

- d'appliquer des accords sur la fixation, l'augmentation et le maintien du prix des vitamines A, E, B2, C, B5 (Calpan) et Bétacarotène dans le monde;
- d'appliquer des accords sur la répartition du volume des ventes et des parts de marché de ces vitamines dans le monde;
- de participer à des réunions et des conversations pour échanger des informations commerciales concernant les vitamines dans le but ou avec l'effet de fixer les prix, les volumes de ventes et les répartitions du marché des vitamines dans le monde, de diriger le cartel et d'en assurer l'application;

s'est engagée à ne plus:

- conclure et appliquer des accords sur la fixation, l'augmentation et le maintien du prix des vitamines A, E, B2, C, B5 (Calpan) et Bétacarotène dans le monde;
- conclure et appliquer des accords sur la répartition du volume des ventes et des parts de marchés de ces vitamines dans le monde;
- participer à des réunions et des conversations pour échanger des informations commerciales concernant les vitamines dans le but ou avec l'effet de fixer les prix, les volumes de ventes et les répartitions du marché des vitamines dans le monde, de diriger le cartel et d'en assurer l'application.

5. L'inobservation de la présente décision sera punie des sanctions prévues aux articles 50 et 54 LCart.

6. [Frais de procédure]

7. [Voies de recours]

8. [Notification]

B 2.2	3. Volkswagen-Vertriebssystem
-------	--------------------------------------

Untersuchung gemäss Art. 27 ff. KG

Enquête selon art. 27 ss. LCart

Inchiesta giusta l'art. 27 ss. LCart

Verfügung vom 8. Mai 2000 betreffend die Untersuchung gemäss Artikel 27 KG über (angeblich) unzulässige Wettbewerbsabreden im Sinne von Artikel 5 KG

A. Sachverhalt

A.1 Anlass und Gegenstand der Untersuchung

1. In ihrem Bericht über die Wettbewerbsverhältnisse auf dem Automobilmarkt aus dem Jahre 1994 stellte die frühere Kartellkommissi-

on fest, dass bei Neuwagen trotz Preisdifferenzen von teilweise über 60% praktisch keine Parallel- oder Direktimporte von Fahrzeugen in die Schweiz erfolgten¹. Die gestützt auf diese Erkenntnis erlassenen Empfehlungen zur Lockerung der technischen Einfuhrvorschriften wurden von den zuständigen schweizerischen Regierungsstellen befolgt. Die Änderungen der einschlägigen Verordnungen traten auf den 1. Oktober 1995 in Kraft².

2. Nach Inkrafttreten der Ordnungsänderungen gingen bei der Kartellkommission Klagen ein, wonach die Volkswagen-Gruppe und andere Automobilhersteller den Parallelhandel sowie Direktimporte zu behindern versuchten.

3. Ab Oktober 1996 führte das Sekretariat der Wettbewerbskommission (Sekretariat) eine Reihe von Vorabklärungen gegen verschiedene Unternehmen der Automobilbranche durch, darunter auch die Marken Audi und Volkswagen.

4. Dem Sekretariat wurde ein Schreiben des offiziellen italienischen Importeurs für Fahrzeuge der Marken Audi und Volkswagen, Auto-germa, vom 2. Oktober 1995 zugestellt, welches an die italienischen Händler derselben Marken adressiert war. Darin stellte der Importeur zunächst fest, dass in letzter Zeit die Exporte von Fahrzeugen der Marken Volkswagen und Audi immer häufiger würden und machte darauf folgende Anordnung: "A tal riguardo, rileviamo che vendite dirette – o tramite canali non autorizzati – di autoveicoli effettuate in Paesi non facenti parte del Mercato Comune Europeo e della Unione Europea (quali ad esempio la Svizzera e la ex-Jugoslavia), costituiscono violazione del Contratto di Concessione AUTOGERMA e sono pertanto vietate" (vgl. Akte Nr. 2). Das Schreiben erfolgte einen Tag nach Inkrafttreten der geänderten technischen Vorschriften zur erleichterten Einfuhr von ausländischen Fahrzeugen in die Schweiz.

5. Auf Anfrage des Sekretariats teilten die Volkswagen AG (für die Marke Volkswagen) und die Audi AG (für die Marke Audi) demgegenüber Ende Oktober 1996 mit, dass es zu keiner Zeit Boykottmassnahmen durch sie oder Mitglieder ihrer Vertriebsorganisationen gegenüber Kunden aus der Schweiz gegeben habe. In den Jahren 1995 und 1996 sei vielmehr eine Vielzahl von Fahrzeugen durch italienische Händler an Schweizer Kunden verkauft worden (vgl. Akten Nr. 9, 10). Das erwähnte Zirkularschreiben (vgl. Akte Nr. 2) habe lediglich den Zweck gehabt, die zunehmende Anzahl von Verkäufen an nichtautorisierte Wiederverkäufer zu verhindern.

¹ Vgl. den Bericht über die Wettbewerbsverhältnisse auf dem Automobilmarkt (VKKP 3/1994).

² Verordnung vom 19. Juni 1995 über die Typengenehmigung von Strassenfahrzeugen (TGV).

6. Diese Angaben von Volkswagen und Audi waren jedoch nicht belegt. Das Sekretariat der Wettbewerbskommission beschloss deshalb am 6. Oktober 1997 im Einvernehmen mit dem Präsidenten der Wettbewerbskommission (Weko) die Eröffnung einer Untersuchung gemäss Artikel 27 Kartellgesetz (KG) gegen die Volkswagen AG. Die Eröffnung der Untersuchung wurde am 4. November 1997 gemäss Artikel 28 KG im Bundesblatt und im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) veröffentlicht (vgl. Akte Nr. 15) und der Volkswagen AG mittels Publikation im Sinne von Artikel 36 VwVG mitgeteilt (vgl. Akte Nr. 17).

7. Als das Sekretariat im Rahmen seiner Ermittlungen eine Zeugeneinvernahme durchführte, bezeichnete die Volkswagen AG am 24. März 1998 einen Rechtsvertreter in der Schweiz (vgl. Akte Nr. 25).

