



SCHLUSSBERICHT – 22.04.2020

Regulierungsfolgen- abschätzung zum Verbot von Preisparitätsklauseln

im Vertragsverhältnis von Online-
Buchungsplattformen und Beherbergungs-
unternehmen

Bericht im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Regulierungsfolgenabschätzung zum Verbot von Preisparitätsklauseln im Vertragsverhältnis von Online-Buchungsplattformen und Beherbergungsunternehmen
Auftraggeber: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Ort: Bern
Datum: 22.04.2020

Begleitgruppe

Annetta Holl, SECO
Florian Lörtscher, SECO
Andreas Maschmer, SECO
Damien Vacheron, SECO

Projektteam Ecoplan

Michael Mattmann, Projektleiter
Roman Elbel
Stefan Suter

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
Resumé	4
1 Einleitung	6
1.1 Ausgangslage.....	6
1.2 Fragestellungen und Methodik.....	6
1.3 Aufbau des Berichts	7
2 Online-Buchungsplattformen, Preisparitätsklauseln und deren Regulierung	8
2.1 Das Geschäftsmodell von Online-Buchungsplattformen	8
2.2 Bedeutung von Online-Buchungsplattformen in der Schweiz.....	10
2.2.1 Absatzstruktur von Logiernächten in der Schweiz	10
2.2.2 Höhe der Kommissionen.....	11
2.3 Einsatz und Regulierung von Paritätsklauseln.....	12
2.3.1 Verschiedene Arten von Paritätsklauseln	12
2.3.2 Aktuelle regulatorische Situation im Ausland.....	15
2.3.3 Aktuelle regulatorische Situation in der Schweiz	16
2.3.4 Fokus: Non-Konformität	17
2.4 Paritätsklauseln aus wettbewerbsökonomischer Sicht	18
2.4.1 Beurteilung weiter Preisparitätsklauseln	18
2.4.2 Beurteilung enger Preisparitätsklauseln	20
2.5 Zwischenfazit: Notwendigkeit staatlichen Handelns	21
2.6 Geplante gesetzliche Regelung in der Schweiz.....	24
3 Auswirkungen eines Verbots enger Preisparitätsklauseln	25
3.1 Ökonomische Mechanismen eines Verbots.....	25
3.1.1 Preisdifferenzierung zwischen Vertriebskanälen	26
3.1.2 Mögliche Reaktion der Online Buchungsplattformen.....	27
3.1.3 Verfügbarkeit von Angeboten auf verschiedenen Vertriebskanälen	29
3.1.4 Substitutionseffekte zwischen Vertriebskanälen	29
3.1.5 Veränderung der Kommissionen.....	31
3.1.6 Veränderung Endkundenpreise	32
3.2 Auswirkungen auf einzelne Marktteilnehmer	33
3.2.1 Beherbergungsunternehmen	33
3.2.2 Online-Buchungsplattformen.....	34
3.2.3 Endkunden von Beherbergungsdienstleistungen	35
3.3 Auswirkungen auf Gesamtwirtschaft.....	35
3.3.1 Wettbewerb	35
3.3.2 Innovation, Investitionen und Standortattraktivität	36

3.3.3	Staat	36
3.3.4	Übrige Branchen und Nebenwirkungen	37
4	Zweckmässigkeit im Vollzug und alternative Regelungen	38
4.1	Zweckmässigkeit im Vollzug	38
4.1.1	Massnahmen zur Verbesserung der Rankingtransparenz	39
4.1.2	Breitere Formulierung der unlauteren Handlung bezüglich Preisparität	40
4.2	Mögliche alternative Regelungen	40
4.2.1	Vollständiger Verzicht auf eine gesetzliche Regulierung	41
4.2.2	Sunset- und Evaluations-Klauseln	41
4.2.3	Verbot aller Paritätsklauseln	42
4.2.4	Weitere mögliche Massnahmen	43
5	Synthese	44
	Anhang: Interviewpartner	48
	Literaturverzeichnis	49

Zusammenfassung

Die Bedeutung von Online-Buchungsplattformen hat für die Schweizer Beherbergungsunternehmen in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Oft kritisiert wird in diesem Zusammenhang der Einsatz von Preisparitätsklauseln. Diese verlangen, dass das Angebot auf einer Online-Buchungsplattform preislich mindestens so attraktiv ist wie auf gewissen anderen Vertriebskanälen. Im Jahr 2015 hat die WEKO die weiten Preisparitätsklauseln der drei grossen Buchungsplattformen (Booking.com, Expedia und HRS) verboten. Schon kurz zuvor hatten die Plattformen enge Preisparitätsklauseln eingeführt. Diese verlangen die Preisparität lediglich zwischen Plattform und Online-Direktvertrieb. Ausgehend von der Motion Bischof (16.3902) sollen im Bereich der Beherbergungsindustrie nun sämtliche Preisparitätsklauseln, d.h. auch deren enge Form, untersagt werden. Aus wettbewerbsökonomischer Sicht bestehen Anhaltspunkte, dass enge und weite Preisparitätsklauseln die Preissetzungsfreiheit der Beherbergungsunternehmen ähnlich stark einschränken, zumindest im Bereich des Online-Vertriebs. Wird der Offline-Vertrieb miteinbezogen, so ist die Situation weniger klar. Ausgehend von der heutigen Situation besteht aus wettbewerbsökonomischer Perspektive somit keine eindeutige Notwendigkeit für ein Verbot enger Preisparitätsklauseln, zumal ein solcher Entscheid auch primär im Verantwortungsbereich der WEKO liegt. Das bestehende Instrumentarium des Kartellgesetzes ist dafür ausreichend, die WEKO kann bereits heute bei Bedarf intervenieren. In der Motion wird die Verbotsforderung jedoch hauptsächlich betriebswirtschaftlich mit dem Ziel einer Stärkung des Direktvertriebs und Nachteilen im internationalen Wettbewerb begründet. Die vorliegende Studie zeigt auf, dass in vielen Fällen tatsächlich ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen Beherbergungsbetrieb und Online-Buchungsplattform besteht. Daraus lässt sich aber keine Notwendigkeit für ein zusätzliches, spezifisches Verbot von Preisparitätsklauseln ableiten, auch wenn die betriebswirtschaftliche Argumentation der Motion Bischof durchaus nachvollziehbar ist. In der Summe bestehen somit aus ökonomischer Sicht keine eindeutigen Gründe für eine zusätzliche gesetzliche Regulierung solcher Klauseln.

Die Auswirkungen eines Verbots enger Preisparitätsklauseln hängen massgeblich davon ab, wie stark die Beherbergungsunternehmen zukünftig ihre Preise nach Buchungskanal differenzieren. Von der vorgeschlagenen Regelung ist diesbezüglich nur ein geringer zusätzlicher Effekt zu erwarten. Dies hat zwei Hauptgründe:

- Es bestehen Hinweise, dass sich bereits heute eine substantielle Zahl von Betrieben nicht an die Klauseln hält, d.h. im Online-Direktvertrieb tiefere Preise anbieten als auf der Buchungsplattform.
- Eine vermehrte Differenzierung birgt aufgrund der von den Plattformen eingesetzten Ranking-Algorithmen das Risiko einer schlechteren Platzierung in den Suchresultaten. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass sich an diesem Umstand auch im Falle eines Verbots von Preisparitätsklauseln nichts ändern wird. Es ist zudem fraglich, ob die Konsumenten auf die entsprechenden Preissignale reagieren und ihr Buchungsverhalten anpassen. Studien zeigen, dass die Konsumenten ihrem Buchungskanal relativ treu sind.

Darum ist nicht zu erwarten, dass es bei einem Verbot enger Preisparitätsklauseln zu einer wesentlichen Stärkung des Direktvertriebs kommt. Ebenso ist nicht mit einer massgeblichen

Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den Plattformen zu rechnen. Die Marktposition der Online-Buchungsplattformen ergibt sich primär aus Netzwerkeffekten und dem optimierten Benutzererlebnis im Buchungsprozess. Entsprechend dürften sich bei einem Verbot enger Preisparitätsklauseln auch die Kommissionen und die Endkundenpreise nicht massgeblich verändern.

Die durchgeführte Analyse kommt darum zum Schluss, dass das eigentliche Ziel der Motion Bischof mit dem darin geforderten Verbot von Preisparitätsklauseln nur beschränkt zu erreichen ist. Das Verbot würde den Beherbergungsbetrieben zwar einen formal grösseren Handlungsspielraum geben, eine wesentliche Verbesserung ihrer Marktposition gegenüber den Online-Buchungsplattformen würde daraus aber nicht resultieren. Eine um Verfügbarkeits- und Konditionenparitätsklauseln erweiterte Verbotregelung könnte die Angebotsfreiheit der Beherbergungsbetriebe zumindest formal zusätzlich stärken. In der Praxis sind davon aber auch keine erheblichen Effekte zu erwarten. Eine tatsächlich effektive Regelung müsste auch Algorithmus-basierte Massnahmen unterbinden, die indirekt eine Durchsetzung der Preisparität bewirken. Dazu müsste die verbotene Handlung allerdings so breit gefasst werden, dass eine erhebliche Rechtsunsicherheit hinsichtlich ihrer Reichweite entstehen dürfte. Deshalb ist diese Option ebenfalls kritisch zu sehen. Hinzu kommt, dass für eine effektive Stärkung des Online-Direktvertriebs auch Massnahmen von Seiten der Beherbergungsindustrie notwendig sind, beispielsweise eine intensivere Vermarktung.

Resumé

L'importance des plates-formes de réservation en ligne pour les établissements d'hébergement n'a cessé d'augmenter ces dernières années. Dans ce domaine, l'application de clauses de parité tarifaire est souvent critiquée. Ces clauses exigent que l'offre sur une plate-forme de réservation en ligne soit au moins aussi intéressante que dans certains autres canaux de distribution. En 2015, la Commission de la concurrence (COMCO) a interdit les clauses de parité tarifaire au sens large des trois grandes plates-formes de réservation (Booking.com, Expedia et HRS). Peu de temps auparavant, les plates-formes avaient introduit des clauses de parité tarifaire au sens restreint, qui exigent la parité tarifaire uniquement entre la plate-forme et la distribution directe en ligne. La motion Bischof (16.3902) demande à présent l'interdiction de toutes les clauses de parité tarifaire, y compris des clauses au sens restreint, dans le secteur de l'hébergement. Du point de vue du droit de la concurrence, en effet, des indices semblent indiquer que les clauses de parité tarifaire, même au sens étroit, restreignent considérablement la liberté de fixation des prix des établissements d'hébergement, tout du moins dans le domaine de la distribution en ligne. En revanche, si l'on inclut la distribution hors ligne, le constat est moins clair. Du point de vue de l'économie de la concurrence et dans la situation actuelle, la nécessité d'une interdiction des clauses de parité tarifaire au sens restreint n'apparaît pas évidente, d'autant qu'une telle décision relève en premier lieu de la COMCO. Les instruments contenus dans la loi sur les cartels sont suffisants, et permettent déjà à la COMCO d'intervenir le cas échéant. Cependant, la motion justifie la demande d'interdiction par des motifs relevant principalement de l'économie d'entreprise, avec pour objectif un renforcement de la distribution directe, et par un désavantage concurrentiel subi au niveau international. La présente étude démontre que, dans bien des cas, il existe un rapport de dépendance effectif entre l'établissement d'hébergement et la plate-forme de réservation en ligne. Cet état de fait ne justifie toutefois pas nécessairement une interdiction supplémentaire spécifique des clauses de parité tarifaire, même si l'argumentation relevant de l'économie d'entreprise de la motion Bischof apparaît tout à fait compréhensible. En définitive, il n'existe d'un point de vue économique aucune raison probante justifiant une réglementation supplémentaire de ces clauses.

Les effets attendus d'une interdiction des clauses de parité tarifaire au sens restreint dépendent fortement de la volonté des entreprises du secteur de l'hébergement de différencier plus ou moins sensiblement leurs tarifs en fonction du canal de réservation. Or, la réglementation proposée n'aurait probablement qu'un effet supplémentaire très limité à cet égard. Et ce, pour deux raisons principales:

- Certains éléments semblent indiquer qu'un nombre substantiel d'entreprises ne respectent déjà pas les clauses à l'heure actuelle, c'est-à-dire qu'elles offrent dans leurs canaux de vente directe en ligne des prix plus intéressants que sur la plate-forme de réservation.
- Du fait des algorithmes de classement utilisés par les plates-formes, une différenciation tarifaire accrue fait courir aux établissements hôteliers le risque d'un moins bon positionnement dans les résultats de recherche. Des expériences à l'étranger ont montré qu'une interdiction des clauses de parité tarifaire ne changeait rien à cet état de fait. Par ailleurs, il convient de se demander si les consommateurs réagiraient aux signaux tarifaires induits

par une interdiction en modifiant leur comportement de réservation. Des études ont montré que les consommateurs étaient relativement fidèles à leur canal de réservation.

Ainsi, une interdiction des clauses de parité tarifaire au sens restreint ne se traduirait probablement pas par un renforcement conséquent de la distribution directe. De même, il ne faut pas s'attendre à une intensification notable de la concurrence entre les plates-formes. La position des plates-formes de réservation en ligne sur le marché résulte en premier lieu des effets de réseau et de l'optimisation de l'expérience utilisateur lors du processus de réservation. Une interdiction des clauses de parité tarifaire au sens restreint ne modifierait donc pas non plus massivement les commissions, ni les prix payés par le client final.

Ainsi, l'analyse effectuée arrive à la conclusion qu'une interdiction des clauses de parité tarifaire au sens restreint ne serait pas à même de réaliser pleinement l'objectif de la motion Bischof. Cette interdiction élargirait certes la marge de manoeuvre formelle des entreprises du secteur de l'hébergement, mais elle n'induirait pas d'amélioration notable de leur position de marché par rapport aux plates-formes de réservation en ligne. L'interdiction supplémentaire des clauses de disponibilité et de parité des conditions pourrait renforcer quelque peu, au moins sur le plan formel, la liberté entrepreneuriale des établissements hôteliers. Dans la pratique, cependant, les effets resteraient là encore probablement limités. Pour être réellement efficace, la réglementation devrait également interdire l'utilisation des algorithmes qui permettent de faire respecter la parité tarifaire. Pour cela, toutefois, l'interdiction devrait être définie de façon tellement large qu'il en naîtrait une incertitude juridique considérable quant à sa portée. Aussi cette option n'apparaît-elle pas non plus adaptée. Par ailleurs, pour un renforcement effectif de la distribution directe en ligne, des mesures seraient également nécessaires de la part du secteur de l'hébergement, par exemple une intensification de la commercialisation des offres.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

In den vergangenen Jahren haben Online-Buchungsplattformen zur Vermittlung von Hotellierdienstleistungen stetig an Bedeutung gewonnen. Die Verträge zwischen diesen Plattformen und Beherbergungsbetrieben beinhalten in vielen Fällen eine Form sogenannter Preisparitätsklauseln. Diese verlangen, dass das Angebot auf der Online-Buchungsplattform preislich mindestens so attraktiv ist wie auf gewissen anderen Buchungskanälen. Im Oktober 2015 hat die Schweizer Wettbewerbskommission (WEKO) die relativ umfassende, weite Variante dieser Klausel als unzulässige Wettbewerbsabrede eingestuft und den drei grössten Plattformen deren weitere Verwendung untersagt. Erlaubt blieb aber die formal weniger weitgehende, enge Form der Klausel, welche kurz davor von verschiedenen Online-Buchungsplattformen eingeführt worden war. Diese beschränkt das Gebot der Preisparität auf den Online-Bereich. Ein Angebot darf im Online-Direktvertrieb nicht günstiger als auf der Online-Buchungsplattform angeboten werden.

Während der letzten Jahre haben mehrere Nachbarländer der Schweiz zusätzlich auch enge Preisparitätsklauseln verboten. Die Motion Bischof (16.3902 «Verbot von Knebelverträgen der Online-Buchungsplattformen gegen die Hotellerie») fordert ein solches Verbot auch in der Schweiz, speziell vor dem Hintergrund drohender Wettbewerbsnachteile für die hiesige Tourismusindustrie. Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) beabsichtigt dem Bundesrat zu beantragen, dem Parlament eine Umsetzung des von der Motion geforderten Verbots durch eine Teilrevision des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) vorzuschlagen. Die vorliegende Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) untersucht die Folgen einer solchen Regelung.

1.2 Fragestellungen und Methodik

Die vorliegende Analyse folgt der RFA-Standardmethodik und umfasst folgende konkrete Aufgabenstellungen:

- Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
Analyse des Status quo und der Problematik
Ziele der gesetzlichen Änderung und Notwendigkeit staatlichen Handelns
- Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
Auswirkungen auf Beherbergungsunternehmen, Buchungsplattformen und Endkunden
Unerwünschte Nebenwirkungen und weitere Auswirkungen
- Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
Auswirkungen auf den Wettbewerb
Auswirkungen auf Innovation, Standortattraktivität und Investitionstätigkeit
- Alternative Regelungen und Zweckmässigkeit im Vollzug

Entwicklung ohne gesetzliche Regulierung

Vorhandensein alternativer Regelungen und Durchsetzungsmechanismen

Herausforderungen beim Vollzug

Zur Bearbeitung dieser Fragestellungen wurde eine umfassende Analyse der bestehenden akademischen Literatur sowie der Entscheide der Wettbewerbsbehörden und staatlichen Regulatoren vorgenommen. Da noch wenige Grundlagen zur spezifischen Situation in der Schweiz bestehen und der Gegenstand der Analyse sich ständig weiterentwickelt, wurden zusätzlich Gespräche mit relevanten Fachpersonen und Stakeholdern durchgeführt. Dies sind Dienstleister im Bereich Hotellerie, Hotellerieverbände, eine Online-Buchungsplattform sowie Forschende in diesem Bereich (vgl. Anhang A). Die Autoren möchten sich an dieser Stelle bei allen Interviewpartnern für deren wertvollen Beiträge zur vorliegenden Analyse bedanken.

