kurt Zibung, Regierungsrat