8. Das Sekretariat verlangte die geltenden europäischen Händlerverträge der Volkswagen-Gruppe ein. Der Händlervertrag Status M, welcher heute für den Vertrieb von Volkswagen-Automobilen in Deutschland gültig ist, wurde dem Sekretariat vom VW- und Audi-Direktvertreter-Verband der Schweiz am 3. Juli 1998 zugesandt (vgl. Akte Nr. 44). Dieser Vertrag ist im Vergleich zu den übrigen Händlerverträgen insofern spezieller Natur, als dass es in Deutschland natürlich keinen Importeur gibt und damit der Vertrag direkt zwischen der Volkswagen AG (dem sog. Vertriebszentrum) und den Händlern abgeschlossen wird. Dieser Mustervertrag enthält in § 5 Ziffer 2 folgenden Wortlaut: "Der gesamte Export in andere Länder als der Europäischen Union (EU) und des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) ist ausschliesslich der Volkswagen AG vorbehalten". Der gleiche Direktvertreter-Verband sandte dem Sekretariat der Wettbewerbskommission zudem ein im Mai 1998 an seine nationalen Vertriebsorganisationen gerichtetes Zirkularschreiben der Volkswagen AG zu, das – als Reaktion auf den Entscheid der Europäischen Kommission i.S. Volkswagen³ – die Einrichtung einer Telefon-Hotline vorsieht (vgl. Akten Nr. 62, 78). Darin wird festgelegt, dass offizielle Vertreter an jeden Endkunden und an autorisierte Vermittler verkaufen dürfen, aber nur dann, wenn der Endkunde aus der EU oder dem EWR stammt.

9. Von der Volkswagen AG in Wolfsburg erhielt das Sekretariat der Wettbewerbskommission zudem am 7. September 1998 eine Kopie des Musters des heute gültigen Standard-Händlervertrages, der gemäss Aussagen eines Vertreters der Volkswagen AG in dieser Form in Europa von den Importeuren mit den Händlern abgeschlossen wird (vgl. Akte Nr. 92). Mit diesen seit 1. Oktober 1996 geltenden Verträgen wurden Exportbeschränkungen innerhalb des EU-, EWR- und EFTA-

³ Die EU-Kommission verhängte eine Geldbusse gegen Volkswagen, weil VW mit den italienischen Vertragshändlern eine Strategie vereinbart hatte, die zu einer wesentlichen Einschränkung des Parallelhandels aus Italien in andere Mitgliedstaaten geführt hatte. Ein solches Verhalten stelle die Verwirklichung des Binnenmarktes in Frage.

Raumes aufgehoben (vgl. Akte 140). Der Export von Automobilen in Länder ausserhalb der bezeichneten Räume ist gemäss Artikel 3 Ziffer 7 des Vertrages jedoch ohne die vorherige Zustimmung des Lieferanten nicht gestattet (vgl. Rz. 15 ff.).

10. Das Sekretariat der Wettbewerbskommission befragte in der Schweiz domizilierte Unternehmen, welche Parallelimporte durchführen bzw. in der Vergangenheit durchführten, aber keine offiziellen Volkswagen-Konzessionäre sind. Aufgrund derer Aussagen ergaben sich Indizien dafür, dass die Volkswagen AG Parallelimporte verhinderte:

- Die Fratec SA aus Lugano begann nach der Lockerung der schweizerischen technischen Einfuhrvorschriften, Vermittlerdienste und sonstige Unterstützung beim Import von Neuwagen durch Private anzubieten. Obwohl die Fratec SA Fahrzeuge lediglich vermitteln wollte, antwortete der damalige italienische Volkswagen-Importeur am 31. Oktober 1995, dass ein Verkauf an Schweizer nicht möglich sei, da die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Gemeinschaft sei. Andere offizielle Audi/VW-Vertreter bestätigten diese Aussage, indem sie entweder mitteilten, dass ein Import in die Schweiz verboten sei oder behaupteten, dass die Abwicklung umständlich und mit grossen Schwierigkeiten verbunden sei. Bereits ein Jahr später, im Jahr 1996, musste die Fratec SA ihre Vermittlertätigkeit deshalb wieder einstellen (vgl. Akten Nr. 3, 37, 43, 55, 60, 61, 69, 70).
 - Die Aspeda AG Zollagentur Luzern wollte ab dem 1. Oktober 1995 Dienstleistungen im Bereich des Direktimports von Automobilen anbieten. Sie verschickte dazu am 6. September 1995 ca. 3000 Mails, in denen die neuen Dienstleistungen angeboten wurden. Da es sich für die Privatpersonen aber in der Folge als unmöglich erwies, Automobile, darunter auch solche der Volkswagen AG, im Ausland zu erwerben, musste diese Abteilung der Aspeda AG bald darauf wieder geschlossen werden (vgl. Akten Nr. 4, 38, 87).
 - Die Firma EURautomobiles, Crissier, versuchte im Jahre 1996, Automobile der Volkswagen-Gruppe im Namen von Privatkunden zu importieren. Dabei wurde EURautomobiles von den ausländischen Volkswagen-Vertretern zu verstehen gegeben, dass letztere bei einem Verkauf Gefahr liefen, ihre Markenkonzession zu verlieren, oder dass im Falle eines Verkaufs kein Rabatt gewährt werden könne, was den Kauf uninteressant machte. Die Firma EURautomobiles musste die Importtätigkeit von Volkswagen-Automobilen aufgeben und handelt heute nur noch mit Fahrzeugen anderer Hersteller (vgl. Akten Nr. 1, 73).
 - Die Firma Auto Vogel aus Kriens teilte dem Sekretariat mit, dass sie während ihrer Zeit als VW/Audi-Konzessionär im Jahr 1996 zwei bis drei Neuwagen aus Deutschland importiert habe. Dies sei aber nur
-

aufgrund besonders guter Beziehungen im Ausland möglich gewesen (vgl. Akte Nr. 39, 45).

11. Am 6. April 1998 wurde Herr Thomas Wegmann aus Feldmeilen vom Sekretariat als Zeuge einvernommen (vgl. Akte Nr. 22, 32). Bei der Zeugeneinvernahme war auch der Rechtsvertreter der Volkswagen-Gruppe anwesend. Der Zeuge hat aus eigenen privaten Beweggründen im Februar 1998 Recherchen über die Möglichkeiten des Direktimports von Fahrzeugen gemacht und sich dabei auf die Marken Audi, VW, BMW und Opel konzentriert. Bezüglich der ersten beiden Marken legte er seine Erfahrungen in Italien, Frankreich und Holland dar.

