

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Bundeshaus Ost
3003 Bern
Schweiz

Per E-Mail an: fair-business@seco.admin.ch

14.12.2020

Änderung des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) – Verwendung von Preisbindungsklauseln gegenüber Beherbergungsbetrieben – Umsetzung der Motion Bischof [16.3902] vom 30.09.2016

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Als nationaler Unternehmerverband äussert sich HotellerieSuisse im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Änderung des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) – Verwendung von Preisbindungsklauseln gegenüber Beherbergungsbetrieben – Umsetzung der Motion Bischof [16.3902] vom 30.09.2016. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

1. Ausgangslage

Dank der Digitalisierung haben sich neue Geschäftsmodelle im Tourismus etablieren können. Die Schweizer Beherbergung sieht in der Digitalisierung eine grosse Chance. Mit der Nutzung von Online-Buchungsplattformen (OTA) haben Beherbergungsbetriebe eine höhere Reichweite, eine gute Sichtbarkeit und können neue Märkte einfacher erschliessen. Im Vertrieb konnten sich OTA als Vermittler zwischen Gast und Hotel durchsetzen. 2019 wurden rund 30 Prozent aller Online-Buchungen in Echtzeit über OTA getätigt. Davon halten die drei grössten OTA Booking.com, Expedia und HRS – alle mit Sitz im Ausland – rund 93 Prozent Marktanteil. Booking.com dominiert den Markt klar mit über 70 Prozent¹. Jedoch hat die Digitalisierung auch das Zusammenspiel zwischen den Akteuren verändert. Abhängigkeiten mit negativen Folgen vergrössern sich. OTA können durch ihre hohe Markt- und Verhandlungsmacht Bestimmungen in den Geschäftsbedingungen (AGB) durchsetzen, die den Unternehmer in seiner Freiheit einschränken. Es ist zentral, dass faire Wettbewerbsbedingungen zwischen traditionellen Beherbergungsbetrieben und OTA geschaffen werden.

Die WEKO hat im Oktober 2015 die sogenannten «weiten» Paritätsklauseln verboten, jedoch nicht die «engen» Paritätsklauseln (Preis- und Konditionenparitätsklauseln sowie Verfügbarkeiten zwischen jeder einzelnen OTA und der betriebseigenen Website).

Die Motion Bischof (16.3902) «Verbot von Knebelverträgen der Online-Buchungsplattformen gegen die Hotellerie» fordert eine gezielte Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen, damit die wirtschaftliche Freiheit in der Schweiz wiederhergestellt wird. Dies ist umso dringender, weil online Vertriebskanäle in Zukunft matchentscheidend sein werden. Als liberaler Arbeitgeberverband ist es uns ein Anliegen, den Wettbewerb wieder leben zu lassen. Wir fordern Rahmenbedingungen, welche die Handlungsmöglichkeiten der Beherbergung als gewichtige KMU-Branche auf Plattformen – ohne diese zu schädigen – sicherstellt und die massiven Einschränkungen der Schweizer Unternehmen durch OTA beseitigt. Das Parlament hat dem Anliegen mit grosser Mehrheit zugestimmt. Schon allein die Annahme des Geschäfts hat eine präventive Wirkung ausgelöst. Die OTA haben aufgehört, mit teils unlauteren Mitteln die Paritätsklauseln zu erzwingen. Würde das Gesetz scheitern, erwartet HotellerieSuisse eine Rückkehr der OTA zu alten Praktiken und massiven Druck auf die Betriebe. Nun gilt es, die Wettbewerbsverzerrung zu beseitigen und rasch Rechtssicherheit für die Beherbergungsbranche, OTA und Konsumenten zu schaffen.

¹ Schegg, Roland 2020: Online Direktbuchungen bei Schweizer Hotels immer wichtiger. Resultate einer Online-Umfrage zur Vertriebssituation in der Schweizer Hotellerie für das Jahr 2019. HES-SO Valais-Wallis.