Fokus dieser Studie: Hotellerie

Die vorliegende Studie fokussiert sich auf die Auswirkungen eines Verbots von Preisparitätsklauseln auf klassische Hotels und Gasthäuser. Die geplante Verbotsregelung erfasst zwar auch noch weitere Beherbergungsformen, beispielsweise Privat- oder Ferienwohnungen. Diese Märkte unterscheiden sich aber in diversen Aspekten von der hier analysierten klassischen Hotellerie. Deshalb wurden diese Unterkunftsformen aus der vorliegenden Analyse ausgeklammert.

1.3 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht folgt weitestgehend den RFA-Prüfpunkten:

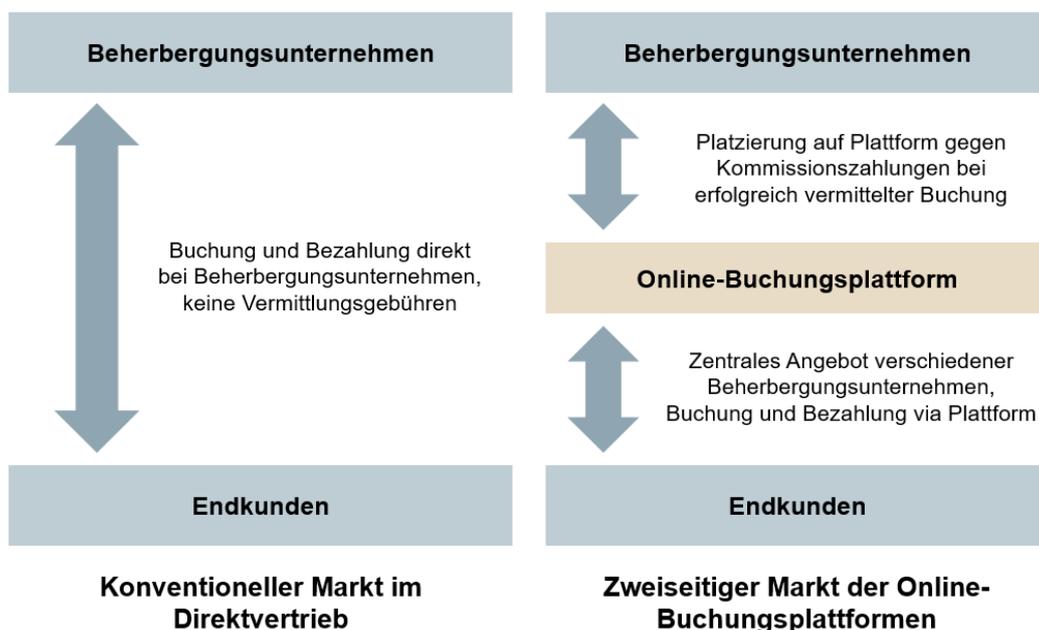
- Kapitel 2 enthält eine ausführliche Beschreibung des Marktes für die Vermittlung von Beherbergungsdienstleistungen über Online-Buchungsplattformen, eine Auslegeordnung zu den verschiedenen Formen von Paritätsklauseln und deren wettbewerbsökonomische Wirkungen. Auf dieser Basis wird die aktuelle Notwendigkeit staatlichen Handelns diskutiert. Zudem wird die geplante gesetzliche Regelung in der Schweiz präsentiert und eingeordnet.
- In Kapitel 3 werden in einem ersten Schritt die im Falle eines Verbots von Preisparitätsklauseln ausgelösten ökonomischen Mechanismen beleuchtet. Darauf basierend werden in einem zweiten Schritt die Auswirkungen auf die einzelnen Marktteilnehmer – Plattformen, Beherbergungsunternehmen und Endkunden – abgeschätzt. In einem dritten Teil werden die möglichen Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft beschrieben.
- Kapitel 4 umfasst einerseits eine Abschätzung der Zweckmässigkeit im Vollzug der geplanten Regelung. Andererseits werden mögliche alternative Regelungen diskutiert. Dies umfasst sowohl ergänzende Massnahmen als auch einen vollständigen Verzicht auf eine gesetzliche Regelung.
- In Kapitel 4.2.4 werden die Ergebnisse schliesslich zusammengefasst und es wird eine abschliessende Beurteilung der Wirkung eines Verbots von Preisparitätsklauseln zwischen Online-Buchungsplattformen und Beherbergungsunternehmen vorgenommen.

2 Online-Buchungsplattformen, Preisparitätsklauseln und deren Regulierung

2.1 Das Geschäftsmodell von Online-Buchungsplattformen

Das Geschäftsmodell von Online-Buchungsplattformen steht exemplarisch für Plattformmärkte in anderen Branchen. Wie in Abbildung 2-1 dargestellt, nimmt die Plattform die Rolle eines Vermittlers ein. Auf Basis von vertraglichen Vereinbarungen mit Beherbergungsunternehmen bereiten sie deren Angebote standardisiert auf und bieten sie zentral zum Verkauf an. Dabei werden die Angaben des ursprünglichen Anbieters oftmals durch zusätzliche Informationen ergänzt. Eine zentrale Rolle spielen dabei Bewertungen früherer Kunden. Wichtig ist aber, dass das für den Endkunden relevante Angebot (inkl. Preis), wenige Ausnahmen vorbehalten, immer noch vom ursprünglichen Anbieter selbst festgelegt wird. Entscheidet sich ein Konsument für eine Buchung dieses Angebots über die Plattform, erhält deren Betreiber vom Beherbergungsbetrieb einen Teil des erzielten Verkaufspreises in der Form einer Kommission.

Abbildung 2-1: Zweiseitiger Markt der Online-Buchungsplattformen im Vergleich mit dem konventionellen Direktvertrieb



Quelle: Eigene Darstellung

Durch das Geschäftsmodell des Vermittlers interagieren die Buchungsplattformen sowohl mit den Beherbergungsbetrieben wie auch den Endkunden. In Abgrenzung zum konventionellen Markt im Direktvertrieb zwischen Beherbergungsbetrieb und Endkunde wird im Zusammen-

hang mit Online-Buchungsplattformen von einem zweiseitigen Markt gesprochen.¹ Charakteristisch für diesen Markt ist, dass er aus Sicht der Plattformbetreiber von hohen Fix- und vergleichsweise geringen variablen Kosten geprägt ist. Die Online-Buchungsplattformen wenden einen grossen Teil ihrer Ausgaben für den Aufbau und Betrieb der Webseite und der dahinterliegenden IT-Infrastruktur auf. Hinzu kommen starke Netzwerkeffekte: die Attraktivität einer Plattform für Endkunden und Beherbergungsunternehmen steigt mit der Zahl der darauf präsenten Akteure. Aus theoretischer Sicht begünstigen diese Charakteristiken stark konzentrierte Märkte und die Entstehung natürlicher Monopole.²

Online-Buchungsplattformen aus Sicht der übrigen Marktteilnehmer

Aus dem Geschäftsmodell von Online-Buchungsplattformen ergeben sich für die verschiedenen Marktteilnehmer verschiedene Vor- und Nachteile. Die Endkunden profitieren insbesondere von der zentralen und einfach zugänglichen Sammlung von Beherbergungsangeboten. Zusammen mit dem System der Gästebewertungen und dem einheitlichen Bezahlssystem führt dies zu einer auch volkswirtschaftlich wünschenswerten Reduktion der Such- und Transaktionskosten. Zudem kann die erhöhte Markttransparenz zu einem verstärkten Wettbewerb zwischen den Beherbergungsunternehmen und damit zu höherer Qualität und tieferen Preisen führen. Abhängig von der individuellen Wettbewerbsfähigkeit profitieren davon auch Beherbergungsunternehmen da sie sich effektiver von der Konkurrenz abgrenzen und so neue Kunden gewinnen können. Entscheidend ist dabei die grosse Reichweite der Plattformen. Dadurch können Beherbergungsunternehmen, ohne weitere Marketingmassnahmen, speziell auch in fernen Märkten eine grosse Zahl zusätzlicher potenzieller Kunden erreichen. Dies kann insbesondere für kleinere, unabhängige sowie neu am Markt auftretende Anbieter entscheidend sein, da diese oftmals nur über geringe Marketingmittel verfügen. Während die grosse Reichweite der Plattformen für die Beherbergungsunternehmen Vorteile in der Akquise neuer Kunden bietet, stellt sie im Umgang mit bestehenden oder lokalen Kunden einen potenziell wesentlichen Nachteil dar. Online-Buchungsplattformen können als Konkurrenz des hoteleigenen Direktvertriebs interpretiert werden. Zudem verlangen die Plattformen für jede erfolgreiche Buchung eine Kommission in der Höhe von 12 bis 16% des Verkaufspreises.³ Je nach Höhe der Distributionskosten einer Buchung über den direkten Buchungskanal, können über Plattformen getätigte Buchungen für ein Beherbergungsunternehmen dementsprechend einen Ertragsverlust mit sich bringen.

In diesem Sinne ist die Präsenz auf Online-Buchungsplattformen für Beherbergungsunternehmen das Resultat einer Abwägung zwischen der Möglichkeit zur Akquise neuer Kundinnen und Kunden und der Gefahr der Konkurrenzierung des potenziell ertragsreicheren Direktvertriebs. Wie in Kapitel 2.2 im Detail aufgezeigt wird, kann ein Beherbergungsunternehmen in der Praxis jedoch kaum mehr auf die Präsenz auf einer oder mehreren dieser Plattformen verzichten.

¹ Rochet / Tirole (2003), S. 990 ff.; Mackenrodt (2019), S. 1132.

² Rochet / Tirole (2003), S. 990 ff.; Motta (2004), S. 82.

³ Genauere Informationen zur Höhe der Kommissionen in der Schweiz gibt Kapitel 2.2.2.

Dies birgt aus Sicht der Beherbergungsanbieter die Gefahr einer einseitigen Abhängigkeit von den Buchungsplattformen.

2.2 Bedeutung von Online-Buchungsplattformen in der Schweiz

2.2.1 Absatzstruktur von Logiernächten in der Schweiz

Wie regelmässig durchgeführte Umfragen zeigen, wird die Absatzstruktur von Logiernächten in der Schweiz trotz zunehmender Bedeutung von Online-Buchungsplattformen immer noch vom Direktvertrieb dominiert (Abbildung 2-2).⁴ Im Jahr 2018 wurden mehr als die Hälfte der Logiernächte direkt bei den Beherbergungsbetrieben gebucht.⁵ Der Vergleich mit 2013 zeigt aber, dass der Direktvertrieb über die Homepage des Beherbergungsbetriebs vom generellen Trend hin zu mehr Online-Buchungen praktisch nicht profitieren konnte. Trotz eines Rückgangs der Bedeutung der Offline-Absatzkanäle stieg der Marktanteil von Buchungen über die Webseiten der Hotels zwischen 2013 und 2018 nur marginal an. Im Gegensatz dazu stieg während desselben Zeitraums der Marktanteil von Online-Buchungsplattformen um mehr als 40% an. Im Jahr 2018 wurde jede vierte Buchung über eine solche Plattform getätigt. Hinzu kommt, dass der Markt von Online-Buchungsplattformen in der Schweiz, wie auch im Ausland, hoch konzentriert ist und durch die Plattformen der Booking Holding, insbesondere Booking.com, dominiert wird. Über Booking wurden im Jahr 2018 mehr als vier Mal so viele Übernachtungen in Schweizer Beherbergungsbetrieben abgewickelt als über den nächstkleineren Konkurrenten Expedia Group.⁶

In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass es sich bei den dargestellten Zahlen um eine Gesamtbetrachtung handelt. Die individuelle Abhängigkeit eines Betriebs hängt u.a. wesentlich von der Gästestruktur ab. Bei einem in einer Nische positionierten Ferienhotel im zahlreichen langjährigen Gästen und einem ansprechenden Online-Direktvertrieb spielen Plattformen tendenziell eine geringere Rolle als bei einem Stadthotel mit wenigen Stammgästen und vielen fremdsprachigen Kunden aus dem (fernen) Ausland. Gemäss Aussagen von Interviewpartnern ist es jedoch, von wenigen Ausnahmen abgesehen, für Schweizer Beherbergungsunternehmen nicht mehr möglich, auf die Präsenz auf Booking.com zu verzichten. Der Anteil der nicht auf Booking.com aktiven Hotels dürfte in der Schweiz im tiefen einstelligen Bereich liegen, eine

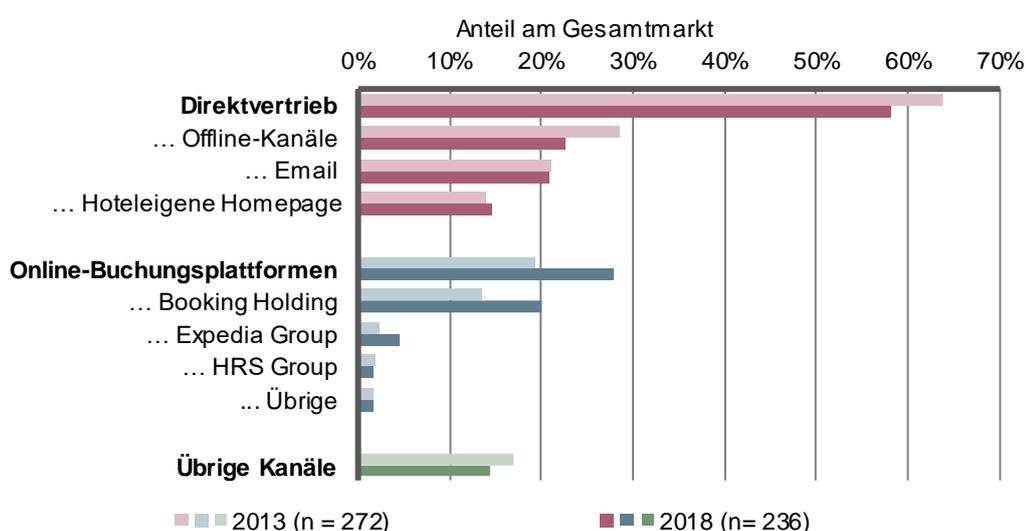
⁴ Die entsprechenden Angaben stammen aus Schegg (2014, 2019), welche im Rahmen von Umfragen unter Schweizer Hoteliers im Auftrag von HotellerieSuisse erhoben wurden. Diese Daten sind die besten öffentlich verfügbaren Zahlen zu den Entwicklungen in der Schweizer Hotellerie. Laut Informationen in Schegg (2019) sind mit Sternen klassierte Betriebe in der Stichprobe übervertreten. Innerhalb dieser Kategorie repräsentiert die Stichprobe die Population der Schweizer Beherbergungsbetriebe jedoch adäquat.

⁵ In diesem Zusammenhang wird der Begriff der Logiernächte im Sinne einer Übernachtung in einem Hotel definiert. Bei einer weiteren Definition, beispielsweise beim Einbezug von Übernachtungen in Ferienwohnungen oder Privathäusern, würden die Zahlen vermutlich anders aussehen.

⁶ Zur Booking Holding (bis 2018 Priceline Inc.) gehört neben Booking.com u.a. die Plattform Agoda. Zur Expedia Group gehören neben Expedia.com u.a. Hotels.com und ebookers. Kleinere Plattformen beziehen ihre Verfügbarkeiten in der Regel jedoch von der jeweils grössten Plattform im Konzern. Geht ein Beherbergungsbetrieb beispielsweise ein Vertrag mit der Expedia-Plattform ein, wird sein Angebot i.d.R. auch auf den anderen Plattformen des Konzerns aufgeschaltet. Dementsprechend ist die vorliegende Analyse auf Konzernebene sinnvoll.

genaue Abschätzung ist jedoch nicht möglich. Die grosse Marktmacht wird auch durch die Resultate der Umfrage von Schegg (2019) untermauert: Zwar sind rund die Hälfte aller befragten Beherbergungsbetriebe mit der Zusammenarbeit mit Booking sehr oder eher zufrieden. Jedoch fühlen sich auch mehr als 80% von Booking abhängig. Gemäss der Einschätzung mehrerer Interviewpartner wird dabei besonders die Unsicherheit betreffend die zukünftige Entwicklung der Geschäftsbedingungen und -Konditionen als belastend empfunden. Hinzu kommt, dass die beiden grossen Buchungsplattformen Booking und Expedia auch wesentliche Akteure im Markt der Meta-Suchmaschinen kontrollieren.⁷

Abbildung 2-2: Anteil am Gesamtmarkt der Logiernächte in der Schweiz nach Absatzkanal in den Jahren 2013 und 2018



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Umfrageergebnissen aus Schegg (2014) und Schegg (2019).

2.2.2 Höhe der Kommissionen

Grundsätzlich wird die bei erfolgreicher Buchung über eine Online-Buchungsplattform fällige Kommission zwischen Beherbergungsbetrieb und Plattform individuell vereinbart. Aufgrund der oftmals asymmetrisch verteilten Marktmacht sind jedoch die meisten Beherbergungsbetriebe gezwungen, die Standardkonditionen der Plattformen zu akzeptieren. Offizielle Angaben zur genauen Höhe der darin enthaltenen Kommissionsraten gibt es jedoch nicht. Laut Schegg (2017, 2019) lag der nach Marktanteilen gewichtete Durchschnitt der Kommissionsraten im Jahr 2018 bei 13.5% des vom Endkunden bezahlten Preises und blieb gegenüber 2016 praktisch unverändert (13.5%). Zwischen den einzelnen Plattformen gibt es dabei nur relativ geringe Unterschiede. Booking.com bietet im Schnitt leicht günstigere Konditionen (13.1%) als

⁷ Die Booking Holding ist beispielsweise im Besitz der Meta-Suchmaschinen KAJAK und momondo. Zur Expedia Group gehört unter anderem die Meta-Suchmaschine Trivago.

Expedia (15.0%) und HRS (14.4%). Diese Grössenordnungen dieser Zahlen werden durch Aussagen von Interviewpartnern bestätigt.

Neben den Standardkonditionen bieten die Plattformen in der Regel Premium-Programme an, welche gegen eine höhere Kommissionsrate die Sichtbarkeit eines Beherbergungsbetriebs auf der Plattform erhöhen. Das prominenteste Beispiel dafür ist das «Preferred Partner»-Programm von Booking. Dafür wird laut Aussagen von Interviewpartnern eine Erhöhung der Kommissionsrate um drei Prozentpunkte auf meist 17% fällig.