12. Vom holländischen Generalimporteur wurde ihm am 25. Februar 1998 explizit mitgeteilt, dass in die Schweiz keine Autos verkauft werden dürften, da dies ein Verstoss gegen den Generalimporteurvertrag mit der Volkswagen-Gruppe darstelle. Vorgängig hatte ihm bereits eine Konzessionärin, die Garage E-Point in Amsterdam, mitgeteilt, dass sie kein Interesse an einem Verkauf an Schweizer habe.

13. Die Erfahrungen des Zeugen Wegmann in Italien stellen ebenfalls Indizien für die Nichtbelieferung von Schweizer Endkunden durch das Volkswagen-Vertriebssystem dar. So hat ihm der Generalimporteur Riboldi mitgeteilt, dass für die von ihm angefragten Modelle während der nächsten zwei Jahre infolge vieler Bestellungen ein Engpass bestehe. Im Weiteren wurde er an eine Konzessionärin in Como, die Garage Frangi, verwiesen, bei der er eine Preisliste für die Modelle Polo, Golf und Audi A3 anforderte. Erhalten hat der Zeuge lediglich eine Preisliste für den Polo. Dabei handelte es sich aber nicht um die offizielle Preisliste, sondern um eine handgeschriebene Liste, welche keinen Vergleich mit anderen Preislisten zulies, da die Ausstattungsdetails fehlten.

14. Nach Auffassung der Wettbewerbskommission bestätigen diese Angaben die Anhaltspunkte für die Behinderung von Direkt- und Parallelimporten in die Schweiz durch die Volkswagen AG.

A.2 Stellungnahme der Partei

15. Seitens der Partei wurde das Verbot von Passivverkäufen in die Schweiz jedoch zu jedem Zeitpunkt der Untersuchung bestritten. In ihren Stellungnahmen vom 17. Dezember 1998 (vgl. Akte Nr. 112) sowie vom 20. März 2000 (vgl. Akte Nr. 140) machte die Volkswagen AG insbesondere folgende Punkte geltend:

- Es sei richtig, dass die europäischen Händlerverträge ein Zustimmungserfordernis für VW-Exporte in Länder ausserhalb "der EU sowie des Europäischen Wirtschafts- und Freihandelsraumes" enthielten. Der Begriff "Europäischer Freihandelsraum" sei dabei jedoch eigens für die Schweiz eingeführt worden, welche weder zur EU noch zum EWR gehöre. Damit unterliege der Export in die Schweiz weder einem Verbot noch einem Zustimmungserfordernis.
-

- Bei den deutschen Händlerverträgen sei aus einem redaktionellen Versehen heraus, welches aus terminlichen Gründen nicht mehr korrigiert werden konnte, nicht auch von der EFTA die Rede. Entgegen dem Wortlaut der entsprechenden Bestimmungen sei es jedoch nicht die Absicht VWs, die Schweiz anders als die EWR-Staaten zu behandeln. Dies bewiesen die vergleichsweise zahlreichen und anteilmässig stetig zunehmenden Direkt- bzw. Parallelimporte von VW- und Audi-Fahrzeugen aus Deutschland in die Schweiz. In ihrer Stellungnahme belegte die Partei diese Aussage mit verschiedenen Statistiken.
- Das in Rz. 8 dieser Verfügung bezeichnete Zirkularschreiben sei nicht von der Volkswagen AG sondern vom Schweizer Importeur AMAG entworfen und an dessen Händler versandt worden. Damit erkläre sich, dass die Schweiz nicht als Exportland aufgeführt worden sei.
- Die Schreiben der Autogerma vom 2. und 31. Oktober 1995 seien mit Inkrafttreten des neuen Importeurvertrages sowie den entsprechend erneuerten Händlerverträgen am 1. Oktober 1996 hinfällig geworden.
- Betreffend der Zeugenaussagen von Herrn Wegmann machte die Partei geltend, dass das Verhalten der Angestellten von Importeuren und Händlern nicht ohne weiteres der Volkswagen AG zugeschrieben werden könne. Hinzu komme, dass es dem Importeur grundsätzlich nicht erlaubt sei, direkt an Endkunden im In- und Ausland zu liefern. Diese Aussage des Importeurs gelte jedoch nicht für die Händler des VW-Vertriebssystems.
- Die Anzahl der Direkt-/Parallelimporte der Marken VW und Audi hätten sich sehr ähnlich wie der Durchschnitt aller anderen Marken entwickelt. Dass ein wirksames Passivverkaufsverbot durch VW bestehe, könne deshalb nur dann behauptet werden, wenn davon ausgegangen werde, dass alle anderen Hersteller von Personenwagen ebenfalls ähnliche Passivverkaufsverbote kennen.

16. Mit Datum vom 28. März 2000 hat die Partei auf freiwilliger Basis eine Erklärung zuhanden des Präsidiums der Wettbewerbskommission abgegeben (vgl. Akte Nr. 141), deren wesentlicher Inhalt im Folgenden wiedergegeben wird:

"Es ist unsere Geschäftspolitik - und wird es auch in Zukunft sein -, dass es allen Händlern unserer Vertriebsorganisation in den EU- und EWG-Staaten sowie in der Schweiz frei steht, Volkswagen-Fahrzeuge auf Anfrage, allenfalls unter Einschaltung eines Vermittlers, an Endverbraucher zu verkaufen, wenn diese Endkunden aus einem anderen EU- oder EWR-Staat oder aus der Schweiz stammen. Insbesondere ist es unseren Händlern in den EU- oder EWR-Staaten gestattet, an Endkunden in der Schweiz Fahrzeuge zu liefern.

Unsere in einem EU- oder EWR-Staat domizilierten Händler, die auf Anfrage hin Fahrzeuge an Endverbraucher in der Schweiz liefern, werden von Volkswagen weder direkt noch indirekt an der Vornahme solcher Passivlieferungen behindert"⁴.