2. Beurteilung der Vorlage

Die «Änderung des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)» nimmt einen zentralen Faktor zur Sicherstellung des Wettbewerbs zwischen den Vertriebskanälen auf. Die Verankerung im Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb ist grundsätzlich ein geeignetes Gefäss, denn es werden die allgemeinen Geschäftsbedingungen geregelt.

Es ist weiter positiv zu werten, dass explizit alle Beherbergungsbetriebe dem Art. 8a VE-UWG unterstellt sind. Damit wird der Motionstext vom Bund/Seco breiter ausgelegt, da sich dieser auf die Hotellerie beschränkt hatte. Betriebe der Parahotellerie (Jugendherbergen, Ferienwohnungen/Appartements) und Hybridmodelle (Serviced Apartments) unterstehen ebenfalls den gleichen unternehmerischen Einschränkungen durch von den OTA einseitig festgelegten Paritätsklauseln.

HotellerieSuisse begrüsst die Stossrichtung des Vorschlags, verlangt aber Präzisierungen.

Mit dem Verbot der Preisparitätsklauseln wird die wirtschaftliche Freiheit der Beherbergungsbetriebe erhöht, was letztendlich zu einer Win-Win-Win Situation zwischen Beherbergungsbetrieben, OTA und Konsument führt.

Im Ausland zeigen die gemachten Erfahrungen, dass die Betriebe von der Möglichkeit der Preisdifferenzierung Gebrauch machen. So kommt das Bundeskartellamt in Deutschland in einer neuen Studie vom August 2020 (nicht Teil der vom Bund durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung) zum Schluss, dass über die Hälfte der Betriebe, die mit Booking.com zusammenarbeiten, Preise differenzieren, wenn Paritätsklauseln verboten sind.² Dies steht im Einklang mit einer Befragung von HotellerieSuisse vom November 2020 bei seinen Mitgliedern: Mehr als jeder zweite Betrieb gibt an, die rechtliche Möglichkeit nutzen zu wollen, um auf der hoteleigenen Website günstigere Preise anzubieten als auf den Online-Buchungsplattformen.³ Der Gast profitiert dadurch von echten Marktpreisen und besten Angeboten. OTA werden dabei nicht benachteiligt, im Gegenteil: In einer Studie aus dem Jahr 2018 zeigt sich, dass die Betriebe ihre unternehmerische Freiheit zurückgewonnen haben, nutzen sie auch OTA öfters als Vertriebskanal.⁴ Auch neuste Evaluationen in der EU zeigen statistisch signifikante positive Effekte auf die Konsumentenwohlfahrt und vermehrte Preisdifferenzierungen zwischen den Vertriebskanälen.⁵

Alle Paritätsklauseln sind zu verbieten

Da jede OTA enge Paritätsklauseln von der gleichen Hotelwebsite verlangt, hat der Beherbergungsbetrieb zwei Möglichkeiten. Entweder werden alle Preise, Konditionen und Verfügbarkeiten gleichgesetzt oder die Preise, Konditionen und Verfügbarkeiten der betriebseigenen Website, als kostengünstigster Vertriebskanal, werden gemäss der teuersten OTA gesetzt. Die erste Möglichkeit bedeutet letztendlich eine Fortführung des Regimes der verbotenen «weiten» Paritätsklauseln durch die «engen» Paritätsklauseln. Die zweite Möglichkeit ist betriebswirtschaftlich schädigend, so dass kein Unternehmer seinen günstigsten Vertriebskanal zum teuersten macht oder auf der betriebseigenen Website – dem digitalen Schaufenster eines Unternehmens – schlechtere Konditionen und Verfügbarkeiten anbietet. Ein effektiver Wettbewerb zwischen Plattformen und den Vertriebskanälen wird praktisch verunmöglicht.