Zur Einordnung dieser Kommissionssätze ist wichtig, dass diese in Relation zu den Distributionskosten auf dem direkten Vertriebskanal gesehen werden. Zur effektiven Direktvermarktung fallen neben Aufwendungen für den Aufbau und Unterhalt der eigenen Homepage (i.d.R. mit Maske zur sofortigen Buchung) auch Kosten für eigenständige Werbung auf Google oder auf Meta-Suchmaschinen an. Vor diesem Hintergrund schätzt Spalteholz Hotelkompetenz (2011) die durchschnittlichen Distributionskosten des Direktvertriebs auf ca. 5.5% des Übernachtungspreises. In den Experteninterviews wurden aber sowohl tiefere wie auch höhere Werte genannt. Zudem wurde betont, dass nicht nur Unterschiede in den Kosten, aber auch im langfristigen Ertrag beachtet werden müssen. Beispielsweise sei bei Direktbuchungen die Wahrscheinlichkeit einer Rückkehr des Gastes grösser. Eine US-Studie schätzt in diesem Zusammenhang, dass das durchschnittliche Netto-Einkommen bei einer direkt gebuchten Übernachtung ca. 9% höher ist als bei einer Buchung über eine Online-Buchungsplattform.⁸

2.3 Einsatz und Regulierung von Paritätsklauseln

2.3.1 Verschiedene Arten von Paritätsklauseln

Gemäss Vertragsbedingungen von Online-Buchungsplattformen dürfen die Beherbergungsunternehmen die auf der Plattform angebotenen Produkte grundsätzlich selbst bestimmen. Dieser Spielraum wird einzig durch Paritätsklauseln eingeschränkt. Diese regeln, inwiefern sich das Angebot auf der Online-Buchungsplattform von demjenigen auf anderen Absatzkanälen unterscheiden darf. Die Parität verlangt dabei grundsätzlich, dass das auf der Plattform angebotene Produkt für den Endkunden mindestens so attraktiv ist wie auf gewissen anderen Verkaufskanälen. Seit dem Aufkommen von Online-Buchungsplattformen im Bereich der Beherbergungsindustrie sind verschiedene Arten solcher Paritätsklauseln zur Anwendung gekommen. Trotz individueller Unterschiede lassen sich diese anhand des betroffenen Vertragsgegenstands sowie dem Geltungsbereich der Einschränkung einordnen. In der Dimension des **Vertragsgegenstands** unterscheiden sich die gängigen Klauseln wie folgt:

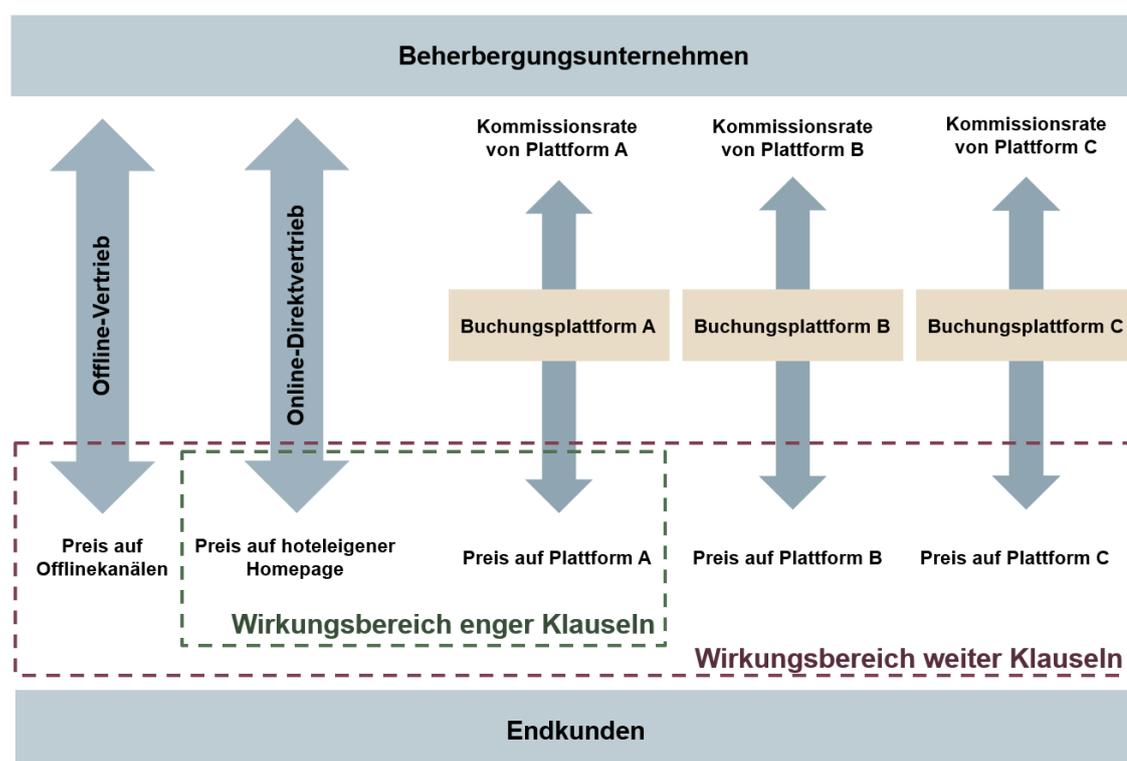
- **Preisparitätsklauseln:** Regeln, ob und inwiefern der Preis für eine Übernachtung auf anderen Buchungskanälen den Preis auf der Online-Buchungsplattform unterbieten darf. Diese Form der Paritätsklauseln darf nicht mit den oft beworbenen Bestpreisgarantien verwechselt werden. Letztere betreffen das Vertragsverhältnis mit dem Endkunden und geben

⁸ Kalibri Labs Special Report, 2019.

diesem das Recht, eine festgestellte Preisdifferenz zwischen den Kanälen von einer bestimmten Partei wieder einzufordern.

- **Verfügbarkeitsparitätsklauseln:** Beziehen sich darauf, inwieweit sich die Art und die Anzahl der auf anderen Absatzkanälen angebotenen Zimmern vom Angebot auf der Online-Buchungsplattform unterscheiden darf.
- **Konditionenparitätsklauseln:** Beziehen sich auf die Egalität des Angebots zwischen Buchungsplattformen und anderen Kanälen in weiteren Aspekten. Unter diesen Sammelbegriff fallen oftmals weitere vertragliche Aspekte wie Stornierungsbedingungen, aber auch inbegriffene Zusatzleistungen wie Frühstück, WLAN oder Rabattgutscheine für die örtlichen Bergbahnen. Werden Preis- und Konditionenparitätsklauseln miteinander kombiniert, wird dafür teilweise auch der Begriff «Ratenparität» verwendet. Zudem wird teilweise anstelle der Konditionenparität auch der Begriff «Bedingungsparität» genutzt.

Abbildung 2-3: Wirkungsbereiche enger und weiter Preisparitätsklauseln, Regelung aus Sicht von Plattform A



Quelle: Eigene Darstellung

Jede der drei beschriebenen Arten von Klauseln lässt sich zusätzlich noch anhand ihres **Geltungsbereichs** unterscheiden:

- **Weite Klauseln:** Diese verlangen, dass eine Übernachtung auf keinem anderen Buchungskanal zu attraktiveren Bedingungen als auf der Online-Buchungsplattform angeboten wird.

Entscheidend ist dabei, dass dies nicht nur Buchungen über die hoteleigene Homepage, sondern auch das Angebot auf anderen Online-Buchungsplattformen miteinschliesst (siehe Abbildung 2-3). In vielen Fällen wurden zudem auch attraktivere Angebote auf Offlinekanälen oder Vergünstigungen via Reiseveranstalter ausgeschlossen.

- **Enge Klauseln:** Beschränken die Regelung der Angebotsdifferenzierung auf den Online-Direktvertrieb des Beherbergungsunternehmens und die vertraglich involvierte Online-Buchungsplattform. Im Unterschied zu den weiten Klauseln ist nicht nur eine Differenzierung zwischen Online- und Offlineangeboten, sondern auch zwischen verschiedenen Online-Buchungsplattformen erlaubt.

Weite und enge Paritätsklauseln im Online-Buchungsmarkt waren und sind immer wieder Thema kontroverser Diskussionen. Aus Sicht der Kritiker behindern die Klauseln den Wettbewerb zwischen den Online-Buchungsplattformen ein. Zudem wird moniert, dass die Klauseln eine unverhältnismässige Einschränkung des Preissetzungsspielraums der Beherbergungsbetriebe darstellen. Damit würde den Betrieben die Möglichkeit genommen, sich im Direktvertrieb effektiv vom Angebot auf den Online-Buchungsplattformen abzugrenzen.⁹ Die Plattformen selbst verteidigen die Klauseln. Diese seien nötig, um ein mögliches Trittbrettfahrerproblem abzuwenden. Bei attraktiveren Angeboten im Direktvertrieb würden die Endkunden die Plattformen lediglich als Suchmaschine nutzen, die Buchung aber beim Hotel selbst durchführen. Dies würde das Geschäftsmodell der Vermittlung gefährden.¹⁰ Die verschiedenen Argumente für und gegen Preisparitätsklauseln werden in den nachfolgenden Kapiteln diskutiert. Es ist aber bereits an dieser Stelle festzuhalten, dass es in der wissenschaftlichen Literatur hinsichtlich der Wirkung von Paritätsklauseln auf die Konsumenten und die Gesamtwohlfahrt keinen eindeutigen Konsens gibt. Verschiedene theoretische Studien zeigen, dass sich Preisparitätsklauseln – je nach genauer Ausgestaltung – negative Folgen für den Konsumenten haben können.¹¹ Es gibt aber auch Beiträge, welche für einen positiven Effekt auf die Gesamtwohlfahrt sprechen.¹²

Die Diskussionen um Paritätsklauseln werden auch im Zusammenhang mit anderen Plattformmärkten kontrovers geführt. So strich beispielsweise der Online-Händler Amazon seine im Vertrieb von E-Books angewendeten weiten Preisparitätsklauseln im Jahr 2017 auf Druck einiger Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten der EU aus seinen Vertragsbestimmungen.¹³ Auch im Bereich des Online-Buchungsmarktes für Beherbergungsleistungen wurden von verschiedenen Seiten regulatorische Massnahmen eingeleitet. Die nächsten zwei Kapitel beschreiben die regulatorische Situation im Ausland und in der Schweiz.

⁹ Siehe beispielsweise Hotrec (2013) oder Stampfli (2017).

¹⁰ Network of European Competition Authorities (2017), S. 19.

¹¹ Siehe beispielsweise Boik / Corts (2016) oder Wang / Wright (2017). Alle diese Studien beschäftigen sich generell mit Preisparitätsklauseln und nicht spezifisch mit deren Einsatz im Bereich von Beherbergungsdienstleistungen.

¹² Siehe beispielsweise Johansen / Vergé (2017).

¹³ Fall AT.40453 "E-book MFN and related matters (Amazon)", Europäische Kommission.

2.3.2 Aktuelle regulatorische Situation im Ausland

Trotz zunehmender Kritik beinhalteten die Allgemeinen Geschäftsbedingungen der drei großen Plattformen Booking, Expedia und HRS bis ins Jahr 2015 in fast allen Ländern weite Preis-, Verfügbarkeits- und Konditionenparitätsklauseln. Einzig in Deutschland wurden die weiten Preisparitätsklauseln einzelner Plattformen bereits ab Ende 2013 durch das Bundeskartellamt verboten. In der Folge koordinierter kartellrechtlicher Untersuchungen schloss Booking im Mitte 2015 Vereinbarungen mit Wettbewerbsbehörden mehrerer europäischer Länder ab, welche den Verzicht auf weite und die Einführung enger Paritätsklauseln beinhaltete. Diese neuen Regeln wurden durch Booking ab Juli 2015 in sämtlichen Ländern des Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) sowie der Schweiz angewendet. Einen Monat später wurden sie auch durch Expedia übernommen.

Abbildung 2-4: Verbotssituation von Preisparitätsklauseln in der Schweiz und umliegenden Ländern



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Hunold et al. (2018a).

Trotz dieser Massnahmen verstummte die Kritik an den Paritätsklauseln nicht. Mehrere Länder beschlossen in der Folge gesetzliche Regelungen. Dabei stand in der Regel ein Verbot von Preisparitätsklauseln im Vordergrund. Wie Abbildung 2-4 zeigt, besteht heute in fast allen Nachbarländern der Schweiz ein Verbot weite und enge Preisparitätsklauseln. Einzig in

Deutschland wurde das durch das Bundeskartellamt verfügte Verbot enger Preisparitätsklauseln gegenüber Booking.com in der Zwischenzeit von der Berufungsinstanz wieder aufgehoben.¹⁴ Eine explizite Regulierung auf EU-Ebene gibt es im Moment nicht.¹⁵

2.3.3 Aktuelle regulatorische Situation in der Schweiz

Die Wettbewerbskommission (WEKO) hat im Oktober 2015 die weiten Preis-, Verfügbarkeits- und Konditionenparitätsklauseln der drei grossen Buchungsplattformen Booking, Expedia und HRS als unzulässige Wettbewerbsabrede gemäss Art. 5, Abs. 1 Kartellgesetz (KG) eingestuft und deren weitere Verwendung untersagt.¹⁶ Die kurz davor durch die Plattformen eingeführten engen Paritätsklauseln wurden im WEKO-Entscheid zwar ebenfalls diskutiert, deren kartellrechtliche Einschätzung mit Verweis auf fehlende Erfahrungen in der Praxis jedoch explizit offengelassen.¹⁷ Seither hat sich die WEKO nicht mehr zu den Klauseln geäussert und es sind auch keine entsprechenden gesetzlichen Regelungen in Kraft getreten. Demzufolge gilt in der Schweiz aktuell ein (Teil-)Verbot weiter Paritätsklauseln, d.h. die weiten Klauseln der drei grossen Anbieter sind verboten.

Die im Sommer 2015 eingeführten engen Paritätsklauseln werden in der Schweiz bis heute angewendet. Dabei verlangen die Plattformen von den Beherbergungsbetrieben explizite Preis- und Konditionenparität gegenüber sämtlichen online verfügbaren Angeboten, mit Ausnahme von anderen Online-Buchungsplattformen.¹⁸ Dies betrifft in der Praxis insbesondere den Direktvertrieb über die Webseiten der Beherbergungsunternehmen. Darüber hinaus untersagt die Klausel auch die Online-Vermarktung von attraktiveren Angeboten, selbst wenn dies nicht online, sondern nur offline (z.B. telefonisch) buchbar sind. Weniger eindeutig ist die Formulierung der Verfügbarkeitsparität. Booking.com verlangt beispielsweise nur, dass ein Beherbergungsbetrieb, Verfügbarkeit vorausgesetzt, der Plattform ein gewisses Mass an Verfügbarkeit zu gewährleisten hat und fordert die Gewährung eines fairen Zugangs zu allen Zimmertypen. Damit wird formal keine Verfügbarkeitsparität zwischen Buchungsplattform und dem eigenen Online-Angebot gefordert. Laut Aussagen von Interviewpartnern wird dies jedoch von den Plattformen teilweise als solche ausgelegt und eingefordert.

¹⁴ Vgl. Urteil VI – Kart 2/16 (V) des Oberlandesgerichts Düsseldorf vom 4. Juni 2019. Gegen dieses Urteil ist noch eine Nichtzulassungsbeschwerde vor dem deutschen Bundesgerichtshof hängig.

¹⁵ Im EU-Recht ist die Verordnung Nr. 330/2010 der Kommission vom 20. April 2010 über die Anwendung von Artikel 101 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Gruppen von vertikalen Vereinbarungen und abgestimmten Verhaltensweisen entscheidend für die kartellrechtliche Beurteilung von Paritätsklauseln. Diese Verordnung gilt noch bis im Mai 2022. Es ist möglich, dass im Rahmen der Überarbeitung dieser Regeln enge Paritätsklauseln auf EU-Ebene genauer geregelt werden. Eine detaillierte Einschätzung der rechtlichen Situation auf EU-Ebene gibt u.a. Mackenrodt (2019).

¹⁶ Vgl. Verfügung der WEKO vom 19. Oktober 2015 zur Untersuchung gemäss Artikel 27 des Bundesgesetzes über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (KG) vom 6. Oktober 1995 «Online-Buchungsplattformen» wegen unzulässiger Wettbewerbsabreden gemäss Art. 5 KG und unzulässiger Verhaltensweisen gemäss Art. 7 KG. Rz. 409.

¹⁷ Vgl. Verfügung der WEKO vom 19. Oktober 2015, Rz. 411.

¹⁸ Die Plattformen verwenden in ihren AGB verschiedene Formulierungen für dieselbe Regelung. Booking.com spricht beispielsweise von «Raten- und Bedingungsparität», was der Kombination von Preis- und Konditionsparität entspricht.

Im Zusammenhang mit dem Umgang mit diesen Klauseln in der Praxis gibt es zudem Hinweise, dass sich eine wesentliche Zahl von Beherbergungsbetrieben nicht oder nur teilweise an die vereinbarten Vertragsklauseln hält (siehe dazu nachfolgender Abschnitt 2.3.4).