A.3 Preisdifferenzen und Parallelhandel

17. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die von der Kartellkommission erlassenen Empfehlungen zur Lockerung der technischen Einfuhrvorschriften von den zuständigen Regierungsstellen befolgt wurden (vgl. Rz. 1). Dies hat zur Folge, dass auf dem Automobilmarkt zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine bedeutenden nicht-tarifären Handelshemmnisse mehr bestehen.

18. Zur Abklärung der Wettbewerbsverhältnisse auf dem Schweizer Automobilmarkt führte das Sekretariat mehrere Preisvergleiche durch. Für die Jahre 1996⁵ und 1997⁶ wurden die Preise von vier bzw. drei zur VW-Gruppe gehörenden Automodellen in den Mitgliedstaaten der EU⁷ mit den Preisen der entsprechenden Modelle in der Schweiz verglichen. Namentlich wurden die Modelle VW Polo (860 PS), VW Passat Variant CL (90 PS), Audi A4 (1.8i, 125 PS) sowie der Audi A6 (2.6i) bzw. der Audi A3 (1.6i) in die Analyse einbezogen (vgl. Akte Nr. d.23). Der Preisvergleich für das Jahr 1998 wurde demgegenüber umfassender angelegt: Er berücksichtigt nicht nur verschiedene Modelle des Volkswagenkonzerns, sondern auch Fahrzeuge anderer Marken und Hersteller. Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurden die Preise jeweils ins Verhältnis zum Schweizer Preis gesetzt, d.h. letzterer entspricht 100%⁸.

⁴ Gemäss Auskunft der Partei handelt es sich beim Wort "EWG" um einen Tippfehler. Gemeint ist der "EWR".

⁵ Die Angaben für das Jahr 1996 sind einem Preisvergleich des TCS vom 19.9.1996 entnommen. Die Mehrwertsteuer (MWSt.) ist in der Berechnung nicht enthalten.

⁶ Der Preisvergleich für das Jahr 1997 wurde sekretariatsintern erarbeitet. Er beruht auf den alle vier Monate publizierten Angaben der Europäischen Kommission und den entsprechenden jährlichen Angaben der Automobilrevue. Dabei wurden die sog. "out of pocket"-Preise berechnet, d.h. diejenigen Preise, welche der Schweizer Endabnehmer effektiv bezahlen muss (ohne ausländische, aber mit schweizerischer MWSt. und inklusive der schweizerischen Fahrzeugsteuer von 4%).

⁷ Im Einzelnen handelt es sich um folgende Länder: Belgien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien.

⁸ Zusätzliche methodische Anmerkungen: Beim Vergleich der Autopreise in den verschiedenen Ländern wurden diejenigen Steuern und Gebühren, welche in der Schweiz zusätzlich zu den Zollgebühren erhoben werden, zu den EU-Preisen vor Steuern addiert. Die EU-Preise wurden vorgängig um die Ausstattungsunterschiede bereinigt und in Schweizer Franken umgerechnet, so dass sie mit den schweizerischen Katalogpreisen inkl. MWSt. vergleichbar sind. Grundlage des Preisvergleichs sind die Bruttopreise, d.h. die Preise vor Abzug eventueller Rabatte. Für einzelne Automodelle waren diese jedoch nicht verfügbar, so dass auf die Nettopreise zurückgegriffen werden musste.

19. Im Jahr 1996 wurden die betrachteten Modelle des Volkswagenkonzerns in sämtlichen Ländern billiger angeboten als in der Schweiz, wobei sich die Preisdifferenzen zwischen 32% (VW Polo und VW Passat in Portugal) und 6% (Audi A6 in Italien) bewegten. Verhältnismässig am teuersten erwies sich die Schweiz beim VW Passat sowie beim Audi A4: In der EU konnten diese Modelle durchschnittlich um rund 25% günstiger erstanden werden. Der VW Polo wurde in den europäischen Ländern im Durchschnitt rund 19% billiger angeboten; die geringste durchschnittliche Preisdifferenz konnte beim Audi A6 festgestellt werden (10%).

20. Obschon die Volkswagenfahrzeuge auch 1997 in der Schweiz mehr kosteten als im EU-Raum, zeigten sich die Preisdifferenzen nicht mehr so ausgeprägt wie im Jahr zuvor. Am meisten lohnte sich nach wie vor der Kauf des VW Polo in Portugal (-25%); praktisch gleich teuer wie in der Schweiz war dasselbe Modell hingegen in Deutschland (-0,6%). Bezogen auf die einzelnen Modelle nahmen die Preisunterschiede 1997 Durchschnittswerte zwischen 15% (VW Polo) und 11,3% (Audi A4) an.

21. Die Tendenz zur Angleichung der Preise setzte sich 1998 fort: Während der VW Polo wie im Vorjahr in der EU durchschnittlich 11% günstiger angeboten wurde, reduzierte sich die durchschnittliche Preisdifferenz beim Audi A3 von 12,3% auf 8,2%. Eine Angleichung ähnlichen Ausmasses erfuhren die Preise des Audi A4: 1998 kostete dieser in der Schweiz noch 8,5% mehr als in der EU.

22. 1998 wurden die gültigen Preise von insgesamt 54 Fahrzeugmodellen aus der Schweiz mit den Preisen der entsprechenden Modelle in den wichtigsten europäischen Ländern verglichen⁹. In den Preisvergleich mit einbezogen wurden namentlich Deutschland, Frankreich, Italien, die Niederlande, Österreich, Spanien, Portugal, Belgien sowie Grossbritannien. Die betrachteten Automodelle sind den Segmenten "Kleinwagen", "Untere Mittelklasse" und "Obere Mittelklasse" zuzuordnen (vgl. Akte Nr. d.1).

23. Der Vergleich der Schweizer Preise mit denjenigen von Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und Belgien zeigt, dass die Schweiz bei 23 von 54 Modellen, also bei rund der Hälfte, gegenüber allen anderen Ländern am teuersten ist. Bei 14 dieser 23 Modelle beträgt die durchschnittliche Preisdifferenz weniger als 10%, die neun übrigen Modelle sind in der Schweiz um mindestens 10% teurer (vgl. Akte Nr. d.2).

⁹ Quelle der europäischen Daten: Autopreise in der Europäischen Union am 1. November 1998, veröffentlicht von der EU-Kommission; Quelle der Schweizer Daten: Zeitschrift Motor Report, veröffentlicht von Eurotax (Stand 10.7.98).