Das wettbewerbsschädliche Regime gilt somit für alle Paritätsklauseln und wird auch bei Konditionenparitätsklauseln und Verfügbarkeiten angewendet. Die Paritätsklauseln stehen in Wechselwirkung und verstärken die negativen Effekte. Die WEKO bestätigt bei ihrer Analyse im Jahr 2015, dass die Wettbewerbsbeeinträchtigung durch die genannten Klauseln zusätzlich verstärkt werden, da andere Wege für eine Differenzierung ebenfalls verunmöglicht werden. Weiter besteht die Gefahr, dass OTA bei einem Verbot der Preisparitätsklauseln auf Konditionen und Verfügbarkeitsklauseln zurückgreifen, um die Abhängigkeiten missbräuchlich auszunutzen. Gemäss einer Befragung der Hochschule Westschweiz aus dem Jahr 2020 werden von der Beherbergung Konditionenparitätsklauseln ähnlich einschränkend für die unternehmerische Freiheit angesehen wie Preisparitäten.⁶ Auch die Regulierungsfolgenabschätzung des Seco kommt zum Schluss, dass ein Verbot aller Paritätsklauseln hilft, die Ziele der Motion zu erreichen. International spricht die Literatur in der Analyse immer von allen Paritätsklauseln und differenziert aus genannten Gründen nicht.

² Bundeskartellamt (2020): Die Auswirkungen enger Preisparitätsklauseln im Online-Vertrieb – Ermittlungsergebnisse aus dem Booking-Verfahren des Bundeskartellamtes Schriftenreihe „Wettbewerb und Verbraucherschutz in der digitalen Wirtschaft“ August 2020. URL https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Schriftenreihe_Digitales/Schriftenreihe_Digitales_7.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [30.11.2020]

³ HotellerieSuisse (2020): Umfrage Lageeinschätzung. 24. November bis 27. November 2020. Durchgeführt bei den Mitgliedern von HotellerieSuisse.

⁴ Hunold; Matthias; Kesler, Reinhold; Laitenberger, Ulrich; et al. (2018b): Evaluation of Best Price Clauses in Online Hotel Bookings. In: International Journal of Industrial Organization, 61, 542-571.

⁵ European Commission (2020): Support studies for the evaluation of the VBER. Final Report. URL <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/93f52e95-a92e-11ea-bb7a-01aa75ed71a1/language-en> [29.11.2020]

⁶ Schegg, Roland (2020): Online Direktbuchungen bei Schweizer Hotels immer wichtiger. Resultate einer Online-Umfrage zur Vertriebssituation in der Schweizer Hotellerie für das Jahr 2019. HES-SO Valais-Wallis.

Weil – wie beschrieben – enge Paritätsklauseln gleiche Wirkungen wie weite Paritätsklauseln haben, fordert HotellerieSuisse, die gesetzliche Grundlage nicht nur auf ein Verbot der Preisparitätsklauseln, sondern auf alle Paritätsklauseln, also auch Konditionenparitätsklauseln und Verfügbarkeiten auszuweiten. Dies ist im Sinne der Motion, die dem Bundesrat den Auftrag gibt, «Knebelverträge» zu verbieten. Eine enge Auslegung des Motionstextes, wie vom Bundesrat/Seco vorgeschlagen, verfehlt das angestrebte Ziel. Schliesslich wird der Motionstext bei der Unterstellung aller Beherbergungsbetriebe bei Art. 8a VE-UWG ebenfalls breiter gefasst.

Nicht zuletzt stellt das Verbot aller Paritätsklauseln die internationale Wettbewerbsfähigkeit mit den Hauptmitbewerbern sicher. Österreich, Italien, Frankreich, Belgien und Deutschland haben jegliche Paritätsklauseln verboten. Nach einer Mitgliederumfrage von HotellerieSuisse im Mai 2017 bestätigt eine grosse Mehrheit der Befragten (69 %) einen starken bis eher starken Wettbewerbsnachteil gegenüber dem Ausland. Gleich lange Spiesse sind daher für die Schweizer Beherbergung zwingend.