Exkurs: Hat Booking.com eine marktbeherrschende Stellung? – Mögliche Auswirkungen der Fair-Preis Initiative

Der hohe Marktanteil von Booking.com wirft die Frage auf, ob die Plattform in der Schweiz eine marktbeherrschende Stellung einnimmt und diese gegebenenfalls sogar missbraucht. Bisher gab es dazu keine verbindlichen Entscheide. In ihrer Verfügung zu den Paritätsklauseln aus dem Jahr 2015 spricht die WEKO von «starken Indizien» einer marktbeherrschenden Stellung.¹⁹ Ein Missbrauch einer allfälligen marktbeherrschenden Stellung in Zusammenhang mit den verwendeten Paritätsklauseln konnte aber nicht nachgewiesen werden.²⁰ Im September 2017 wurde zudem bekannt, dass der Preisüberwacher Hinweise auf einen Preismissbrauch bei den Kommissionen gefunden hat und deshalb ein formelles Verfahren gegen Booking.com eröffnet hat. Dieses Verfahren ist aber noch nicht abgeschlossen.²¹

Die rechtlichen Grundlagen für die Beurteilung der Marktmacht von Online-Buchungsplattformen könnten sich in den nächsten Jahren wesentlich ändern. Die Volksinitiative «Stop der Hochpreisinsel – für faire Preise (Fair-Preis Initiative)» verlangt, genauso wie der dazugehörige indirekte Gegenvorschlag, die Einführung des Konzepts der relativen Marktmacht. Damit würde der Begriff der Marktbeherrschung insofern erweitert, dass er auch bilaterale Vertragssituationen mit Abhängigkeitssituationen umfasst.²² Dies könnte die wettbewerbsrechtliche Einschätzung der Beziehung zwischen der Plattform und dem einzelnen Beherbergungsbetrieb wesentlich beeinflussen. Wie sich eine solche Regelung konkret in der Praxis auswirken würde, ist noch nicht klar und auch nicht Bestandteil der vorliegenden Regulierungsfolgenabschätzung.

2.3.4 Fokus: Non-Konformität

Es bestehen zahlreiche Hinweise, dass sich ein gewisser Anteil von Beherbergungsbetrieben bereits heute nicht oder nur teilweise an die geltenden Preisparitätsklauseln halten. Es ist allerdings schwierig, das genaue Ausmass dieser Non-Konformität abzuschätzen. Für Italien und Schweden zeigen Hunold et al. (2018b), dass das Angebot im Direktvertrieb, trotz der damals dort gültigen engen Preisparitätsklauseln, in einer wesentlichen Zahl von Fällen – schätzungsweise bei 30-50% der bei der Metasuchmaschine Kajak sichtbaren Angebote – günstiger war als auf Online-Buchungsplattformen. Getrieben wurde dieser Effekt besonders von unabhängigen, d.h. nicht zu einer Kette gehörenden Betrieben. Für die Schweiz bestehen hingegen

¹⁹ Vgl. Verfügung der WEKO vom 19. Oktober 2015, Rz. 435.

²⁰ Vgl. Verfügung der WEKO vom 19. Oktober 2015, Rz. 453 und 470.

²¹ Vgl. Preisüberwacher (2018).

²² Vgl. Schweizer Bundesrat (2019). Gemäss Initiativtext (Art. 197, Ziff 12, Abs. 1a) gilt das Konzept der relativen Marktmacht wenn ein Unternehmen in einer Weise von einem anderen Unternehmen abhängig ist, «dass keine ausreichenden und zumutbaren Möglichkeiten bestehen, auf andere Unternehmen auszuweichen [...]» (S. 8).

keine Angaben aus der Literatur. Aussagen aus von Interviewpartnern weisen jedoch ebenfalls auf eine wesentliche Non-Konformität hin. Zudem gibt es ein gewisses Muster, welche Art von Betrieben sich mehr oder weniger an die Preisparitätsklauseln halten. Eine wichtige Rolle spielt dabei, dass ein Verstoss gegen die Preisparität zu einer schlechteren Platzierung und damit zu einer reduzierten Sichtbarkeit auf der Online-Buchungsplattform führen kann. Auf diese Mechanismen wird in Abschnitt 3.1.2 näher eingegangen. Im Grundsatz gilt aber: Je stärker ein Beherbergungsunternehmen von Buchungen über Online-Plattformen und damit von der Sichtbarkeit auf deren Webseiten abhängig ist, desto risikoreicher ist eine Non-Konformität und desto weniger kommt diese vor. Hunold et al. (2020) können sogar aufzeigen, dass die Beherbergungsbetriebe durchaus betriebswirtschaftlich rational von Preisparitätsklauseln abweichen. Ist die generelle Nachfrage nach einem Hotel gross, wird ein tieferer Preis auf dem Direktkanal angeboten, und somit eine allfällige schlechtere Platzierung auf den Buchungsplattformen in Kauf genommen.

Gemäss den Interviewpartnern gibt es aber auch eine wesentliche Zahl von Hoteliers, die sich freiwillig an die Paritätsklauseln halten, da sie potenzielle oder bestehende Gäste nicht durch unterschiedliche Preise verärgern möchten. Es ist zudem anzumerken, dass enge Preisparitätsklauseln eine Unterbietung des Preises auf Buchungsplattformen durch Offline-Angebote (z.B. per Telefon oder Mail) nicht verbieten. Obwohl, wie in Abschnitt 2.2.1 gezeigt, diese Absatzkanäle stetig an Bedeutung verlieren, fällt ein solches Verhalten nicht in die Kategorie der Non-Konformität bezüglich Preisparitätsklauseln.

Der Umstand, dass sich bereits heute ein gewisser Anteil der Beherbergungsbetriebe nicht an Preisparitätsklauseln hält, muss bei der Analyse der möglichen Auswirkungen eines Verbots derselben berücksichtigt werden.

2.4 Paritätsklauseln aus wettbewerbsökonomischer Sicht

Wie bereits eingangs erwähnt, wurden Preisparitätsklauseln bereits von Wettbewerbsbehörden europäischer Staaten und der Schweiz bezüglich ihrer Wirkung auf den Wettbewerb untersucht. Auf eine detaillierte wettbewerbsökonomische Analyse wird an dieser Stelle deshalb verzichtet. Nachfolgend wird insbesondere die Einschätzung der WEKO gewürdigt. Dabei ist zu beachten, dass sich der WEKO-Entscheid lediglich auf weite Paritätsklauseln bezieht und enge Preisparitätsklauseln nur am Rande thematisiert. Deshalb muss die Wirkung dieser engen Klauseln separat beleuchtet werden.

2.4.1 Beurteilung weiter Preisparitätsklauseln

Das Verbot von weiten Preisparitätsklauseln durch die WEKO basiert auf ähnlichen Gründen wie bei ausländischen Wettbewerbsbehörden. Das zentrale Argument gegen solche Klauseln ist die Beeinträchtigung des Wettbewerbs zwischen verschiedenen Online-Buchungsplattformen. Dieses Phänomen wird in der ökonomischen Literatur als «Theory of Harm» bezeichnet.

Beeinträchtigung des Preiswettbewerbs («Theory of Harm»)

Zentral für dieses Phänomen ist die Tatsache, dass die Preise für die Endkunden auf Online-Buchungsplattformen durch die Beherbergungsunternehmen festgelegt werden. Bei einem funktionierenden Preiswettbewerb konkurrieren sich die verschiedenen Plattformen dementsprechend über die Anreize für die Beherbergungsunternehmen, auf ihrer jeweiligen Plattform möglichst tiefe Preise anzubieten. Im Falle von Online-Buchungsplattformen ist das zentrale Anreizinstrument die Höhe der zu zahlenden Kommissionen. Demzufolge bedingt ein funktionierender Preiswettbewerb zwischen Plattformen, dass sich tiefere Kommissionsraten in tieferen Preisen für die Endkunden widerspiegeln. Genau diese Transmission wird durch weite Preisparitätsklauseln verhindert, da sie eine Preisdifferenzierung zwischen den verschiedenen Plattformen explizit verbieten. Damit wird ein effektiver Preiswettbewerb zwischen Plattformen praktisch verunmöglicht. Zudem bewirken sie hohe Markteintrittsbarrieren, da sich ein neuer Plattformanbieter nicht durch tiefere Kommissionsraten von der Konkurrenz abheben und dadurch zusätzliche Marktanteile gewinnen.

Die Wettbewerbsbeeinträchtigung der Preisparitätsklauseln wird gemäss der Analyse der WEKO durch die Verfügbarkeits- und Konditionenparitätsklauseln zusätzlich verstärkt. Diese nehmen den Beherbergungsbetrieben die Möglichkeit, ihr Angebot auf den Plattformen auf einem anderen Weg als den Preis zu differenzieren. Die beiden Klauseln verhindern, dass ein Beherbergungsunternehmen auf höhere Kommissionsraten bei einer Plattform mit Einschränkungen des Raumangebots bzw. verringerten Zusatzleistungen reagiert. Die einzige Möglichkeit wäre, auf die Präsenz auf einer oder mehreren Plattformen komplett zu verzichten. Dies ist in der Praxis aufgrund der grossen Bedeutung von Online-Buchungsplattformen und der hohen Marktkonzentration in der Regel jedoch keine Option.

In der Begründung ihres Entscheides durch die WEKO wird zusätzlich die Wichtigkeit des Wettbewerbsfaktors der Kommissionshöhe betont. Die Buchungsplattformen argumentierten zwar, dass sich der Wettbewerb zusätzlich auch über die Qualität der Dienstleistungen gegenüber dem Endkunden abspiele. Die hohe Preissensibilität der Endkunden spricht aber laut WEKO klar gegen diese Argumentation und für eine vergleichsweise geringe Relevanz von nicht-preislichen Wettbewerbsfaktoren.

WEKO: Geringer Trittbrettfahreneffekt - keine Rechtfertigung aus Effizienzgründen

Die Schweizer Gesetzgebung sieht vor, dass eine grundsätzlich wettbewerbseinschränkende Abrede aus Gründen der ökonomischen Effizienz trotzdem als gerechtfertigt eingestuft werden kann (vgl. Art. 5 Abs. 2 KG). Unter diese Ausnahmeregelung fällt beispielsweise die Existenz eines wesentlichen Trittbrettfahrerproblems.²³ Die WEKO sieht es jedoch nicht als erwiesen an, dass diese Problematik in wesentlichem Ausmass überhaupt existiert. Der Billboard-Effekt, also die positive Wirkung der Präsenz auf Buchungsplattformen auf Direktbuchungen, sei in

²³ Vgl. Bekanntmachung über die wettbewerbsrechtliche Behandlung vertikaler Abreden (VertBek), Ziff. 6, Abs. 4.

der Entwicklung der Buchungszahlen nicht feststellbar.²⁴ Sollten Kunden trotzdem bei günstigeren Preisen auf den Direktvertrieb abweichen, entspräche dies einem normalen Marktverhalten.²⁵ Zudem werden die Dienstleistungen von Online-Buchungsplattformen als verhältnismässig wenig komplex und verbunden mit wenig hohen vertragspezifischen Investitionen eingestuft. Dies rechtfertigt keinen spezifischen Schutz.²⁶ Die WEKO argumentiert sogar, dass eine umgekehrte Trittbrettfahrerproblematik existieren könnte, da Buchungsplattformen vom Marketing von Partnerhotels profitieren können.²⁷

Vor diesem Hintergrund kommt die WEKO zum Schluss, dass weite Preis-, Verfügbarkeits-, und Konditionenparitätsklauseln unzulässige Wettbewerbsabreden im Sinne von Art. 5 Abs. 1 KG darstellen, und die Verwendung durch Booking.com, HRS und Expedia zu unterlassen sei. Ferner sei denselben «zusätzlich zu untersagen, künftig Massnahmen zu ergreifen, mit Hilfe derer bei den Hotels die Einhaltung der weiten Preis-, Verfügbarkeits- und Konditionenparität durchgesetzt werden soll».²⁸

2.4.2 Beurteilung enger Preisparitätsklauseln

Die WEKO hat in ihrem Entscheid vom Oktober 2015 die Regelung von engen Klauseln explizit offengelassen und auf die Notwendigkeit der Sammlung weiterer praktischer Erfahrungen verwiesen. Die in dieser Hinsicht zentrale Frage ist, inwiefern die «Theory of Harm» auch auf enge Preisparitätsklauseln anwendbar ist. Formal betrachtet bedeuten enge Preisparitätsklauseln eine weniger starke Einschränkung der Preissetzung als deren weite Version. Untersagt sind einzig tiefere Preise auf den hoteleigenen, öffentlich sichtbaren Online-Absatzkanälen gegenüber der vertraglich direkt eingebundenen Online-Buchungsplattform. Der Offline-Direktvertrieb untersteht hingegen keinen Einschränkungen. Nichtsdestotrotz ist nicht eindeutig, ob enge Klauseln im Vergleich zur weiten Form den Wettbewerb zwischen den Online-Buchungsplattformen in der Praxis tatsächlich weniger stark einschränken.

Wie Abbildung 2-5 zeigt, führt eine Differenzierung der Preise zwischen verschiedenen Online-Buchungsplattformen unter engen Preisparitätsklauseln dazu, dass ein Beherbergungsbetrieb im eigenen Online-Direktvertrieb nicht mehr den günstigsten Preis anbieten kann. Im dargestellten Beispiel würde eine isolierte Senkung des Preises im Online-Direktvertrieb auf das Niveau von Online-Buchungsplattform B gegen die enge Preisparitätsklausel mit Plattform A verstossen. Demzufolge bedingt eine Preisdifferenzierung zwischen den Online-Buchungsplattformen die Bereitschaft der Beherbergungsunternehmen, auf ein preislich zumindest gleichwertiges Angebot im eigenen Online-Direktvertrieb zu verzichten. Dies birgt die Gefahr der Konkurrenzierung des eigenen Online-Direktvertriebs. Sind Beherbergungsunternehmen nicht zu einem solchen Schritt bereit, unterscheidet sich die resultierende Situation bei den

²⁴ Vgl. Verfügung der WEKO vom 19. Oktober 2015, Rz. 378-381.

²⁵ Vgl. Verfügung der WEKO vom 19. Oktober 2015, Rz. 375.

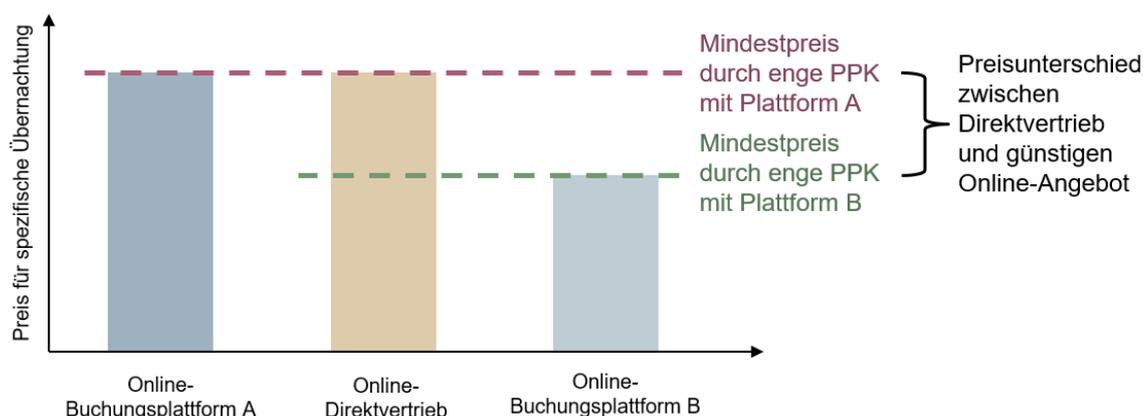
²⁶ Vgl. Verfügung der WEKO vom 19. Oktober 2015, Rz. 376-377.

²⁷ Vgl. Verfügung der WEKO vom 19. Oktober 2015, Rz. 389-392.

²⁸ Vgl. Verfügung der WEKO vom 19. Oktober 2015, Rz. 410.

Online-Vertriebskanälen in der Praxis nicht von derjenigen unter weiten Preisparitätsklauseln. Enge Preisparitätsklauseln beschränken lediglich den Preissetzungsspielraum zwischen den Online-Vertriebskanälen. Hingegen besteht in den Offline-Vertriebskanälen keine Einschränkung. Diese Offline-Vertriebskanäle verlieren jedoch immer mehr an Bedeutung. Zudem bedienen sie andere Zielgruppen als die Online-Vertriebskanäle. Entsprechend dürfte dieser Möglichkeit zur Preisdifferenzierung besonders in Zukunft nur eine beschränkte Bedeutung zuzumessen sein. Die Wirkung der engen Klauseln dürfte sich deshalb jener von weiten Klauseln annähern. Umgekehrt ist es aber auch denkbar, dass sich die Wettbewerbssituation innerhalb des Online-Vertriebs in den kommenden Jahren durch den Markteintritt von Akteuren wie AirBnB, Google oder der chinesischen Buchungsplattform Trip.com zu Ungunsten der heutigen Marktführer verändert, und sie deshalb grundsätzlich auf Paritätsklauseln verzichten müssen um ihre Attraktivität zu wahren.

Abbildung 2-5: Preisdifferenzierung zwischen Online-Buchungsplattformen mit engen Preisparitätsklauseln (stilisiertes Beispiel)



Quelle: Eigene Darstellung

Insgesamt hängt die wettbewerbsökonomische Beurteilung enger Preisparitätsklauseln von der Definition des relevanten Markts ab. Im Bereich des Online-Vertriebs sind enge Preisparitätsklauseln ähnlich zu beurteilen wie die bereits verbotenen weiten Preisparitätsklauseln. Bei einer breiteren Marktdefinition, inklusive Offline-Vertrieb, ist die Beurteilung zumindest heute noch nicht eindeutig.

2.5 Zwischenfazit: Notwendigkeit staatlichen Handelns

Der Anteil der Online-Plattformen an den Buchungen bei Schweizer Beherbergungsbetrieben hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Dies geschah im Wesentlichen auf Kosten des Offline-Direktvertriebs, die Marktanteile der hoteleigenen Online-Vertriebskanäle sind hingegen weitgehend stabil geblieben. Online-Buchungsplattformen sind damit für viele Beherbergungsbetriebe ein wichtiger Vertriebskanal geworden, es besteht heute ein gewisses Ab-

hängigkeitsverhältnis. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die grossen Online-Buchungsplattformen auch die wichtigsten Meta-Suchmaschinen für Hotelbuchungen – z.B. Kayak oder Trivago, grosse Ausnahme ist Google – kontrollieren. Der genaue Grad dieser Abhängigkeit ist jedoch je nach Betrieb unterschiedlich, da sich die Anteile der verschiedenen Buchungskanäle zwischen den Betrieben stark unterscheiden. Die Höhe der Kommissionen der Online-Buchungsplattformen ist in den vergangenen Jahren in der Schweiz weitgehend stabil geblieben. Dabei ist zu betonen, dass eine Buchung im Direktvertrieb für Beherbergungsbetriebe ebenfalls mit Kosten verbunden ist. Diese sind jedoch wiederum sehr unterschiedlich und variieren je nach Buchungskanal und Betriebsgrösse.