24. Für die Erklärung der **Preisdifferenzen** spielen verschiedene Faktoren eine Rolle. Als erstes sind die **Steuern** zu nennen: Die Preispolitik der Automobilhersteller steht in inversem Zusammenhang mit dem nationalen Steuerniveau. In jenen Ländern, in welchen die beim Autokauf anfallenden Steuern tief sind, verlangen die Hersteller tendenziell höhere Preise vor Steuern und vice versa. **Nationale Rechtsvorschriften** sind ein weiterer Grund für Preisunterschiede. Der Linksverkehr beispielsweise zwingt die Automobilhersteller zur Fabrikation entsprechender Fahrzeuge eigens für Grossbritannien, welches infolgedessen gegenüber den anderen europäischen Ländern einen eigenen Markt bildet. Ausserdem können länderspezifische **Käuferpräferenzen** Preisdifferenzen begründen. So sind zum Beispiel unterschiedliche Bedürfnisse betreffend das Ausstattungsniveau der Fahrzeuge beobachtbar, aber auch Unterschiede in den nationalen Vorlieben für bestimmte Automarken. Des Weiteren werden die Autopreise durch das **Vertriebssystem beeinflusst**: Einerseits können ineffiziente Vertriebsstrukturen für höhere Preise verantwortlich sein. Andererseits können Unterschiede bei den Faktorkosten oder im Leistungsniveau der Vertriebskanäle zu Unterschieden bei den Endproduktpreisen führen. Ein qualitativ besseres Vertriebssystem verursacht in der Regel auch höhere Kosten und ist dementsprechend teurer. Im Unterschied zu ineffizienten Vertriebsstrukturen steht hier dem höheren Preis jedoch eine bessere Leistung gegenüber. Schliesslich ist denkbar, dass kurzfristig höheren Preisunterschieden Ausschläge des **Wechselkurses** zu Ungunsten der Schweiz zugrunde liegen¹⁰.

25. Die Preisdifferenzen zwischen der Schweiz und dem Durchschnitt der oben genannten Länder nehmen für die zur VW-Gruppe gehörenden Automodelle 1998 folgende Werte an¹¹ (vgl. Akte Nr. d.2):

Seat Ibiza:	-12,83%
Seat Cordoba:	-11,71%
VW Polo:	-11,51%
Seat Toledo:	- 8,88%
Audi A4:	- 8,47%
Audi A3:	- 8,16%
VW Golf:	- 5,80%
VW Bora	- 5,55%
VW Passat:	- 5,19%

¹⁰ Im System flexibler Wechselkurse wird in diesem Zusammenhang von einem Überschreiten der Wechselkurse gesprochen.

¹¹ Der absolute Preisunterschied zwischen der Schweiz und dem Durchschnitt der übrigen Länder wird ins Verhältnis zum Schweizer Preis des betreffenden Automodells gesetzt. Auf diese Weise ergeben sich obige Differenzen: Der Audi A3 ist z.B. in den EU Ländern im Durchschnitt 8,16% billiger als in der Schweiz.

26. Die Preisunterschiede zwischen der Schweiz und den übrigen Ländern liegen bei den zur VW-Gruppe gehörenden Automodellen (Durchschnitt -8,7%) leicht höher als die gesamten Preisunterschiede (-7,21%¹²). D.h., dass die VW-Preise in der Schweiz zwar höher sind als in der EU, die Volkswagen-Fahrzeuge jedoch nicht systematisch viel teurer sind als die Modelle anderer Hersteller.

27. Die absoluten minimalen und maximalen Preisunterschiede bei den VW-Modellen entsprechen 1998, auf die Schweiz bezogen, folgenden Werten¹³ (vgl. Akte Nr. d.3):

Modell	Minimum		Maximum	
Audi A3	- CHF 3'387.--	Belgien	- CHF 1'502.--	Deutschland
Audi A4	- CHF 3'703.--	Italien	- CHF 2'378.--	Deutschland
Seat Cordoba	- CHF 3'423.--	Spanien	- CHF 1'798.--	Italien
Seat Ibiza	- CHF 2'946.--	Italien	- CHF 1'076.--	Deutschland
Seat Toledo	- CHF 3'464.--	Österreich	- CHF 972.--	Deutschland
VW Polo	- CHF 3'237.--	Belgien	- CHF 939.--	Deutschland
VW Golf	- CHF 2'017.--	Portugal	- CHF 19.--	Deutschland
VW Bora	- CHF 2'736.--	Portugal	+ CHF 295.--	Deutschland
VW Passat	- CHF 3'018.--	Spanien	+ CHF 390.--	Deutschland

Lesebeispiel: Der Audi A3 wird in Belgien am günstigsten angeboten und zwar für CHF 3'387.-- weniger als in der Schweiz. Am meisten kostet der Audi A3 im EU-Raum demgegenüber in Deutschland, wobei der Schweizer Preis noch einmal CHF 1'502.-- darüber liegt.

Bei den in dieser Tabelle aufgeführten Preisdifferenzen handelt es sich um **sog. Brutto-Arbitragepotenziale**: Wäre der Parallelimport von Automobilen kostenlos, so könnten z.B. beim Kauf des Audi A3 in Belgien CHF 3'387 gespart werden. Die bei jedem Parallelimport anfallenden pekuniären und nicht-pekuniären Transaktionskosten (Informations-, Transport-, Homologationskosten, Zeitaufwand, Sprachbarrieren usw.) müssen jedoch vom Brutto-Arbitragepotenzial subtrahiert werden. Auf diese Weise lässt sich das – individuell unterschiedliche – Netto-Arbitragepotenzial ermitteln. Dieses bezeichnet den Unterschied zwischen dem Verkaufspreis in der Schweiz und den Gesamtkosten des Autokaufs im Ausland, d.h. dem ausländischen Verkaufspreis zuzüglich der Transaktionskosten. Parallelimporte lohnen sich nur bei

¹² In die Berechnung dieses Durchschnitts wurden nur jene Modelle mit einbezogen, deren EU-Durchschnittspreis unter dem Schweizer Preis liegt, d.h. die in der Schweiz billigeren Modelle wurden nicht berücksichtigt.

