

(K)eine Kehrtwende beim Kartellgesetz

AUTOHANDEL Die Geschichte des Kartellrechts in der Autobranche nimmt eine Wende, die nicht wirklich eine ist. Das Parlament fordert eine verbindliche Umsetzung von Regeln, die eigentlich schon lange gelten.

Daniel Riesen

Eine Motion ist ein verbindlicher Auftrag eines Parlaments an die Regierung. In der Frühlingssession 2022 hat der Ständerat dem Bundesrat einen Auftrag gegeben, der die Spielregeln der Schweizer Autobranche zwar nicht gleich neu definiert, aber doch der Umsetzung des Wettbewerbsrechts mehr Kraft verleihen dürfte. Im Visier stehen Beeinträchtigungen bei Importen, Erschwernisse beim Zugang zu Ersatzteilen und Geräten sowie Hindernisse bei der Garantieabwicklung. Betroffen sind vor allem Händler, die ihre Fahrzeuge nicht über die offiziellen Importeure in die Schweiz bringen, sowie – fast noch stärker – deren Kunden.

Nicht alle Befragten, dies sei vorweg verraten, schätzen die Auswirkungen dieser Motion von Nationalrat und Mitte-Parteipräsident Gerhard Pfister gleich ein. Der Auftrag an die Landesregierung: die Erarbeitung einer wettbewerbsrechtlichen Verordnung für die Autobranche. Diese Kfz-Verordnung soll die Bestimmungen der – weniger verbindlichen – Kfz-Bekanntmachung der Wettbewerbskommission (Weko) von 2003 übernehmen. Der Nationalrat nahm Pfisters Vorstoss schon im September 2020 mit deutlicher Mehrheit an, in der kleinen Kammer fiel der Entscheid nun sogar einstimmig aus.

Gesetzesauslegung und -interpretation sind im Bereich des Wettbewerbsrechts nicht wie anderswo üblich in Verordnungen festgehalten, sondern in Bekanntmachungen. Eine davon ist die Kfz-Bekanntmachung der Weko, aus der nun nach dem Willen des Parlaments eine Verordnung werden soll. An die Bestimmungen einer Verordnung haben sich Gerichte zwingend zu halten, während eine Bekanntmachung lediglich als wichtige Einschätzung gilt.

Abreden von oben nach unten

Konkret geht es um die wettbewerbsrechtlich unerwünschten vertikalen Absprachen. Wenn mehrere Marktteilnehmer der gleichen Marktstufe die Preise oder die Gebiete untereinander ausmachen, sind dies horizontale Absprachen. Vertikal hingegen sind die Beziehungen in einer Handelskette, vom Hersteller über Importorganisationen zum Vertrieb, zu den Garagen und Werkstätten also. Wenn von vertikalen Absprachen die Rede ist, geht es konkret meist um Auflagen von Herstellern und Importeuren an die Vertragshändler oder um Einschränkungen, Beschränkungen oder Erschwernisse gegenüber Händlern ohne Vertragsstatus.

Die Umsetzung der kartellrechtlichen Regeln in der Weko-Bekanntmachung krankt in den Augen von Motionär Pfister an einem Vollzugsdefizit, gründend in der Natur der Weko-Bekanntmachung, einer Sammlung von Entscheiden der Weko und damit der Auslegung des Gesetzes: Sie hat in der Praxis, wiewohl detailliert und meist zweifelsfrei ausformuliert, für die Gerichte nur den Status einer Empfehlung. Gerhard Pfister beschreibt es im Motionstext drastisch: «In der Praxis ist der Vollzug der Kfz-Bekanntmachung ungenügend bis inexistent. Die Weko kann die Kfz-Bekanntmachung mangels Ressourcen bei den über 5000 Unternehmen im Kfz-Gewerbe nicht durchsetzen. Deswegen verweist sie alle Anzeigen an das Zivilgericht. Die Zivilgerichte sind ihrerseits aber nicht an die Bekanntmachung gebunden und ignorieren diese.»