Es stellt sich nun die Frage, ob die bestehende Marktsituation genügend Anlass für staatliches Handeln gibt. Gemäss den RFA-Prüfkriterien besteht eine solche Notwendigkeit, wenn (1) ein überwiegendes öffentliches Interesse, (2) ein Marktversagen oder (3) ein Regulierungsversagen vorliegt.²⁹ Der dritte Punkt eines Regulierungsversagens ist auszuschliessen, da im Bereich der Online-Buchungsplattformen bisher keine spezifische Regulierung besteht.

Die Frage nach einem Marktversagen muss wettbewerbsökonomisch beurteilt werden und liegt damit grundsätzlich im Aufgabenbereich der Wettbewerbsbehörden. Zur Wirkung weiter Preisparitätsklauseln ist dazu in Europa ein gewisser Konsens erkennbar. Neben der WEKO haben auch mehrere andere europäische Wettbewerbsbehörden weite Preisparitätsklauseln verboten. Hinsichtlich der engen Form von Preisparitätsklauseln ist die Situation weniger eindeutig. Bisher wurden diese immer auf dem Legislativweg verboten. Eine Ausnahme stellt Deutschland dar, dieser Entscheid der Wettbewerbsbehörde wurde jedoch von der Rekursinstanz wieder aufgehoben.³⁰ In der Schweiz hat sich die WEKO seit ihrem Entscheid im Oktober 2015 nicht mehr zu Paritätsklauseln geäussert. In ihrer damaligen Verfügung verwies sie hinsichtlich enger Preisparitätsklauseln auf noch zu sammelnde Erfahrungen. Aus diesem Umstand kann aber kein stillschweigendes Einverständnis der WEKO betreffend enger Preisparitätsklauseln abgeleitet werden. Es ist denkbar, dass die Behörde auch wegen dem laufenden Gesetzgebungsverfahren bisher von einer erneuten Analyse der engen Preisparitätsklauseln abgesehen hat.³¹ Wie in Kapitel 2.4.2 ausgeführt, hängt die wettbewerbsökonomische Beurteilung enger Preisparitätsklauseln von der Definition des relevanten Markts ab. Wird dieser auf den Online-Vertrieb beschränkt, sind enge Preisparitätsklauseln ähnlich zu beurteilen wie die bereits verbotenen weiten Klauseln. Bei einer breiteren Marktdefinition, inklusive Offline-Vertrieb, ist die Beurteilung, zumindest heute, weniger eindeutig. Aufgrund sinkender Relevanz des Offline-Vertriebs dürfte sich die Wirkung weiter und enger Klauseln in Zukunft weiter annähern. Ausgehend von der heutigen Situation besteht aus wettbewerbsökonomischer Sicht aber keine eindeutige Notwendigkeit für ein Verbot enger Preisparitätsklauseln, zumal ein solcher Entscheid auch primär im Verantwortungsbereich der WEKO liegt. Das bestehende Wettbewerbsrecht ist in diesem Bereich ausreichend, um bei einem festgestellten Marktversagen – sei es

²⁹ Vgl. Prüfpunkt 1.1 der Checkliste von Regulierungsfolgenabschätzungen, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (2013).

³⁰ Vgl. Beschluss 9-121/13 des Bundeskartellamts vom 22. Dezember 2015 sowie das Urteil VI – Kart 2/16 (V) des Oberlandesgerichts Düsseldorf vom 4. Juni 2019.

³¹ Vgl. Interview mit WEKO-Direktor Rafael Corazza in der Neuen Zürcher Zeitung (2017).

aufgrund von Wettbewerbsbeschränkungen oder dominanter Marktposition – eingreifen zu können.

Die Notwendigkeit für ein zusätzliches, spezifisches Verbot von Preisparitätsklauseln müsste somit mit einem überwiegenden öffentlichen Interesse begründet werden können. Die Argumentation der Motion Bischof ist primär eine betriebswirtschaftliche: *«Um die Wettbewerbsfähigkeit des Betriebs zu erhalten, ist es daher für die Hoteliers existenziell, den Direktvertrieb über die hoteleigene Website fördern zu können. Mit sogenannten Preisparitätsklauseln versuchen die Online-Plattformen, dies zu verhindern [...]»* *«Angesichts der Reaktionen unserer Nachbarländer und der Gefahr, dass die Schweizer Hotellerie einen neuen grossen Wettbewerbsnachteil erleidet, besteht dringlicher Handlungsbedarf.»* Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive ist dieses Anliegen nachvollziehbar. Wie oben ausgeführt, besteht durchaus eine Abhängigkeit vieler Beherbergungsbetriebe von Online-Buchungsplattformen und die Preisparitätsklauseln bewirken eine Einschränkung der Preissetzungsfreiheit. Auch haben verschiedene Nachbarländer der Schweiz enge Klauseln bereits auf dem Legislativweg verboten. Entsprechend verfügen die Schweizer Beherbergungsunternehmen aus formaler Sicht über einen eingeschränkteren Spielraum bei der Preissetzung als die umliegende europäische Konkurrenz. Es stellt sich aber die Frage, ob aus diesen Umständen ein überwiegendes öffentliches Interesse und damit die Notwendigkeit für ein Verbot abgeleitet werden kann. Betreffend eines möglichen Wettbewerbsnachteils ist entscheidend, ob die ausländische Konkurrenz den formalen Preissetzungsspielraum in der Praxis auch nutzen kann. Wie in den nachfolgenden Kapiteln dargelegt, dürfte dies nur in einem begrenzten Umfang möglich sein.³² Der formal existierende Wettbewerbsvorteil fällt damit effektiv relativ gering aus. Dementsprechend kann daraus auch kein eindeutiges überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne der Sicherstellung eines fairen internationalen Wettbewerbs abgeleitet werden. Ein ähnliches Fazit ist betreffend die geforderte Stärkung des Direktvertriebs zu ziehen. Online-Buchungsplattformen bringen für Beherbergungsunternehmen auch bedeutende Vorteile mit sich, beispielweise die erhöhte Sichtbarkeit für (Erst-)Kunden aus anderen Ländern. In welchem Verhältnis die Vor- und Nachteile stehen, ist wiederum stark von Art und Geschäftsmodell des jeweiligen Beherbergungsunternehmens abhängig. Dass die Förderung des Direktvertriebs vor diesem Hintergrund ein überwiegendes öffentliches Interesse darstellen kann, ist nicht anzunehmen.

Zusammenfassend ist die betriebswirtschaftliche Argumentation der Motion Bischof bezüglich des Abhängigkeitsverhältnisses nachvollziehbar. Ein hinreichender Grund für ein zusätzliches, spezifisches Verbot von Preisparitätsklauseln ergibt sich daraus aber nicht. Zwar bestehen im Zusammenhang mit engen Preisparitätsklauseln gewisse Hinweise auf eine unerwünschte Einschränkung des Wettbewerbs. Die WEKO kann basierend auf dem bestehenden Instrumentarium des Kartellgesetzes aber bereits heute eingreifen, sofern sie dies als notwendig erachtet.

³² Siehe dazu speziell Kapitel 3.1.1 und 3.1.2.

2.6 Geplante gesetzliche Regelung in der Schweiz

Die im September 2016 durch Ständerat Pirmin Bischof eingereichte Motion 16.3902 fordert ein generelles Verbot von Preisparitätsklauseln im Vertragsverhältnis zwischen Online-Buchungsplattformen und Beherbergungsbetrieben. Nach Annahme der Motion in National- und Ständerat wurde ein Gesetzesentwurf ausgearbeitet. Konkret ist vorgesehen, die Motion durch eine Teilrevision des Gesetzes gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) umzusetzen. Konkret ist folgende Formulierung vorgesehen:

Art. 8a Verwendung von Preisbindungs- oder Preisparitätsklauseln durch Plattformbetreiber gegenüber Beherbergungsbetrieben

Unlauter handelt insbesondere, wer als Plattformbetreiber die Preissetzung von Beherbergungsbetrieben durch Preisbindungs- oder Preisparitätsklauseln in allgemeinen Geschäftsbedingungen einschränkt.

Die vorliegende Regulierungsfolgenabschätzung geht von diesem Wortlaut aus. Im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Gesetzesformulierung sind folgende Punkte zu betonen:

- Erstens sieht sie ein generelles Verbot von Preisparitätsklauseln vor. Zusammen mit dem bereits existierenden Verbot der WEKO gegenüber den drei grössten Plattformen (siehe Kapitel 2.3.3), würden damit neu zusätzlich sämtliche engen Preisparitätsklauseln untersagt. Hinzu kommen etwaige weite Preisparitätsklauseln kleinerer Plattformen, die vom WEKO-Verbot nicht betroffen sind.
- Zweitens enthält der Gesetzesentwurf kein Verbot von Verfügbarkeits- und Konditionenparitätsklauseln. Betreffend diese Regelungen würde weiterhin nur das Verbot der weiten Klauseln der drei grossen Plattformen gelten. Inwiefern Verfügbarkeits- und Konditionenparitätsklauseln bei einem ohne gleichzeitige Preisparitätsklausel ihre Wirkung verlieren würden, wird im Rahmen dieser Regulierungsfolgenabschätzung ebenfalls beleuchtet. (siehe Kapitel 4.2.3).
- Drittens ist es nach der juristischen Einschätzung des SECO unerheblich, dass die Gesetzesformulierung nur von einem Verbot von Klauseln in den allgemeinen Geschäftsbedingungen und nicht im gesamten Vertrag spricht. Nach der allgemeinen Lehre sind davon auch vorformulierte Klauseln in Individualverträgen betroffen.³³
- Viertens hat die Regelung, wie alle Gesetze im UWG, zwingenden Rechtscharakter, d.h. sie können nicht im gegenseitigen Einverständnis von Vertragsparteien wegbedungen werden. Allfällig fortbestehende Preisparitätsklauseln wären automatisch nichtig.

In dem nachfolgenden Kapitel wird analysiert, inwiefern sich mit der vorgeschlagenen Regelung die Ziele der Motion Bischof erreichen lassen, unabhängig von der Notwendigkeit staatlichen Handelns.

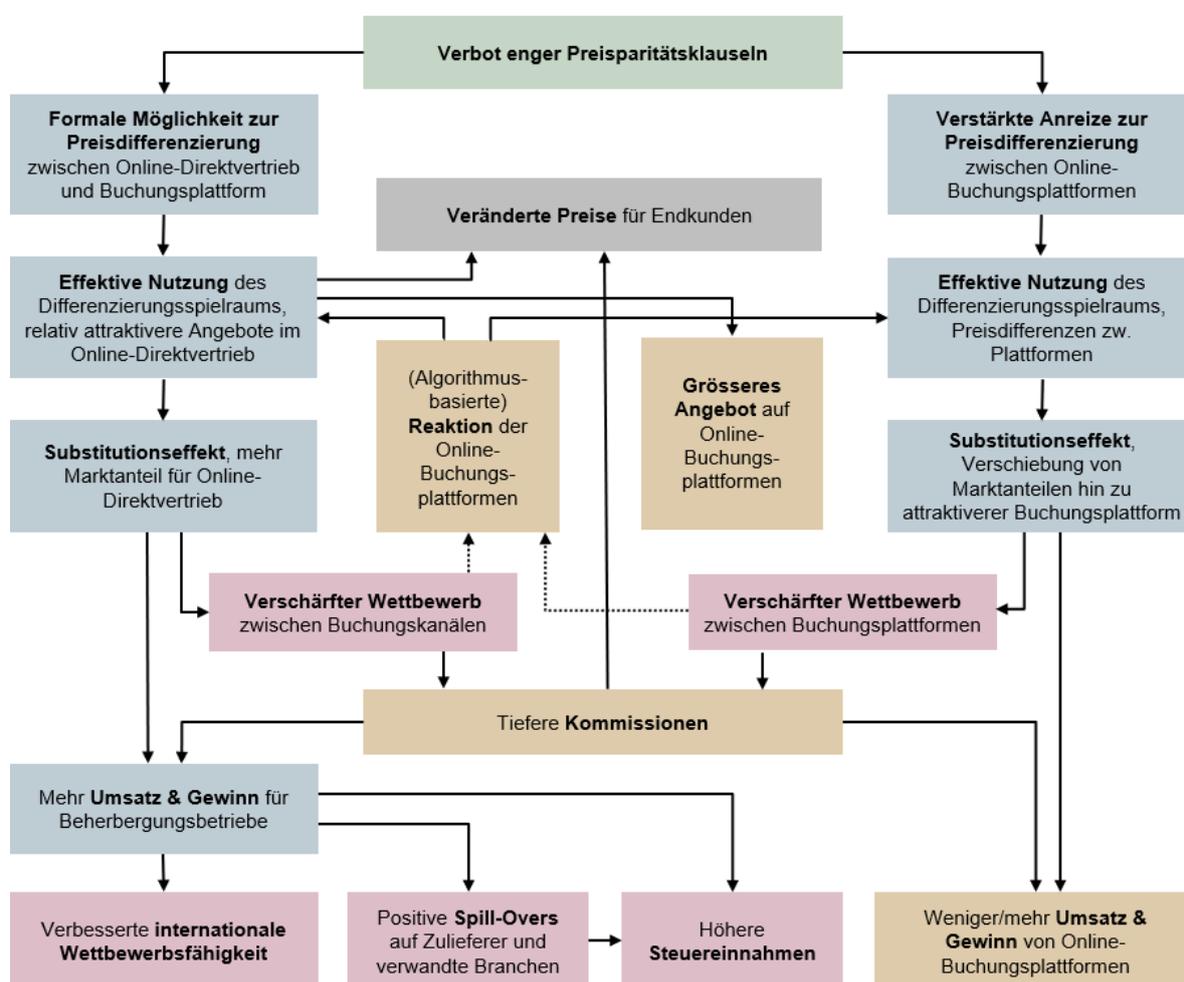
³³ Siehe dazu auch Thomas Probst (2016), N 236 zu Art. 8. In: Jung Peter, Spitz Philippe (Hrsg.): Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb. Bern. sowie Heiss Helmut (2018), N 74 zu Art. 8. In: Heinzman Reto, Loacker Leander (Hrsg.): Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb. Zürich, St. Gallen.

3 Auswirkungen eines Verbots enger Preisparitätsklauseln

3.1 Ökonomische Mechanismen eines Verbots

Um die Auswirkungen eines Verbots enger Preisparitätsklauseln auf die einzelnen Marktteilnehmer und die Gesamtwirtschaft abschätzen zu können, werden nachfolgend die ökonomischen Wirkungsmechanismen beleuchtet. Abbildung 3-1 gibt einen grafischen Überblick über die theoretischen Wirkungsmechanismen. Diese werden in diesem Teilkapitel 3.1 im Detail erläutert. Ob und inwiefern sich diese Mechanismen auch in der Praxis manifestieren werden, wird in den darauffolgenden Teilkapiteln 3.2 und 3.3 diskutiert.

Abbildung 3-1: Wirkungsmodell «Verbot enger Preisparitätsklauseln»



Quelle: Eigene Darstellung

3.1.1 Preisdifferenzierung zwischen Vertriebskanälen

Ein zentraler Aspekt in der Wirkungskette eines möglichen Verbots enger Preisparitätsklauseln ist, wie stark das Verbot zu einer verstärkten Preisdifferenzierung zwischen den verschiedenen Vertriebskanälen führt. Aus theoretischer Sicht werden die dazugehörigen Anreize in jedem Fall gestärkt: Das Verbot würde nicht nur die vertragskonforme Möglichkeit zur Preisdifferenzierung mit höheren Preisen auf Buchungsplattformen als im Online-Direktvertrieb schaffen, sondern auch Attraktivität der Differenzierung zwischen verschiedenen Buchungsplattformen erhöhen. Nichtsdestotrotz gibt es auch Faktoren, welche gegen einen starken Anstieg der Preisdifferenzierung sprechen. Wie bereits in Abschnitt 2.3.4 aufgezeigt, ist davon auszugehen, dass eine wesentliche Zahl von Beherbergungsbetrieben sich bereits heute nicht oder nur teilweise an die engen Preisparitätsklauseln hält. Es ist plausibel anzunehmen, dass von diesen Betrieben ein geringerer zusätzlicher Differenzierungseffekt ausgehen wird. Gemäss Aussagen von mehreren im Rahmen dieser Studie befragten Experten gibt es zudem eine wesentliche Zahl von Beherbergungsunternehmen, welche die Preise zwischen den verschiedenen Betriebskanälen grundsätzlich nicht differenzieren. Diese freiwillige Form von Preisparität wird dadurch begründet, dass etwaige Preisunterschiede abschreckend auf potenzielle Kunden wirken können und Kunden mit einer bereits bestehenden Buchung verärgern können. Hinzu kommt, dass die Pflege von unterschiedlichen Preisen auf den verschiedenen Buchungskanälen mit einem gewissen Aufwand verbunden ist.

Die Erfahrungen mit den Auswirkungen von Verboten enger Preisparitätsklauseln im umliegenden Ausland unterstützen diese Argumentation. Die Hauptquelle in der wissenschaftlichen Literatur ist die Studie von Hunold et al. (2018b), welche die Auswirkungen des (mittlerweile wieder aufgehobenen) Verbots enger Preisparitätsklauseln in Deutschland analysiert. Basierend auf einem grossen Datenset aus Preisen von verschiedenen Online-Vertriebskanälen zeigen die Autoren, dass das Verbot bei zu Hotelketten gehörenden Betrieben tatsächlich zu mehr Preisdifferenzierung zwischen Buchungsplattform und Online-Direktvertrieb geführt hat. Laut der Studie ist bei Ketten die Wahrscheinlichkeit, dass im Direktvertrieb strikt tiefere Preise als auf Booking.com angeboten werden, im ersten Jahr nach dem Verbot statistisch signifikant um 4.3% angestiegen. Im Gegensatz dazu ist bei unabhängigen, d.h. nicht zu einer Hotelkette gehörenden Beherbergungsunternehmen kein statistisch signifikanter Effekt feststellbar. Gemäss Autoren ist dies vermutlich auch darauf zurückzuführen, dass sich diese Betriebe schon vor dem Verbot weniger stark an das Gebot der Preisparität gehalten haben.