¹³ Grossbritannien und die Niederlande wurden aus dieser Betrachtung ausgeschlossen, da es sich bei beiden Ländern um Spezialfälle handelt, welche diese Darstellung verzerren würden: In den Niederlanden ist das Steuerniveau sehr hoch, Grossbritannien erhebt demgegenüber sehr tiefe Steuern, unterscheidet sich jedoch durch den Linksverkehr von den übrigen europäischen Ländern.

einem positiven Netto-Arbitragepotenzial. Die Wettbewerbskommission ist der Auffassung, dass beim vorgefundenen Brutto-Arbitragepotenzial das Netto-Arbitragepotenzial nicht genügend Spielraum für Parallelimporte in grösserem Umfang bietet.

28. Bei jenen VW-Produkten, welche in der Schweiz teurer sind als im europäischen Ausland, ist am häufigsten eine Preisdifferenz um CHF 3'000 zu beobachten¹⁴ (vgl. Akte Nr. d.3).

29. Trotz des Fortbestands der Preisdifferenzen nahmen die Direkt- bzw. Paralleleinfuhren auch nach Wegfall der rechtlichen Hindernisse am 1. Oktober 1995 (vgl. Rz. 1,17) kaum zu. 1995 wurden insgesamt 2'337 Neuwagen parallel in die Schweiz importiert, was einem Anteil von 0,9% an den gesamten Neuzulassungen des selben Jahres entspricht. 1996 stieg dieser Wert auf 1,5%, in den beiden folgenden Jahren erfuhren die Parallelimporte jedoch wieder eine Reduktion auf jeweils 0,9%. Eine ähnliche Entwicklung ist bei den Marken VW und Audi zu beobachten: 1995 wurden insgesamt 293 VW-Fahrzeuge parallel importiert, was einem Anteil von 0,7% an den gesamten Neuzulassungen der bezeichneten beiden Marken im selben Jahr entspricht. Dieser Wert erhöhte sich 1996 auf 1,0% (463 Fahrzeuge), sank in den beiden darauf folgenden Jahren jedoch wieder auf 0,6% bzw. 0,5% (vgl. Akte Nr. d.28)¹⁵.

30. Zusammenfassend kann Folgendes festgehalten werden: Volkswagen Fahrzeuge sind - wie auch die Produkte anderer Hersteller - in der Schweiz im Durchschnitt noch immer teurer als in der EU. Diese Preisdifferenzen sind nach Ansicht der Wettbewerbskommission jedoch nicht ausreichend, um Parallelimporte in grösserem Ausmass zu generieren. Zudem ist eine Angleichung der Preise an das europäische Niveau zu beobachten.

A.4 Verfahren

31. Mit Schreiben vom 9. Oktober 1996 teilte die Wettbewerbskommission der Volkswagen AG sowie der Audi AG die Eröffnung einer Vorabklärung nach Artikel 26 KG mit (vgl. Rz. 3; Akten Nr.7, 8).

32. Die Vorabklärung ergab Anhaltspunkte für eine unzulässige Wettbewerbsbeschränkung, so dass am 7. Oktober 1997 im Einvernehmen mit dem Präsidenten der Wettbewerbskommission die Eröffnung einer Untersuchung gemäss Artikel 27 KG gegen die Volkswagen AG beschlossen und der letzteren mittels Publikation mitgeteilt wurde (vgl. Rz. 6; Akte Nr. 11).

¹⁴ Auch hier handelt es sich um eine Angabe zum Brutto-Arbitragepotential (vgl. Rz. 27).

¹⁵ Quellen: "Direktimporte – Zusammenfassung von 1980 bis 1998", VSAI Statistik; "In Verkehr gesetzte neue Motorfahrzeuge" 1995 -1998, BFS.

33. Am 15. September 1998 wurde der Partei Akteneinsicht gewährt (vgl. Akte Nr. 101).
34. Ein erster Verfügungsentwurf wurde der Volkswagen AG am 29. Oktober 1998 zur Stellungnahme zugesandt (vgl. Akte Nr. 104). Die neu hinzugekommenen Akten wurden in der Folge zur Einsicht gegeben.
35. Aufgrund der von Volkswagen am 17. Dezember 1998 eingereichten Stellungnahme (vgl. Akte Nr. 112) sowie den Ergebnissen weiterer Recherchen des Sekretariats im Automobilsektor wurde der erste Verfügungsentwurf überarbeitet.
36. Am 6. Oktober 1999 wurde der Partei ein zweiter Verfügungsentwurf zur Stellungnahme gegeben (vgl. Akte Nr. 122). Dem Gesuch um Akteneinsicht wurde mit Schreiben vom 8. Oktober 1999 nachgekommen (vgl. Akte Nr. 125). Aufgrund des fehlenden Dispositivs wurde der Verfügungsentwurf seitens des Sekretariats am 1. Dezember 1999 als gegenstandslos erklärt (vgl. Akten Nr. 129a, 129b).
37. Der dritte und letzte Verfügungsentwurf wurde der Partei am 7. Dezember 1999 zusammen mit dem Aktenverzeichnis zur Stellungnahme gegeben (vgl. Akte Nr. 130). Die Akteneinsicht wurde mit Schreiben vom 9. Dezember 1999 gewährt (vgl. Akte Nr. 132).
38. Die Stellungnahme der Volkswagen AG vom 20. März (vgl. Akte Nr. 140) sowie die Stellungnahme vom 17. Dezember 1998 als integraler Bestandteil der ersteren wurden der Wettbewerbskommission zusammen mit dem Verfügungsentwurf am 8. Mai 2000 zum Entscheid vorgelegt.

B. Erwägungen

B.1 Geltungsbereich

B.1.1 Sachlicher Geltungsbereich

B.1.1.a Unternehmen

39. Die Volkswagen AG, Wolfsburg (D), ist Dachgesellschaft und wichtigstes operatives Einzelunternehmen der Volkswagen-Gruppe. Der Volkswagenkonzern ist an der Audi AG in Ingolstadt (D) mit 98,99% beteiligt. Der gesamte Konzern stellt Fahrzeuge der Marken Volkswagen, Audi, Seat und Skoda sowie entsprechende Fahrzeugeinzelteile und Zubehör her. Die Volkswagen AG sowie die in ihrer Vertriebsorganisation zusammengeschlossenen Unternehmen sind als Unternehmen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 KG zu qualifizieren.