Zuständig für die Anwendung des Kartellgesetzes ist die Wettbewerbskommission, ein vom Bundesrat bestelltes Teilzeitgremium mit elf bis 15 Mitgliedern. Administrativ zugeordnet sind die Weko und ihr vollamtliches Sekretariat dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) von Bundesrat Guy Parmelin.

Verordnung mit mehr Gewicht?

Der Verband freier Autohandel Schweiz (VFAS), der die Parallel- und Direktimporteure vertritt, hat sich dafür eingesetzt, dass die Regeln für Behörden und Gerichte verbindlich werden, unterstützt von Auto Gewerbe Verband Schweiz (AGVS), Automobil Club der Schweiz (ACS), Carrosserie Suisse, Swiss Automotive Aftermarket (SAA), Schweizerischem Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS), 2rad Schweiz sowie den Gewerkschaften Unia und Syna. VFAS-Präsident Roger Kunz: «Von den verbindlicheren Regeln werden alle Marktteilnehmer profitieren, Markenhändler und Markenwerkstätten, unabhängige Händler und Reparaturwerkstätten, Ersatzteilhändler und auch die Konsumentinnen und Konsumenten, welche Autos selbst aus dem Ausland importieren und einen Händler damit beauftragen.» Kunz setzt auch auf eine präventive Wirkung der künftigen Regelung. «Angesichts der zunehmenden Wichtigkeit von Compliance-Regeln werden es sich die Konzerne zweimal überlegen, ob sie wesentlich gegen eine Verordnung verstossen wollen.»

Potenzielle Verletzungen des Kartellgesetzes, die bisher in der Bekanntmachung und neu in der Verordnung geregelt sind, gibt es verschiedene. Dies kann beispielsweise die Behinderung von Importen durch Erschwernisse bei der Gewährung der Herstellergarantie sein. Auch dürfen einem Vertragshändler nicht der Vertrieb und die Durchführung von Wartungsarbeiten für weitere Marken anderer Hersteller untersagt werden. In jedem Fall darf der Hersteller den freien Händlern den Zugang zu Informationen und fachlicher Unterweisung nicht beschränken und muss ihnen den Zugang zu mechanischen und digitalen Tools gewähren. Und der Hersteller muss den Händlern den freien Zugang zu Originalersatzteilen garantieren und ihnen das Recht einräumen, gleichwertige Ersatzteile zu verwenden, ohne dass die Garantie des Fahrzeuges deswegen eingeschränkt wird.

Man sieht, der Staat ist bereit, entschlossen in die Vertragsfreiheit einzugreifen. Im praktischen Umgang mit Verdachtsfällen verzichten die Behörden aber auf Aktionismus, was für Kritiker an Arbeitsverweigerung grenzt. Die Weko wurde in ihrer Strategie vom Bundesrat gestützt: Es liege im Ermessen der Weko, Prioritäten zu setzen und im Rahmen des Opportunitätsgrundsatzes Untersuchungen und Vorabklärungen zu eröffnen, schrieb der Bundesrat in seiner – ablehnenden – Antwort auf die Motion Pfister.

Wichtig und bedeutend genug?

Dabei könne und solle die Behörde unterscheiden: «Sachverhalte, die das öffentliche Interesse an einem funktionierenden Wettbewerb beeinträchtigen (z. B. die Behinderung von Parallelimporten infolge der Verweigerung von Garantien oder des Zugangs zu technischen Informationen für freie Werkstätten), oder Verstösse gegen Bekanntmachungen werden von der Weko in jedem Einzelfall aufgegriffen und beurteilt. Liegt hingegen ein Fall

vor, in dem in erster Linie private Interessen (z. B. Verweigerung von vertraglichen Garantieansprüchen) zur Diskussion stehen, hat der Betroffene den zivilrechtlichen Weg zu beschreiten.»