In eine ähnliche Richtung geht die empirische Evidenz zur Preisdifferenzierung zwischen Online-Buchungsplattformen. Eine Untersuchung des Network of European Competition Authorities (2017) analysiert die Entwicklungen in zehn verschiedenen europäischen Ländern. Interessant ist dabei wiederum der Effekt des Verbots enger Preisparitätsklauseln in Deutschland.³⁴ Die Resultate sind erstaunlich ähnlich zu den oben diskutierten Ergebnissen zur Diffe-

³⁴ Die Studie basiert auf Daten aus den Jahren 2015-2016 und liefert deshalb keine Erkenntnisse zu den Auswirkungen des Verbots enger Preisparitätsklauseln in Österreich oder Italien. Der Fall von Frankreich wurde zwar untersucht, es ist aber unklar, inwiefern der gemessene Effekt auf das Verbot weiter oder enger Klauseln zurückzuführen ist. Die Entwicklung in der Schweiz wurde nicht analysiert.

renzierung zwischen Online-Buchungsplattformen und Direktvertrieb. Ein statistisch signifikanter Anstieg der Preisdifferenzierung zwischen verschiedenen Online-Buchungsplattformen ist wiederum nur für die zu Hotelketten gehörenden Betriebe feststellbar. Die Autoren der Studie merken zudem an, dass ein Teil der untersuchten Preisvariation möglicherweise auch durch Produktdifferenzierung zu erklären ist und der wahre Effekt damit nochmals geringer ausfällt.³⁵

Zusammengefasst weist die theoretische und empirische Analyse darauf hin, dass ein mögliches Verbot von engen Preisparitätsklauseln nur zu einem relativ geringen Anstieg der Preisdifferenzierung zwischen den verschiedenen Vertriebskanälen führt. Die Nutzung der formal gewährten Möglichkeiten zur Preisdifferenzierung muss aber auch vor dem Hintergrund der Auswirkungen einer Preisdifferenzierung auf das Ranking auf Online-Buchungsplattformen gesehen werden (siehe dazu Kapitel 3.1.2). Es ist möglich, dass es ohne das Risiko eines schlechteren Rankings zu mehr Preisdifferenzierung kommen würde. Zudem ist es möglich, dass einige Beherbergungsunternehmen nach dem Inkrafttreten des formalen Verbots erstmals abwarten und auf Erfahrungen aus anderen Betrieben warten. Dementsprechend könnte sich das Ausmass der Preisdifferenzierung im Zeitverlauf erhöhen.

3.1.2 Mögliche Reaktion der Online Buchungsplattformen

Wie erwähnt hängt die tatsächliche Nutzung des neu gewonnenen Preissetzungsspielraums durch die Beherbergungsbetriebe unter anderem auch von der Reaktion der Online-Buchungsplattformen ab. Im Fokus stehen insbesondere direkte oder indirekte Reaktionen über den Ranking-Algorithmus. Dieser legt fest, ob und in welcher Reihenfolge Betriebe in den Suchresultaten erscheinen und bestimmt damit die Sichtbarkeit eines Angebots auf der Plattform. Es gibt solide Evidenz dafür, dass die Nichteinhaltung der engen Preisparität zu einem schlechteren Ranking, d.h. zu einer schlechteren Platzierung in den Suchresultaten auf Online-Buchungsplattformen führt. Im Falle von Expedia wurde dies in einem offiziellen Dokument sogar von der Plattform selbst bestätigt.³⁶ Zusätzliche empirische Evidenz zu diesem Thema liefert Hunold et al. (2020). Die Studie zeigt, dass sowohl die Preisdifferenzierung zwischen Online-Direktvertrieb und Buchungsplattformen als auch zwischen den Plattformen zu einer statistisch signifikant schlechteren Platzierung in den Suchresultaten von Booking.com und Expedia führt. Die gemessene Rückstufung ist ökonomisch relevant. Der Effekt eines um 10% tieferen Preises im Direktvertrieb gegenüber Booking.com ist vergleichbar mit dem einer um 0.3 (von 10) Punkten geringeren Gästebewertung. Die schlechtere Platzierung scheint dabei von vorübergehender Natur zu sein: Die Studie findet keine systematischen Zusammenhänge zwischen früheren Verstössen gegen die Preisparität und der späteren Platzierung in den Suchresultaten. Im Hinblick auf die mögliche Wirkung eines Verbots enger Preisparitätsklauseln ist zudem

³⁵ Laurieu (2019) analysiert die Preisdifferenzierung zwischen Plattformen nach dem Verbot sämtlicher Preisparitätsklauseln in Frankreich und findet leicht positive Effekte. Die gewählte Methodik wird jedoch als nur wenig verlässlich eingeschätzt. Deshalb werden die Ergebnisse dieser Studie an dieser Stelle ausgeklammert.

³⁶ Gemäss einem durch Expedia (2016) veröffentlichten White Paper basiert der Algorithmus auf drei wesentlichen Elementen: (1) Stärke des Angebots, (2) Qualitäts-Score, (3) Kommissionshöhe. Der Qualitäts-Score wird dabei u.a. wie folgt ausgeführt: «This is measured by automated price comparison scripts. Discounted rates only available on a hotel chain site can negatively impact a hotel's Quality Score, especially when that hotel's competitors are offering their best rates to Expedia consumers» (Expedia, 2016, S. 3).

besonders relevant, dass die Autoren diese Effekte sowohl in Ländern ohne wie auch mit entsprechender Verbotsregelung beobachten. Es bestehen somit keine Anhaltspunkte, dass Plattformen in Ländern mit gesetzlichem Verbot der Klauseln einen unterschiedlichen Such- und Rankingmechanismus einsetzen und damit mehr oder weniger starke Anreize zur Einhaltung der Preisparität setzen.³⁷

Die erwähnte Studie erlaubt keine Aussagen darüber, ob der gemessene Effekt auf eine direkte Abhängigkeit von den Preisen auf anderen Buchungskanälen oder auf die indirekte Wirkung eines anderen Mechanismus zurückzuführen ist. Mehrere Interviewpartner vermuten, dass die Algorithmen der Plattformen sich unter anderem auf die Konversionsrate eines Hotels abstützen, d.h. wie oft der Aufruf der Hotelinformationen auf der Plattform effektiv zu einer Buchung führt. Betriebswirtschaftlich ist es für die Buchungsplattformen sinnvoll, Angebote mit einer hohen Buchungswahrscheinlichkeit in den Suchresultaten besser zu positionieren. Dieser Mechanismus hat jedoch den (Neben-)Effekt, dass die Positionierung indirekt auch vom Angebot im Direktvertrieb abhängt. Ist dieses attraktiver als jenes auf der Plattform, führt dies in der Regel zu einer geringeren Konversionsrate und damit zu einer schlechteren Platzierung des betreffenden Betriebs in den Suchergebnissen. In diesem Sinne kann auch ein indirekter Mechanismus in der Praxis zu einer Sanktionierung der Nichteinhaltung der Preisparität führen.

Wie stark die beschriebenen Mechanismen das Preissetzungsverhalten von Beherbergungsbetrieben einschränken, ist nur schwer abschätzbar. Aus theoretischer Sicht ist die disziplinierende Wirkung einer (möglichen) Rückstufung in den Suchresultaten unter anderem von den folgenden drei Kriterien abhängig:

- Individuelle Abhängigkeit von Online-Buchungsplattformen: Je mehr Buchungen von einer Plattform stammen, je grösser ist der potenzielle Schaden für das Beherbergungsunternehmen.
- Destinationsgrösse: Bestehen die Suchergebnisse aus nur relativ wenigen Angeboten, wird die Sichtbarkeit auf der Plattform im Falle einer Rückstufung nur wenig eingeschränkt.
- Häufigkeit der Nutzung von Filterfunktionen: Verändern die Endkunden die Reihenfolge der Suchergebnisse durch die ihnen zur Verfügung stehenden Filter- und Sortierfunktionen, kommt einer Rückstufung eine geringere Bedeutung bei. Laut empirischen Studien verwenden bei Online-Buchungsplattformen oder verwandten Dienstleistern jedoch eine Mehrheit aller Endkunden die unveränderten Suchresultate.³⁸

Es ist somit davon auszugehen, dass die Ranking-Mechanismen der Online-Buchungsplattformen die Preissetzungsfreiheit der Beherbergungsunternehmen auch bei einem Verbot enger Preisparitätsklauseln erheblich einschränken werden. Dies ist eine wichtige Erklärung für die

³⁷ Die beschriebene Studie basiert auf Daten von 13 verschiedenen Ländern, schliesst die Schweiz jedoch nicht ein. Mehrere Interviewpartner haben das jedoch bestätigt, dass die beschriebenen Phänomene qualitativ so auch in der Schweiz auftreten.

³⁸ Gemäss Ursu (2018) verwenden 66% aller Konsumenten keine Filter- und Suchfunktionen von Online-Buchungsplattformen. De los Santos / Koulayev (2017) untersuchten dasselbe Phänomen bei einer Hotel-Preisvergleichsplattform und fand, dass mehr als die Hälfte der Endkunden die ursprünglichen Suchergebnisse verwenden.

im vorhergehenden Abschnitt festgestellte geringe zusätzliche Differenzierung bei einem Verbot von Preisparitätsklauseln in anderen Ländern. Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass ein Verbot in der Schweiz diesbezüglich einen anderen Effekt haben würde.

3.1.3 Verfügbarkeit von Angeboten auf verschiedenen Vertriebskanälen

Aus theoretischer Sicht könnte sich das Verbot von Preisparitätsklauseln auch auf die Grösse des Angebots im Online-Direktvertrieb oder auf Buchungsplattformen auswirken. In denjenigen Fällen, in denen das Verbot eine vermehrte Preisdifferenzierung zwischen den verschiedenen Online-Vertriebskanälen ermöglicht, wird die Präsenz auf Online-Buchungsplattformen aus Sicht der Beherbergungsbetriebe nochmals attraktiver. Ohne das Gebot der Preisparität können diese Betriebe von den Vorteilen der Plattformen profitieren, ohne dabei die Möglichkeit für tiefere Preise im Direktvertrieb aufgeben zu müssen. Diese These wird empirisch durch die Erkenntnisse von Hunold et al. (2018b) unterstützt. Der Anteil der Hotels, die mindestens einmal pro Monat ein Angebot auf Booking.com platziert haben, ist durch das mittlerweile wieder aufgehobene Verbot enger Preisparitätsklauseln in Deutschland um rund einen Viertel angestiegen. Bei zu Ketten gehörenden Hotels fiel der Effekt mit rund einem Drittel sogar noch etwas grösser aus. In Bezug auf die heutige Situation in der Schweiz müssen diese Zahlen jedoch mit Vorsicht interpretiert werden. Wie in Kapitel 2.2.1 aufgezeigt, können heute nur noch einzelne Beherbergungsbetriebe auf die Präsenz auf Booking.com verzichten und sind nicht auf der Plattform aktiv. Dementsprechend ist zumindest bei der dominierenden Plattform kein so starker zusätzlicher Anstieg zu erwarten. Es ist jedoch möglich, dass die Beherbergungsbetriebe die Plattformen intensiver nutzen und regelmässiger Angebote publizieren.

Das Verbot von Preisparitätsklauseln könnte sich auch positiv auf die Verfügbarkeit einer Direktbuchungsmöglichkeit auswirken. Durch die Möglichkeit zu tieferen Preisen im Direktvertrieb ist eine vermehrte Konkurrenzierung des Angebots auf den Buchungsplattformen möglich. Aus theoretischer Sicht erhöht sich dadurch die Attraktivität, auch eine Direktbuchungsmöglichkeit anzubieten oder diese zumindest aktiver zu bewerben. Hunold et al. (2018b) finden einen statistisch signifikanten Anstieg von Direktbuchungsmöglichkeiten auf der Meta-Suchmaschine Kajak. Der dazugehörige Effekt ist aber ökonomisch nur gering.

3.1.4 Substitutionseffekte zwischen Vertriebskanälen

Inwiefern werden durch attraktivere Angebote auf der Webseite eines Beherbergungsbetriebs vermehrt Buchungen über den Direktvertrieb anstelle über Online-Buchungsplattformen getätigt? Die Grösse dieses Substitutionseffekts ist ein zentrales Element in der Beurteilung der Wirkung eines möglichen Verbots enger Preisparitätsklauseln. Fällt er gering aus, führt der Wegfall der Vertragsklauseln, unabhängig vom effektiven Mass der Preisdifferenzierung, nur zu einer unwesentlichen Stärkung des direkten Vertriebskanals. Die im Rahmen dieser Studie befragten Experten schätzten den Substitutionseffekt zwischen Direktvertrieb und Online-Buchungsplattformen unterschiedlich hoch ein. Mehrheitlich wird davon ausgegangen, dass tiefere Preise ein wichtiges Argument für Direktbuchungen sind und sich durch entsprechend attraktiverer Angebote vermehrt Kunden auf den Direktbuchungskanal leiten lassen. Wie stark

dieser Effekt in der Praxis effektiv ist, ist von verschiedenen Faktoren abhängig und schliesst auch Massnahmen der Beherbergungsbetriebe selbst ein. Abbildung 2-1 fasst die Argumente der Interviewpartner zur Grösse des Substitutionseffekts zusammen.

Abbildung 3-2: Einflussgrössen auf den Substitutionseffekt Online-Buchungsplattform und Online-Direktvertrieb



Quelle: Eigene Darstellung

Die Grösse des Substitutionseffekts hängt wesentlich davon ab, ob der potenzielle Kunde überhaupt auf das günstigere Direktbuchungsangebot aufmerksam wird. Deshalb ist es von grosser Bedeutung, ob ein potenzieller Kunde überhaupt mit einem günstigeren Preis bei einer Direktbuchung rechnet und seine Suche deshalb bei Google oder einer Meta-Suchmaschine und nicht direkt auf einer Online-Buchungsplattform beginnt. Die Plattformen selbst sind auch aufgrund ihres überdurchschnittlich guten Nutzererlebnisses beliebt. Deshalb beschränkt sich der zu erwartende Substitutionseffekt mehrheitlich auf Kunden, welche nicht grundsätzlich eine der Online-Buchungsplattformen nutzen. Eine wesentliche Substitution kann aber auch nur dann stattfinden, wenn die attraktiveren Angebote des Direktvertriebs auf Google oder Meta-Suchmaschinen effektiv beworben werden und die Buchungsmöglichkeit auf der Webseite selbst

auch ein gutes Nutzererlebnis bietet. Laut Interviewpartnern ist dabei insbesondere die Möglichkeit zu einer Sofortbuchung entscheidend.³⁹ Zu beachten ist aber, dass selbst eine intensive Direktbuchungskampagne bei Gästen aus fernen Ländern vermutlich einen geringeren Effekt hat. Bei diesen Kundinnen und Kunden sind die Online-Buchungsplattformen mit ihrem standardisierten und vielsprachigen Angebot oft wesentlich im Vorteil. Dementsprechend fällt der Substitutionseffekt bei Betrieben mit vielen fremdsprachigen Gästen tendenziell geringer aus. Die Vielzahl der diskutierten zusätzlichen Einflussfaktoren macht deutlich, dass günstigere Preise im Direktvertrieb nicht automatisch zu einer wesentlichen Verschiebung von Buchungen von Online-Buchungsplattformen zum Direktvertrieb führen.

Diese Argumentation lässt sich teilweise auch durch praktische Beobachtungen stützen. Beispielsweise weist das Phänomen des «Brand Bidding» auf die Wichtigkeit der effektiven Bewerbung des Direktbuchungskanals bei Google hin. Dabei schaltet der Betreiber einer Online-Buchungsplattform bei Google Werbung auf den Namen eines Hotels. Dies hat zur Folge, dass bei einer spezifischen Google-Suche nach diesem Betrieb das jeweilige Angebot von Booking.com vor der Hotel-eigenen Webseite in den eigentlichen Suchresultaten erscheint. Die Tatsache, dass Buchungsplattformen finanzielle Ressourcen in diese Art der Werbung investieren, weist auf die Wichtigkeit der Sichtbarkeit eines Angebots bei Suchmaschinen hin. Offenbar versprechen sich die Plattformbetreiber von einem solchen Vorgehen mehr Kunden auf die Plattform zu lenken und damit einen Substitutionseffekt hin zur Plattform zu erzielen.

In der wissenschaftlichen Literatur haben einzig Cazaubiel et al. (2020) die Grösse des Substitutionseffekts im Bereich der Online-Buchungsplattformen empirisch untersucht. Der Zugriff auf die Buchungsdatenbank einer norwegischen Hotelkette für die Jahre 2013 bis 2016 ermöglichte den Autoren einen vertieften Einblick in die Reaktion der Endkunden auf Preisveränderungen. Die Ergebnisse weisen auf einen sehr geringen Substitutionsgrad zwischen Buchungsplattformen und Online-Direktbuchungskanal hin. Laut Schätzungen würde eine einprozentige Preiserhöhung auf Booking.com nur zu 0.02% mehr Buchungen auf der Hotelwebseite führen. Der Preiswettbewerb findet vielmehr zwischen den Angeboten verschiedener Hotels auf Buchungsplattformen statt. Dieses Resultat stützt die oben diskutierte These, dass tiefere Preise allein nicht zu einer massgeblichen Steigerung der Direktbuchungen führen.