B.1.1.b Wettbewerbsabrede

40. Als Wettbewerbsabreden gelten rechtlich erzwingbare oder nicht erzwingbare Vereinbarungen sowie aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen von Unternehmen gleicher oder verschiedener Marktstu-

fen, die eine Wettbewerbsbeschränkung bezwecken oder bewirken (Art. 4 Abs. 1 KG).

41. Eine Wettbewerbsabrede definiert sich daher durch zwei Tatbestandselemente: a) ein bewusstes und gewolltes Zusammenwirken der an der Abrede beteiligten Unternehmen und b) das Bezwecken oder Bewirken einer Wettbewerbsbeschränkung.

42. Die Volkswagen AG organisiert den Vertrieb ihrer Produkte in den verschiedenen Vertriebsgebieten. Dabei schliesst sie entweder selber die Verträge mit den Volkswagen-Händlern ab, wie dies in Deutschland der Fall ist: Der entsprechende Händlervertrag wird zwischen der Volkswagen AG, dem Vertriebszentrum und dem einzelnen Händler abgeschlossen, wobei dem Vertriebszentrum vor allem Beratungsfunktionen zu Gunsten des Händlers zukommen. In anderen Staaten wie beispielsweise Italien, in denen der Importeur eine hundertprozentige Tochter der Volkswagen AG ist, werden die Händlerverträge ebenfalls zwischen dem Volkswagenkonzern und dem einzelnen Händler abgeschlossen. In denjenigen Staaten, in welchen der nationale Importeur nicht in den Konzern eingegliedert ist, werden die Händlerverträge durch die Volkswagen AG ausgearbeitet und von den Importeuren im Verhältnis mit ihren regionalen Vertretern verwendet. In allen drei Fallkategorien handelt es sich somit um direkte oder indirekte Vereinbarungen zwischen der Volkswagen AG und den einzelnen Händlern. Allfällig zwischengeschaltete dritte Unternehmen wie nationale Importeure haben in diesen Punkten höchstens eine Kontroll- oder Aufsichtsfunktion im Namen der Volkswagen AG.

43. Bei der hier interessierenden Vereinbarung zwischen der Volkswagen AG und den offiziellen VW/Audi-Vertretern handelt es sich um das Verbot, in Länder ausserhalb der EU und des EWR zu verkaufen. Diese Klausel findet sich explizit in § 5 Ziffer 2 des Händlervertrages Status M (vgl. Akte Nr. 44), der in Deutschland gilt (vgl. Rz. 8). Die gleiche Klausel ist in Artikel 3 Ziffer 7 des geltenden europäischen Standard-Händlervertrages enthalten. Danach ist "der Export von Vertragsprodukten in Länder ausserhalb der EU sowie des europäischen Wirtschafts- und Freihandelsraumes (ist) ohne die schriftliche Zustimmung des Lieferanten nicht gestattet".

44. Der Begriff "europäischer Wirtschafts- und Freihandelsraum" findet sich in anderen Händlerverträgen, so zum Beispiel im schweizerischen Mitvertreter-Vertrag zwischen dem sog. Direktvertreter und dem einzelnen Händler. In diesem Vertrag ist mit dem Europäischen Wirtschafts- und Freihandelsraum explizit der EWR gemeint. Diese Auslegung entspricht dem soeben erwähnten deutschen Händlervertrag und dem Wortlaut des Zirkularschreibens, das die Volkswagen AG im Anschluss an die Entscheidung der Europäischen Kommission in Brüssel an alle nationalen Vertriebsorganisationen versandt hat und in

dem explizit nur von der EU bzw. dem EWR die Rede ist (vgl. Akten Nr. 62, 78).

45. Demgegenüber stehen die Aussagen der Partei, nach welchen der Begriff des "Europäischen Freihandelsraumes" in die Händlerverträge aufgenommen worden sei, um damit die Schweiz, welche weder der EU noch dem EWR angehört, in die Vereinbarungen mit einzuschliessen. Die Schweiz sei den EU- bzw. EWR-Staaten in den Händlerverträgen folglich gleichgestellt (vgl. Kap. A.2).

46. Nach Auffassung der Wettbewerbskommission wäre ein Verhalten, welches bezweckt oder bewirkt, dass alternative Distributionskanäle vom Vertrieb von VW-Produkten ausserhalb des EU-/EWR-Raumes ausgeschlossen würden, eine Wettbewerbsabrede gemäss Artikel 4 Absatz 1 KG. Da es im vorliegenden Fall nicht möglich war, das Bezwecken einer Wettbewerbsbeschränkung rechtsgenügend zu beweisen, konzentrierte sich die Untersuchung auf die wettbewerbslichen Auswirkungen.

B.1.2 Räumlicher Geltungsbereich

47. Das schweizerische Kartellgesetz ist auch anwendbar auf Sachverhalte, die sich ausserhalb des schweizerischen Territoriums ereignen (z.B. Abreden), sich aber in der Schweiz auswirken (Art. 2 Abs. 2 KG). Falls die Volkswagen AG (D) Direkt- und Parallelimporte in die Schweiz mittels Abreden verhindert, hat dieser im Ausland veranlasste Sachverhalt Auswirkungen auf die Wettbewerbsverhältnisse in der Schweiz. Das KG ist somit anwendbar.

B.2 Keine Unzulässigkeit der Wettbewerbsabrede

48. Gemäss Artikel 5 Absatz 1 KG sind Abreden, die den Wettbewerb auf einem Markt für bestimmte Waren oder Leistungen erheblich beeinträchtigen und sich nicht durch Gründe der wirtschaftlichen Effizienz rechtfertigen lassen, sowie Abreden, die zur Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs führen, unzulässig.

49. Eine Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs kann im vorliegenden Fall ausgeschlossen werden.

50. Nicht auszuschliessen ist hingegen, dass der Wettbewerb durch die vorliegende Abrede erheblich beeinträchtigt wurde. Das Bezwecken oder Bewirken einer Wettbewerbsbeschränkung durch das Verbot von Passivverkäufen in die Schweiz konnte im vorliegenden Fall allerdings nicht rechtsgenügend bewiesen werden. Hätte der Beweis jedoch erbracht werden können, wäre die Wettbewerbsbeschränkung als erheblich zu qualifizieren gewesen.