Diesen Standpunkt hat HotellerieSuisse gemeinsam mit GastroSuisse in einer schriftlichen Konsultation dem Seco mitgeteilt.

Die Durchsetzung des Verbots von Paritätsklauseln muss direkt und indirekt geregelt sein

Damit die Rechtssicherheit und Rechtsklarheit für die Beherbergungsbranche gewährleistet ist, muss der Gesetzgeber mögliche Schlupflöcher zur Umgehung des Verbots der Paritätsklauseln klar und zweifelsfrei vermeiden. So muss sichergestellt sein, dass OTA durch (unangemessene) Klauseln in den AGB nicht über indirekte Disziplinierungsmassnahmen Paritätsklauseln durchsetzen können. Zum Beispiel gibt es starke Anhaltspunkte, dass OTA über Rankingherabstufungen Beherbergungsbetriebe für Preisdifferenzierungen bestrafen⁷ oder einseitig Vertragspflichten aussetzen können.

Um jegliche wettbewerbsschädliche Paritätsklauseln zu verbieten, indirekte Disziplinierungsmassnahmen zu unterbinden und die Rechtssicherheit sicherzustellen, beantragt HotellerieSuisse folgende Anpassung:

Art. 8a Verwendung von **Paritätsklauseln** ~~Preisbindungsklauseln~~ gegenüber Beherbergungsbetrieben

Unlauter handelt insbesondere, wer als Betreiber einer Online-Plattform zur Buchung von Beherbergungsdienstleistungen allgemeine Geschäftsbedingungen verwendet, welche die ~~Preissetzung~~ **Preis- und Angebotssetzung** von Beherbergungsbetrieben durch ~~Preisbindungsklauseln~~ **Paritätsklauseln**, namentlich durch **Preis-, Verfügbarkeits- oder Konditionenparitätsklauseln, direkt oder indirekt** einschränken.

3. Über HotellerieSuisse

HotellerieSuisse ist das Kompetenzzentrum für die Schweizer Beherbergungsbranche und vertritt als Unternehmerverband die Interessen der innovativen und nachhaltigen Beherbergungsbetriebe der Schweiz. Seit 1882 steht HotellerieSuisse gemeinsam mit über 3'000 Mitgliedern, davon über 2'000 Hotelbetriebe, für eine qualitätsbewusste und vorausschauende Schweizer Beherbergungswirtschaft.

Als Leitbranche des Tourismus beschäftigt die Beherbergung über 75'000 Mitarbeitende und stellt mit 4,5 Milliarden Franken oder 23 Prozent den zweitgrössten Anteil an der touristischen Bruttowertschöpfung dar. Im Jahr 2019 erzielte der Tourismus mit einer Nachfrage von 47 Mrd. Franken eine direkte Bruttowertschöpfung von ca. 19,5 Mrd. Franken – was einem Anteil von 2,8 Prozent an der gesamtwirtschaftlichen direkten Bruttowertschöpfung der Schweiz entspricht. Der Tourismus gehört zudem zu den fünf wichtigsten Exportbranchen und stellt mehr als 5 Prozent der gesamten Exporteinnahmen der Schweiz dar. Die Mitgliederbetriebe von HotellerieSuisse verfügen über zwei Drittel des Schweizer Bettenangebotes und generieren damit rund drei Viertel der entsprechenden Logiernächte. Als Dachverband von 13 regionalen Verbänden ist HotellerieSuisse in allen Landesteilen und Sprachregionen präsent und beschäftigt rund 100 Mitarbeitende.

⁷ : Hunold, Matthias; Kesler, Reinhold; Laitenberger, Ulrich (2018): Hotel rankings of online travel agents, channel pricing and consumer protection, DICE Discussion Paper, No. 300, ISBN 978-3-86304-299-8, Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE), Düsseldorf URL <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/182000/1/1030495874.pdf> [01.12.2020]

Freundliche Grüsse

Claude Meier
Direktor HotellerieSuisse



Nicole Brändle
Leiterin Arbeit, Bildung und Politik