3.1.5 Veränderung der Kommissionen

Die nächste zentrale Frage ist, wie sich ein Verbot von Preisparitätsklauseln auf die von den Online-Buchungsplattformen verlangten Kommissionen auswirkt. Die Anreize für die Plattformen hinsichtlich möglicher Anpassungen ihrer Kommissionen hängen im Wesentlichen von der im Markt vorherrschenden Wettbewerbsintensität ab. Eine Senkung der Kommissionen der Online-Buchungsplattformen ist nur dann zu erwarten, wenn sich der Wettbewerb zwischen Online-Buchungsplattform und Direktvertrieb oder zwischen den verschiedenen Plattformen n

³⁹ In einer nicht-repräsentativen Umfrage von Mindtake (2020) unter Schweizer Gästen im Auftrag der Österreichischen Hotelierversammlung wurden als Bedingung für eine Buchung über eine Hotelwebseite neben günstigeren Preisen (62%) ein benutzerfreundliches Buchungsprozess (35%) als zweitwichtigster Faktor genannt.

verschärft. Aufgrund der diskutierten Wirkungsmechanismen sind im Wettbewerb zwischen Direktvertrieb und Plattform nur relativ geringe Veränderungen zu erwarten. Im Wettbewerb zwischen den Plattformen hat in der Schweiz heute Booking.com die eindeutig stärkste Wettbewerbsposition. Diese Position hängt vermutlich nicht wesentlich vom Fortbestand von Preisparitätsklauseln ab. Vielmehr spielen weitere Faktoren wie die starken Netzwerkeffekte, die überdurchschnittliche User-Experience der Plattform-Webseite und die intensiven Marketingmassnahmen eine Hauptrolle. Hinzu kommt, dass die Standardgebührensätze von Booking.com mit 13 bis 15% bereits heute tiefer sind als beim nächstkleineren Konkurrenten Expedia (siehe Kapitel 2.2.2). Demzufolge ist aufgrund des Verbots von Preisparitätsklauseln tendenziell keine Senkung der Kommissionsraten von Booking.com zu erwarten. Sollte es, wider Erwarten, zu einer Intensivierung des Wettbewerbs kommen, wäre eher eine Senkung der Kommissionen von Expedia auf das heutige Niveau von Booking.com denkbar.

Diese Argumentation wird gestützt durch die Erfahrungen umliegender Länder, in welchen ein Verbot von Preisparitätsklauseln bereits existiert. Laut den im Rahmen dieser Studie befragten Experten waren in keinem dieser Länder seit dem Verbot Rückgänge in den Kommissionsraten zu beobachten. In diesem Zusammenhang ist aber anzumerken, dass der unternehmerische Entscheid einer Anpassung der Kommissionen auch von den politischen Rahmenbedingungen in ganz Europa beeinflusst sein könnte. Mit anderen Worten könnten sich die Kommissionen auch deshalb nicht verändert haben, weil die Plattformen etwaigen Regulierungsvorhaben in weiteren Ländern (inkl. der Schweiz) nicht zusätzlich Vorschub leisten möchten.⁴⁰

3.1.6 Veränderung Endkundenpreise

In Fällen, in denen das Verbot von Preisparitätsklauseln eine vermehrte Preisdifferenzierung ermöglicht, stellt sich die Frage nach den Auswirkungen auf die Endkundenpreise. Werden Konsumentinnen und Konsumenten höhere oder tiefere Preise zahlen müssen? Diese Frage ist im Voraus nur schwer zu beantworten. Theoretisch ist sowohl eine Preisdifferenzierung via höhere Preise auf der Buchungsplattform als auch durch eine Senkung der Preise im Online-Direktvertrieb denkbar. In jedem Fall ist aber davon auszugehen, dass der Netto-Effekt auf die Endkundenpreise relativ gering ausfallen wird. Substanzielle Preissenkungen im Direktvertrieb sind aufgrund der oftmals knappen Margen in der Beherbergungsindustrie nicht zu erwarten. Andererseits lässt der intensive Preiswettbewerb zwischen den einzelnen Betrieben auch keine wesentlichen Preiserhöhungen auf den Plattformen zu.

Die praktischen Auswirkungen eines möglichen Verbots anhand der Erfahrungen in den umliegenden Ländern genauer zu beurteilen, ist ebenfalls schwierig. Das Preisniveau für Beherbergungsdienstleistungen wird von einer Vielzahl Faktoren beeinflusst. Deshalb ist es fast unmöglich, einen kausalen Zusammenhang mit dem Verbot von Preisparitätsklauseln zu isolieren. Mantovani, Piga, Reggiani (2020) versuchen zwar genau dies und finden im Nachgang der Verbote in Frankreich und Italien keine statistisch eindeutigen Änderungen der auf Online-Buchungsplattformen veröffentlichten Preise. Aufgrund der methodischen Schwierigkeiten ist

⁴⁰ Vgl. Hunold et al. (2018b).

dieses Resultat aber mit grosser Vorsicht zu betrachten. Zudem gibt die Studie keine Auskunft darüber, wie sich die Preise im Online-Direktvertrieb nach den Verboten entwickelt haben.

Im Voraus ist somit keine eindeutige Aussage zur Veränderung der Endkundenpreise möglich. Es ist aber grundsätzlich von einem relativ geringen Effekt auszugehen. Demzufolge wird sich auch die Höhe der diesbezüglichen Konsumentenrente nicht wesentlich verändern.

3.2 Auswirkungen auf einzelne Marktteilnehmer

3.2.1 Beherbergungsunternehmen

Basierend auf der obigen Analyse der Wirkungsmechanismen müssen die Auswirkungen eines möglichen Verbots von Preisparitätsklauseln auf die Beherbergungsunternehmen differenziert betrachtet werden. Es ist zu erwarten, dass es bei einem Verbot gesamthaft zu einer leicht intensivierten Preisdifferenzierung zwischen den verschiedenen Vertriebskanälen kommen wird. Aufgrund der grösseren ökonomischen Anreize wird sich diese Differenzierung eher zwischen Online-Direktvertrieb und Buchungsplattform als zwischen den einzelnen Plattformen zeigen. Die empirische Evidenz weist zudem darauf hin, dass diese zusätzliche Differenzierung insbesondere bei zu Ketten gehörenden Betrieben zu erwarten ist. Der Gesamteffekt ist aber wohl eher gering. Dafür gibt es drei wesentliche Gründe:

- Erstens hält sich bereits heute eine wesentliche Zahl der betroffenen Beherbergungsunternehmen nicht an die Preisparität. Von diesen Betrieben ist durch das Verbot nur eine geringe Handlungsänderung zu erwarten.
- Zweitens setzen gewisse Betriebe unabhängig von allfälligen Klauseln im Rahmen ihrer Verkaufsstrategie auf einen einheitlichen Preis über alle Verkaufskanäle. Es ist unwahrscheinlich, dass sich dieses Verhalten aufgrund der vorgeschlagenen Verbotsregelung ändern wird.
- Der dritte Grund für den moderaten erwarteten Effekt auf die Preisdifferenzierung ist, dass die Online-Buchungsplattformen durch die Ausgestaltung ihrer Suchalgorithmen die Anreize zur Preisdifferenzierung bereits heute im wesentlichen Ausmass einschränken. Die empirische Literatur und die Experteninterviews weisen darauf hin, dass sich dies auch bei einem gesetzlichen Verbot von Preisparitätsklauseln nicht ändern würde.

Gegeben die moderate Intensivierung der Preisdifferenzierung ist nicht zu erwarten, dass sich Marktanteile in wesentlichem Ausmass von Online-Buchungsplattformen weg hin zum Online-Direktvertrieb verschieben werden. Dies bedeutet aber nicht, dass einzelne Beherbergungsunternehmen nicht vom gesetzlichen Verbot profitieren können. Sind gewisse Voraussetzungen erfüllt, ist bei einem gut positionierten Betrieb eine gewisse Verlagerung auf direkte Buchungskanäle möglich. Wie in Kapitel 3.1.4 aufgezeigt, ist dies insbesondere bei Betrieben mit einem verhältnismässig preissensitiven Kundenstamm aus den umliegenden Ländern und einem effektiven Online-Direktvermarktungskonzept der Fall. In diesen Fällen ist mit einem An-

stieg von Umsatz und Gewinn zu rechnen. Mehrere Interviewpartner haben jedoch darauf hingewiesen, dass viele Schweizer Beherbergungsbetriebe noch wesentlichen Aufholbedarf bei der Online-Vermarktung haben.

Entsprechend sind bei einem Verbot enger Preisparitätsklauseln nur für einen kleinen Teil der Beherbergungsbetriebe wesentliche Veränderungen zu erwarten. Die daraus resultierenden Verschiebungen von Marktanteilen sind daher vermutlich auch zu gering, um eine genügend starke Wettbewerbsdynamik entstehen zu lassen, welche sich in einer Senkung der Kommissionsraten niederschlagen würde. Dementsprechend ist auch nicht davon auszugehen, dass weitere Beherbergungsbetriebe indirekt über tiefere Kommissionen vom geplanten Verbot profitieren würden.

3.2.2 Online-Buchungsplattformen

Die zu erwartenden Auswirkungen eines Verbots von Preisparitätsklauseln auf die Online-Buchungsplattformen sind in vielen Aspekten spiegelbildlich zu den beschriebenen Effekten auf die Beherbergungsunternehmen. Durch das Verbot wird das Angebot auf den Buchungsplattformen vermehrt durch den Online-Direktvertrieb konkurrenziert. Wie in Kapitel 3.1.5 bereits ausgeführt, beruht die starke Wettbewerbsposition der Plattformen – insbesondere jene von Booking.com – nicht hauptsächlich auf der Existenz von Preisparitätsklauseln. Andere Faktoren wie Netzwerkeffekte, Nutzererlebnis und Marketingstrategie spielen vermutlich eine deutlich wichtigere Rolle. Vor diesem Hintergrund ist die durch das Verbot entstehende Dynamik wohl zu gering, um die heutige Wettbewerbsposition der Plattform wesentlich zu gefährden. Möglich ist aber, dass das Verbot auf Seiten der Plattformen durch die leichte Stärkung des Direktvertriebs gewisse Einbussen in Umsatz und Gewinn zur Folge hat. Nichtsdestotrotz gibt es keine Anzeichen, dass dadurch das Geschäftsmodell der Online-Plattformen durch das Verbot in relevantem Ausmass gefährdet wäre. Dies ist erst dann möglich, wenn sich durch das Verbot langfristig eine Verhaltensänderung auf Kundenseite ergeben würde, beispielsweise indem diese ihre Suche vermehrt auf Google oder Meta-Suchmaschinen und weniger auf den Plattformen selbst starten würden. Dies ist denkbar, wenn sich Verbote von Preisparitätsklauseln weltweit etablieren würden. Allein als Folge eines Verbots in der Schweiz ist dieses Szenario aber als wenig wahrscheinlich einzustufen.

Die mittelfristige Entwicklung im Markt der Online-Buchungsplattformen hängt zudem wesentlich davon ab, ob sich die relativ neuen Akteure im Markt für die entsprechenden Dienstleistungen – wie AirBnB, aber auch Google – längerfristig etablieren können bzw. wollen. Hinzu kommt die Möglichkeit einer stärkeren Rolle weiterer Buchungsplattformen in Europa, wie beispielsweise der chinesischen Buchungsplattform Trip.com, die in Asien bereits heute ein grosser Marktteilnehmer ist. Es ist aber zu betonen, dass auch solche Entwicklungen weitestgehend unabhängig von einem Verbot von Preisparitätsklauseln in der Schweiz geschehen würden.

3.2.3 Endkunden von Beherbergungsdienstleistungen

Konsumentinnen und Konsumenten sind potenziell durch zwei Kanäle von einem möglichen Verbot von Preisparitätsklauseln betroffen. Einer davon sind veränderte Endkundenpreise. Wie in Kapitel 3.1.6 diskutiert, ist keine eindeutige Aussage möglich, ob und in welche Richtung sich die Preise durch ein Verbot verändern würden. Theoretische Überlegungen weisen auf einen quantitativ geringen Effekt hin. Zu beachten sind zudem die Auswirkungen des vermutlich geringen Substitutionseffekts zwischen Online-Direktvertrieb und Buchungsplattformen. Dieser führt dazu, dass nur ein Teil der Endkunden von allfälligen Preissenkungen bei Direktbuchungen profitieren würde. Umgekehrt würden im Fall von Preiserhöhungen auf den Plattformen ein wesentlicher Teil der ursprünglichen Plattformnutzer auch tatsächlich höhere Preise bezahlen. Vor diesem Hintergrund fällt der zu erwartende Effekt auf Endkunden quantitativ noch einmal geringer aus.

Die Suchkosten sind der zweite Kanal, durch welchen Endkunden von einem möglichen Verbot von Preisparitätsklauseln betroffen sein können. Durch die Verbotregelung ist eine leicht verstärkte Preisdifferenzierung zu erwarten. Speziell für preissensitive Kunden bedeutet dies einen Zusatzaufwand bei der Suche nach dem attraktivsten Angebot. Der dadurch entstehende Wohlfahrtsverlust ist als relativ gering einzuschätzen, da sich die zusätzlichen Suchkosten durch die Nutzung von Meta-Suchmaschinen in relativ engen Grenzen halten lassen.

3.3 Auswirkungen auf Gesamtwirtschaft

Massgebliche Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft sind nur dann zu erwarten, wenn es wesentliche Änderungen bei den direkt beteiligten Marktteilnehmern selbst gibt. Solche sind, wie in Kapitel 3.2 beschrieben, nur bedingt zu erwarten. Dementsprechend halten sich die zu erwartenden Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft ebenfalls in Grenzen. Allfällige Effekte fallen zudem grossmehrheitlich in Tourismusdestinationen an.

3.3.1 Wettbewerb

Wie bereits ausgeführt, ist als Folge eines Verbots enger Preisparitätsklauseln mit einem leicht intensivierten Wettbewerb zu rechnen, hauptsächlich zwischen Direktvertrieb und Online-Buchungsplattformen. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass sich dies in substanziiell tieferen Kommissionssätzen oder Endkundenpreisen niederschlagen wird. Ein deutlich verstärkter Wettbewerb ist erst dann zu erwarten, wenn sich das Umfeld durch zusätzliche Marktteilnehmer oder eine markante Veränderung der Verhaltensweisen der Endkonsumenten verändern würde. Diese ist jedoch als Folge eines Verbots in der Schweiz nicht zu erwarten.

Gelingt den Beherbergungsunternehmen eine Stärkung des Direktvertriebs, so ist eine leichte Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Beherbergungsindustrie zu erwarten. Dies hätte einen positiven Effekt auf die Attraktivität der Reisedestination Schweiz. Ein substanziieller Effizienzgewinn ist als Folge eines Verbots enger Preisparitätsklauseln jedoch nicht zu erwarten. Bei der möglichen Stärkung des Direktvertriebs würde sich aber ein

Teil der bestehenden Produzentenrente von den Online-Buchungsplattformen hin zu den Beherbergungsplattformen verschieben.

3.3.2 Innovation, Investitionen und Standortattraktivität

Der Markt für die Online-Vermittlung von Beherbergungsdienstleistungen wird von einigen grossen internationalen Marktteilnehmern dominiert. Zwar unterhalten die grossen Plattformen teilweise Niederlassungen in der Schweiz zur Pflege der Kundenbeziehungen, die jeweiligen Aktivitäten sind jedoch relativ begrenzt. Es ist somit nicht zu erwarten, dass sich als Folge eines Verbots enger Preisparitätsklauseln tiefere Investitionen in den Schweizer Markt ergeben würden, da die räumliche Nähe bei der Pflege der Kundenbeziehungen nach wie vor eine zentrale Rolle spielen wird. Hinweise auf weitere Schweiz-spezifische Infrastrukturen der grossen Online-Buchungsplattformen gibt es nicht, zumal das Geschäft der Plattformen mit relativ wenig Realkapital auskommt.

Die Schweiz wurde von den Plattformen bereits bei der Umstellung von weiten auf enge Preisparitätsklauseln als Teil des europäischen Marktes behandelt. Die auf Druck mehrerer europäischer Wettbewerbsbehörden erzielte Vereinbarung wurde auch auf die Schweiz angewendet. Entsprechend ist nicht zu erwarten, dass Innovationen der Online-Buchungsunternehmen für die Schweiz nicht eingeführt werden, wenn sie im europäischen Markt Verwendung finden.

Eine mögliche Stärkung des Direktvertriebs hat zur Folge, dass gut positionierte Beherbergungsbetriebe etwas mehr unternehmerischen und finanziellen Spielraum erhalten. Dies würde sich positiv auf die Standortattraktivität der Schweiz für Beherbergungsunternehmen auswirken und somit potenziell in höheren Investitionen niederschlagen. Dies kann auch zu steigenden Aufträgen für Anbieter von Softwarelösungen für den Online-Direktvertrieb und die gezielte Bewirtschaftung von Buchungskanälen führen. Inwiefern eine Stärkung des Direktvertriebs möglich ist, ist aber wie ausgeführt fraglich und massgeblich von den übrigen Rahmenbedingungen und den Kompetenzen der Beherbergungsunternehmen abhängig.

3.3.3 Staat

Können die Beherbergungsunternehmen als Folge des Verbots von Preisparitätsklauseln den Direktvertrieb stärken, so verschieben sich Buchungen auf diese Kanäle und die an Online-Buchungsplattformen bezahlten Kommissionen verringern sich. Wenn es den Beherbergungsunternehmen auf diese Weise gelingt, ihren Gewinn zu erhöhen, so führt dies für Gemeinden, Kantone und Bund zu erhöhten Steuerreinnahmen. Allfällige Gewinneinbussen bei den grossen Online-Buchungsplattformen bedeuten für die Schweiz keine Steuerausfälle, da diese nicht in der Schweiz steuerbar sind.⁴¹ Eine allfällige gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit der Beherbergungsindustrie kann zudem auf indirekten Kanälen via Investitionen oder Löhne zu weiteren zusätzlichen Steuereinnahmen führen. Alle steuerlichen Effekte dürften aber relativ klein ausfallen.

⁴¹ Gemäss Aussage des damaligen Europa Chefs von Booking, Peter Verhoeven, in Tagesanzeiger (2016) ist Booking.com in der Schweiz nicht steuerpflichtig und bezahlt auch keine Mehrwertsteuer.

Weitere Auswirkungen auf Gemeinden, Kantone und den Bund sind nicht zu erwarten.

3.3.4 Übrige Branchen und Nebenwirkungen

Eine allfällige Stärkung der Beherbergungsunternehmen würde sich positiv auf die Wirtschaftskluster in den Tourismusregionen auswirken. Davon könnten insbesondere Zulieferer profitieren. Hinzu kommen die Anbieter von Informatiklösungen für Beherbergungsunternehmen. Über eine zusätzliche Beschäftigung im Beherbergungssektor sind zudem induzierte Effekte durch den Konsum der Angestellten in den Tourismusregionen denkbar. Eine allfällige Schwächung der grossen Online-Buchungsplattformen dürfte sich aufgrund der kleinen in der Schweiz unterhaltenen Strukturen derselben nicht massgeblich auf andere Branchen auswirken.