51. Dieser Nachweis kann indessen unterbleiben, da zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine erheblichen Beeinträchtigungen des Wettbewerbs mehr feststellbar sind: Die VW-Händlerverträge enthalten kein Verbot für Passivverkäufe in die Schweiz mehr. Zudem hat die Unter-

suchung ergeben, dass das Preisgefälle zwischen der Schweiz und der EU in Bezug auf VW-Fahrzeuge nicht mehr genügend Spielraum für Parallelimporte grösseren Ausmasses bietet. Zur Zeit besteht daher kein Bedarf nach weiteren Abklärungen. Die Untersuchung i.S. Volkswagen-Vertriebssystem wird somit ohne weitere Folgen eingestellt.

B.3 Ergebnis

52. Aufgrund der abnehmenden Preisunterschiede bei den Fahrzeugen der Volkswagengruppe in der Schweiz und den anderen europäischen Ländern wird festgestellt, dass die oben dargelegte Abrede heute keine erheblichen Wettbewerbsbeeinträchtigungen mehr zeitigen dürfte, weshalb zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf die Anordnung behördlicher Massnahmen verzichtet werden kann.

C. Kosten

53. Mit Schreiben vom 18. Dezember 1998 nahm die Volkswagen AG, vertreten durch Dr. Marcel Dietrich, Homburger Rechtsanwälte, Zürich, Stellung zum Verfügungsentwurf vom 29. Oktober 1998 betreffend das Volkswagen-Vertriebssystem. Mit der Begründung, dass sich keine Anhaltspunkte für eine unzulässige Wettbewerbsbeschränkung finden liessen und damit die Voraussetzungen für die Einleitung des Untersuchungsverfahrens nicht gegeben gewesen seien, wurde der Antrag gestellt, der Partei keine Verfahrenskosten aufzuerlegen.

54. Entgegen dieser Auffassung ergaben sich im Rahmen der Vorabklärung Anhaltspunkte für eine unzulässige Wettbewerbsbeschränkung, so dass eine Untersuchung nach Artikel 27 KG eröffnet wurde. Gestützt auf die Verordnung vom 25. Februar 1998 über die Erhebung von Gebühren im Kartellgesetz (KG-Gebührenverordnung; SR 251.2) ist unter anderem gebührenpflichtig, wer Verwaltungsverfahren verursacht (Art. 2 KG-Gebührenverordnung). Als Verursacher gilt im vorliegenden Fall die Verfügungsadressatin, d.h. die Volkswagen AG.

55. Im Verfahren zur Untersuchung von Wettbewerbsbeschränkungen entfällt die Gebührenpflicht nur, wenn die Vorabklärung keine Anhaltspunkte für eine unzulässige Wettbewerbsbeschränkung ergibt (Art. 3 Abs. 2 Bst. a KG-Gebührenverordnung). Da die zitierte Ausnahmebestimmung im vorliegenden Fall keine Anwendung findet, ist die Gebührenpflicht der Volkswagen AG gegeben.

56. Gestützt auf die Übergangsbestimmung von Artikel 9 KG-Gebührenverordnung gilt bei Verwaltungsverfahren, die beim Inkrafttreten der Verordnung, d.h. am 1. April 1998, noch nicht abgeschlossen waren, für die Bemessung der Gebühr und Auslagen für denjenigen Teil der Aufwendungen, der vor dem Inkrafttreten erfolgt ist, das bisherige Recht.

57. Als das bisherige Recht gilt die Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren vom 10. September 1969 (SR

172.041). Nach Artikel 13 dieser Verordnung kann die Wettbewerbskommission für den Erlass von Verfügungen Verfahrenskosten erheben.

58. Derjenige Teil der Aufwendungen, der vor dem 1. April 1998 erfolgt ist, beläuft sich auf 9% der gesamten Aufwendungen. Derjenige Teil der Aufwendungen, der nach dem 1. April 1998 erfolgt ist, umfasst somit 91% der gesamten Aufwendungen bzw. in Stunden ausgedrückt [...] Stunden.

59. Gemäss Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe a i.V.m. Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren kann die verfügende Behörde von den Parteien eine Spruchgebühr von 200-5'000 Franken fordern. Wäre das Verfahren vor dem 1. April 1998 abgeschlossen worden, hätte die Wettbewerbskommission angesichts des Umfangs und/oder der Schwierigkeiten des Falles (vgl. Art. 2 Abs. 3) eine Spruchgebühr von [...] Franken erhoben. Für denjenigen Teil der Aufwendungen, der vor dem 1. April 1998 erfolgt ist, wird den Parteien somit eine Gebühr von [...] Franken auferlegt.

60. Gemäss Artikel 4 Absätze 1 und 2 KG-Gebührenverordnung bemisst sich die Gebühr nach dem Zeitaufwand; es gilt ein Stundenansatz von 130 Franken. Die Gebühr kann je nach wirtschaftlicher Bedeutung des Gegenstandes um höchstens die Hälfte erhöht oder vermindert werden (Art. 4 Abs. 3 KG-Gebührenverordnung). Für denjenigen Teil der Aufwendungen, der nach dem 1. April 1998 erfolgt ist, wird der Partei somit eine Gebühr von [...] Franken auferlegt.

61. Neben dem Aufwand nach Artikel 4 KG-Gebührenverordnung hat der Gebührenpflichtige die Auslagen der Wettbewerbskommission zu erstatten (Art. 5 Abs. 1 KG-Gebührenverordnung). Diese belaufen sich für denjenigen Teil der Aufwendungen, der nach dem 1. April 1998 erfolgt ist, auf [...] Franken.

D. Dispositiv

62. Aufgrund des Sachverhalts und der vorangehenden Erwägungen verfügt die Wettbewerbskommission:

1. Die Untersuchung i.S. Volkswagen-Vertriebssystem wird im Sinne der vorangehenden Erwägungen eingestellt.
 2. [Kosten]
 3. [Rechtsmittelbelehrung]
 4. [Eröffnung]
-