Gegen den Verdacht der zu grossen Zurückhaltung verwehrt sich die Wettbewerbskommission. «Wir gingen und gehen jeder Meldung nach und prüfen, ob die Regeln der Kfz-Bekanntmachung eingehalten werden. Alleine in den letzten drei Jahren haben wir über hundert Meldungen und Anzeigen geprüft. Direkte Verweise ans Zivilgericht machen wir nicht», betont Frank Stüssi, stellvertretender Direktor der Weko. Stüssi erklärt auch, dass die veränderten Marktbedingungen wie die Umstellung auf Elektrofahrzeuge dazu führten, dass sich Hersteller, Importeure und Händler teilweise anders organisieren oder neu fokussieren müssten. Das Kartellgesetz sei nicht gemacht, um Strukturen zu erhalten. Zur angeblichen Nichtbeachtung der Weko-Haltung vor Gericht meint er: «Die Zivilgerichte betrachten die Kfz-Bekanntmachung als wichtige Entscheidungsgrundlage und können die Weko für Gutachten anfragen.»

Während bei vertikalen Preisbindungen oder Gebietsabschottungen eine Wettbewerbsbeeinträchtigung vermutet wird, hat die Weko in anderen Bereichen die Bedeutung des Falles zu gewichten: Bei der Beurteilung der Frage, ob eine erhebliche Wettbewerbsbeeinträchtigung im Sinne des Kartellgesetzes vorliege, seien sowohl qualitative wie auch quantitative Kriterien zu berücksichtigen. Ausgedeutet bedeutet dies, dass ein Fall dazu entweder schwer wiegen (qualitatives Kriterium) oder einen grossen Schaden anrichten muss (quantitatives Kriterium).

Welche Wirkung die vom Parlament beschlossene Überführung der Kfz-Bekanntmachung in eine Verordnung entfalten wird, könnte davon abhängen, wie künftig der Weko-Spielraum definiert wird. Da lasse die Formulierung der Motion, aber

auch die Deutlichkeit der Parlamentsentscheide eigentlich keinen Spielraum zur Verwässerung, findet VFAS-Präsident Roger Kunz.

Auto-Schweiz entspannt

Entspannt-positiv reagiert man bei Auto-Schweiz: «Durch die Annahme der Motion Pfister ändert sich an der grundsätzlichen rechtlichen Situation für unsere Mitglieder nichts. Die Regeln und Vorschriften, wie sie seit rund 20 Jahren von der Wettbewerbskommission in der Kfz-Bekanntmachung festgehalten sind, gelten unverändert. Auto-Schweiz und seine Mitglieder warten die Ausarbeitung der Verordnung durch den Bundesrat ab und hoffen, dass durch diese für alle beteiligten Partner und Parteien in der Schweizer Automobilbranche mehr rechtliche Sicherheit geschaffen wird», hält der Verband der Autoimporteure in einer Stellungnahme fest.

In einem anderen Punkt jedoch scheint Klarheit zu herrschen. Gerichte werden die von der Weko formulierten Grundsätze nicht mehr nur als Empfehlung ansehen können. «Die Zivilgerichte werden künftig verpflichtet sein, die Regeln anzuwenden», sagt Olivia Solari vom Rechtsdienst des AGVS. «Damit wird es Betrieben und Dienstleistern ermöglicht, Arbeits- und Ausbildungsplätze sowie ein Mindestmass an unternehmerischer Freiheit zu behalten.» Somit bleibe, als Alternative für den Konsumenten, der Parallel- und Direktimportmarkt erhalten.

VFAS-Präsident Kunz freut sich über den politischen Entscheid und betont, dass der Einsatz des VFAS und seiner Verbündeten allen zugutekommen werde. Nicht nur den freien Händlern und

Werkstätten also, sondern auch den Markenhändlern. Roger Kunz bleibt angesichts der wirtschaftlichen Tatsachen aber auch realistisch. «Nun sind nicht einfach alle Probleme gelöst. Der Druck aufs Gewerbe hält an, die Hersteller versuchen vermehrt, die gesamte Wertschöpfungskette abzubauen unter Verzicht auf Händler und Werkstätten. Uns geht die Arbeit also nicht aus.»

Einen Teilsieg gegen die offiziellen Verkäufer konnte der freie Importeur Kunz bereits erringen.