Als Nebenwirkung in Betracht gezogen werden muss, dass ein Verbot von Preisparitätsklauseln eine gewisse Symbolwirkung auch auf andere Wirtschaftsbereiche haben könnte. Ein mögliches Verbot von Preisparitätsklauseln im Bereich der Online-Vermittlung von Beherbergungsdienstleistungen wäre einer der ersten Fälle der expliziten Regulierung eines auf dem Plattform-Prinzip basierenden Geschäftsmodells. Auf demselben Prinzip basiert beispielsweise auch die Vermittlung von Transportdienstleistungen durch Uber. Eine für ein Plattform-Unternehmen nachteilige Regulierung könnte unter Umständen die Attraktivität der Schweiz für andere derartige Firmen senken. Allerdings dürfte die normalerweise globale Tätigkeit solcher Plattformen wiederum dafür sorgen, dass sich die Auswirkungen einer Regulierung im Schweizer Markt in engen Grenzen hält.

4 Zweckmässigkeit im Vollzug und alternative Regelungen

4.1 Zweckmässigkeit im Vollzug

Bei der Beurteilung der Zweckmässigkeit im Vollzug stellt sich die Frage, ob die gewählte rechtliche Umsetzung des Verbots der Preisparitätsklauseln den gewünschten Zweck erfüllt. Zentral ist dabei, ob die Online-Buchungsplattformen aufgrund ihrer Marktmacht ein Verbot umgehen können.

Der zentrale Aspekt dabei ist die im Kapitel 3.1.2 beschriebene Ausgestaltung der Rankingalgorithmen der Online-Buchungsplattformen. Diese schränken die praktischen Anreize zur Preisdifferenzierung wesentlich ein. Basierend auf den Erfahrungen in den umliegenden Ländern muss davon ausgegangen werden, dass entsprechende Algorithmen auch bei einem gesetzlichen Verbot von Preisparitätsklauseln weiterhin zur Anwendung kommen würden. Hinzu kommt, dass es für einen einzelnen Beherbergungsbetrieb vermutlich schwierig und kostspielig sein dürfte, in dieser Hinsicht auf dem Rechtsweg gegen die Plattformen vorzugehen. Bei Algorithmus-basierten Massnahmen müsste nach Einschätzung des SECO Schadensersatzklage eingereicht werden. Bei dieser Form der Klage besteht im Schweizer Recht, im Gegensatz zu Unterlassungsklagen, kein Verbandsklagerecht. Ein stellvertretender Verband könnte einen entsprechenden Prozess nicht stellvertretend für seine Mitglieder führen. Erschwerend wirkt auch, dass dem Kläger die Beweislast zukommt. Selbst eine breit angelegte Studie wie Hunold et al. (2020) liefert keinen Beweis für eine direkte Abhängigkeit der Suchresultate auf die Preise anderer Vertriebskanälen. Das beschriebene Phänomen der Rückstufung könnte auch eine indirekte Auswirkung eines anderen, betriebswirtschaftlich begründbaren Mechanismus sein (z.B. die Berücksichtigung der Konversionsrate). Den Beweis zu erbringen, dass dies auf Rankingalgorithmen zurückzuführen ist, welche zur Durchsetzung der verbotenen Paritätsklauseln verwendet werden, dürfte praktisch beinahe unmöglich sein.

Hinsichtlich der disziplinierenden Wirkung der Rankingalgorithmen ist weiter anzumerken, dass ein Verstoß gegen die Preisparität heute eine vergleichsweise temporäre Rückstufung im Ranking zur Folge hat. Hunold et al. (2020) finden beispielsweise keine systematische Korrelation zwischen früheren Verstößen gegen die Parität und der späteren Platzierung in den Suchresultaten. Es wäre aber aus Sicht der Plattformen vermutlich relativ einfach möglich, solchen Verstößen ein längerfristig schlechteres Ranking gegenüberstellen. Obwohl es aktuell keine Hinweise auf eine solche Verschärfung gibt, ist ein solches Szenario doch in gewisser Weise relevant. Die Plattformen wären grundsätzlich in der Lage, unabhängig von einer gesetzlichen Regelung, die Preisparität noch deutlich stärker durchsetzen, als sie dies heute tun.

Formal wird die Angebotsfreiheit der Beherbergungsunternehmen durch das Verbot somit zwar gestärkt. Das geplante Verbot von Preisparitätsklauseln kann aber nicht verhindern, dass die Ranking-Algorithmen der Online-Buchungsplattformen die Anreize zur Preisdifferenzierung wesentlich einschränken, und der gewonnene Spielraum für die Beherbergungsunternehmen in der Realität klein ist. Damit ist die geplante Regelung grundsätzlich als formal zweckmässig, aber wohl nicht als hinreichend in ihrer Wirkung einzustufen. Dies wirft die Frage auf, ob diesem Umstand mittels anderer Vollzugsmassnahmen oder zusätzlicher Massnahmen entgegengewirkt werden soll. Diese werden nachfolgend diskutiert.

4.1.1 Massnahmen zur Verbesserung der Rankingtransparenz

Ein Ansatz zur Erhöhung der Wirkung der geplanten Regelung sind Massnahmen zur Stärkung der Transparenz von Online-Buchungsplattformen gegenüber dem Endkunden – und somit auch gegenüber den Beherbergungsunternehmen. Damit soll der Einfluss der Ranking-Algorithmen der Plattformen reduziert werden. Bis jetzt erhalten Plattformnutzende praktisch keine Informationen über das Zustandekommen der Suchresultate. Dies erschwert es den Konsumentinnen und Konsumenten, ihre Kaufentscheidungen basierend auf einer unvoreingenommenen Analyse des Angebots zu tätigen. Gegenüber der EU-Kommission hat Booking.com nun zugesichert, den Kundinnen und Kunden deutlicher kenntlich zu machen, wenn ein Beherbergungsbetrieb seine Rankingposition durch zusätzliche Zahlungen verbessert hat (siehe dazu den untenstehenden Exkurs). Im Rahmen des Gesprächs zu dieser Studie hat Booking.com bestätigt, dass diese Regeln in Zukunft freiwillig auch in der Schweiz angewendet werden. Dieselbe Stossrichtung hin zu mehr Transparenz verfolgen auch weitere Massnahmen der EU-Kommission. Diese verlangen beispielsweise eine verstärkte Transparenz über die Einflussfaktoren der Ranking-Algorithmen. In dieser Hinsicht ist es wiederum wahrscheinlich, dass die Schweizer Beherbergungsindustrie zumindest teilweise von den Massnahmen der EU profitieren kann, ohne dass dazu dieselbe Regulierung auch in der Schweiz notwendig ist.

Wie stark diese neuen Massnahmen zu mehr Transparenz gegenüber Endkunden und Beherbergungsbetrieben die Wirkung eines möglichen Verbots von Preisparitätsklauseln tatsächlich erhöhen, ist zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht eindeutig abschätzbar. Die diskutierten Regeln sehen, vermutlich auch vor dem Hintergrund der Verhältnismässigkeit, eine relativ sanfte Regulierung vor. Es ist deshalb nicht davon auszugehen, dass es durch diese (Begleit-)Massnahmen zu einem wesentlich grösseren Substitutionseffekt hin zu einer Stärkung des Online-Direktvertriebs kommen wird.

Exkurs: Neue Regulierungen auf EU-Ebene zur Erhöhung der Transparenz

Auf EU-Ebene wurden in den letzten Monaten mehrere Massnahmen zur Stärkung der Transparenz in Plattformmärkten in Kraft gesetzt.

EU-Verordnung zur Förderung von Fairness und Transparenz für die gewerbliche Nutzung von Online-Vermittlungsdiensten (PE-CONS 56/1/19)

Durch diese Verordnung werden die Online-Verkaufs- und Vermittlungsplattformen bis im Juli 2020 u.a. zur Umsetzung der folgenden Massnahmen verpflichtet:⁴²

- Offenlegung der wesentlichen Einflussfaktoren der Ranking-Algorithmen
- Detaillierte Begründung der Notwendigkeit von Paritätsklauseln
- Sicherstellung eines verbesserten Beschwerdemanagements
- Frühzeitigere Ankündigung von Änderungen in den Geschäftsbedingungen

⁴² Vgl. Europäische Kommission (2020)

«Booking Enforcement Action»

Unabhängig von der P2B-Verordnung hat sich Booking.com nach einem Dialog mit der EU-Kommission und nationalen Verbraucherschutzbehörden per Juni 2020 zu einer veränderten Darstellung seines Angebots verpflichtet. Die Plattform wird beispielsweise für den Konsumenten sichtbar darauf hinweisen, wenn die Suchresultate durch zusätzliche Zahlungen von Beherbergungsbetrieben beeinflusst werden. Zudem verzichtet die Plattform auf für die Konsumenten möglicherweise irreführende Verfügbarkeitsangaben und Preisvergleiche.⁴³

Im Rahmen der vorliegenden Studie hat Booking.com bestätigt, dass diese veränderte Darstellung ihres Angebots freiwillig auch in der Schweiz angewendet werden.

4.1.2 Breitere Formulierung der unlauteren Handlung bezüglich Preisparität

Alternativ ist auch eine breitere Formulierung des im Gesetzestext als unlauter eingestuften Sachverhalts zu diskutieren. Im Rahmen der vorliegenden Studie ist keine detaillierte juristische Analyse der Auslegung des Gesetzestexts möglich. Nichtsdestotrotz fällt auf, dass sich der Gesetzestext relativ explizit auf Preisparitätsklauseln in Verträgen bezieht. Dies könnte dazu führen, dass Algorithmus-basierte Reaktionen von Seiten der Online-Buchungsplattformen, die dem Ziel des Verbots widerlaufen, nicht von der gesetzlichen Regelung umfasst würden. Durch eine Erweiterung des Tatbestands auf Praktiken, welche direkt oder indirekt dieselben Auswirkungen wie formale Preisparitätsklauseln haben, könnte diesem Phänomen entgegengewirkt werden. Es ist aber zu beachten, dass eine Ausdehnung der unerlaubten Handlung das Problem der juristischen Durchsetzung nur teilweise löst. Die Beweislast und das Prozessrisiko würde in jedem Fall beim klagenden Beherbergungsunternehmen verbleiben. Den Vorteilen einer breiteren Formulierung stehen auch Nachteile gegenüber. Neben höheren Regulierungskosten ist dabei insbesondere auch die Rechtsunsicherheit zu beachten. Eine breitere Formulierung deckt zwar mehr Eventualitäten ab, schafft aber auch Unsicherheit über die praktische Auslegung und damit der Reichweite der Regelung. In diesem Sinne bietet eine breitere Formulierung der unerlaubten Handlung zwar gewisse Vorteile, deren Effektivität und Effizienz sind aber kritisch zu hinterfragen.

4.2 Mögliche alternative Regelungen

Zusätzlich zu den in Kapitel 4.1 diskutierten Punkten hinsichtlich der praktischen Zweckmäßigkeit der geplanten Regelung wird nachfolgend auf die mögliche Wirkung alternativer und zusätzlicher Regelungen eingegangen.

⁴³ Vgl. Europäische Kommission (2019).

4.2.1 Vollständiger Verzicht auf eine gesetzliche Regulierung

Als Alternative zur Verbotsregelung in Art. 8a E-UWG muss auch das Szenario eines kompletten Verzichts auf eine solche diskutiert werden. Basierend auf dem weiterhin gültigen Entscheid der WEKO vom Oktober 2015 würden die weiten Paritätsklauseln von Booking.com, Expedia und HRS weiterhin verboten bleiben. Zudem ist nicht ausgeschlossen, dass die WEKO im Rahmen eines neuen Verfahrens erneut gegen die Online-Buchungsplattformen vorgehen würde. Dies wurde von der WEKO in den Erwägungen zu den engen Paritätsklauseln mit dem Verweis auf noch zu sammelnde Erfahrungen explizit offengelassen. Die wettbewerbsökonomische Beurteilung der Plattformen könnte allerdings durch das in den nächsten Jahren möglicherweise eingeführte Konzept der relativen Marktmacht wesentlich beeinflusst werden.⁴⁴ Die genauen Auswirkungen einer solchen Regelung sind im Moment nicht absehbar. Grundsätzlich bietet das Konzept aber neue Möglichkeiten zu kartellrechtlichen Sanktionierungen im Falle von bilateralen Vertragsverhältnissen mit Abhängigkeitssituationen. Unabhängig davon ist denkbar, dass das aktuell gegen Booking.com laufende Verfahren des Preisüberwachers zu einer Senkung der Kommissionssätze führt.

Für den Fall des vollständigen Verzichts auf das analysierte Gesetzesvorhaben sind aber auch mögliche Veränderungen im Verhalten der Online-Buchungsplattformen zu beachten. Laut den Experteninterviews halten sich die Plattformen seit der Annahme der Motion Bischof im Parlament mit offenen Massnahmen zur Durchsetzung der Paritätsregeln zurück. Beispielsweise habe die Zahl der in diesem Zusammenhang lange üblichen telefonischen Aufforderungen zu Einhaltung der Klauseln deutlich abgenommen. Es ist denkbar, dass solche Massnahmen nach einer Ablehnung des aktuellen Gesetzesvorhabens als Folge des abnehmenden politischen Drucks wieder zunehmen werden. Demzufolge ist hinsichtlich der Durchsetzung der Paritätsklauseln der aktuelle Status quo nicht zwingend repräsentativ für die zukünftige Ausgangslage ohne gesetzliche Regelung.

4.2.2 Sunset- und Evaluations-Klauseln

Die Einführung einer Sunset-Klausel bedeutet, dass eine gesetzliche Regelung zunächst befristet wird und ohne erneute Verabschiedung nach einer gewissen Zeit automatisch ausläuft. Ein solche Klausel ist sinnvoll, wenn mittelfristig eine Veränderung im Marktumfeld erwartet werden kann, die eine Regulierung überflüssig machen würde. Dies ist im vorliegenden Kontext nicht der Fall. Die regulierten engen Preisparitätsklauseln beziehen sich auf das Verhältnis zwischen Online-Direktvertrieb und Buchungsplattformen. In diesen bilateralen Geschäftsbeziehungen sind die Plattformen betreffend Marktmacht eindeutig im Vorteil. Es gibt keine Anzeichen, dass sich dies mittel- oder langfristig ändern wird. Dies gilt selbst für den Fall, dass sich der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Buchungsplattformen intensivieren sollte. Insofern gibt es keine Hinweise, dass die vorgeschlagene Regelung mittel- oder langfristig überflüssig werden würde. Eine Sunset-Klausel ist somit nicht zielführend.

⁴⁴ Mehr Informationen zum Konzept der relativen Marktmacht im Zusammenhang mit der «Fair-Preis-Initiative» gibt der dazugehörige Exkurs in Kapitel 2.3.3. Entscheidend ist, dass sowohl die Initiative und der zum Zeitpunkt der Berichterstellung im Parlament diskutierte indirekte Gegenvorschlag eine Einführung des Konzepts vorsehen.

Genauer zu prüfen ist die Einführung einer Evaluationsklausel. Diese würde die zuständige Behörde verpflichten, zu einem vorbestimmten Zeitpunkt über die Wirksamkeit einer Massnahme zu berichten. Laut Empfehlungen des Bundesamts für Justiz (2012, S. 1) ist eine solche Klausel gerechtfertigt, «wenn künftig zwingend eine Evaluation durchzuführen ist» und deren Inhalt und Umfang bereits relativ klar formuliert werden können. Eine solche Klausel scheint im vorliegenden Fall nur wenig sinnvoll. Der Gesetzestext ist in seiner vorliegenden Form relativ eng und zielt spezifisch auf das Verbot von Preisparitätsklauseln in Verträgen. Die Probleme in der Wirksamkeit dieser Regelung, beispielsweise der Einfluss der Ranking-Algorithmen, sind aber vorwiegend nicht-vertraglicher Natur und gehen damit über die im Gesetzestext adressierte Verhaltensweise hinaus. Im Geiste der Motion Bischof wäre vielmehr eine Evaluation im Sinne eines Monitorings der Gesamtsituation wünschenswert. Dies auch um abzuschätzen, ob allenfalls zusätzliche Massnahmen notwendig sind, um die Abhängigkeit der Beherbergungsbetriebe von den Online-Buchungsplattformen zu verringern.

4.2.3 Verbot aller Paritätsklauseln

Sowohl die Motion Bischof als auch der aktuelle Gesetzesvorschlag sehen kein Verbot von Verfügbarkeits- und Konditionenparitätsklauseln vor. Dies wirft die Frage auf, inwiefern deren Verbot die gesetzliche Regelung von Preisparitätsklauseln wirksam ergänzen könnte. Gemäss den Ergebnissen der aktuellsten Swiss Hotel Distribution Study⁴⁵ stellt die Konditionenparität aus Sicht der Beherbergungsbetriebe ebenfalls eine wichtige Einschränkung dar. Hingegen scheinen die Verfügbarkeitsparitätsklauseln die Angebotsfreiheit eines Beherbergungsbetriebs weniger stark einzuschränken. Im Szenario eines alleinigen Verbots enger Preisparitätsklauseln hängt die Wirkung der fortbestehenden Verfügbarkeits- und Konditionenparitätsklauseln davon ab, inwieweit die Beherbergungsbetriebe tatsächlich frei in ihrer Preissetzung sind. Formal entsteht durch das Verbot enger Preisparitätsklauseln die Möglichkeit, ein Zimmer auf der Plattform mit einem deutlich höheren Preis zu versehen und damit dieses damit quasi exklusiv im Direktvertrieb anzubieten. Diese Möglichkeit bedingt aber, dass im Falle einer solchen Preisdifferenzierung keine wesentliche Rückstufung in den Suchresultaten befürchtet werden muss. Wie bereits aufgezeigt, kann diese Bedingung durch das Verbot von Preisparitätsklauseln in der Praxis nicht oder nur teilweise erfüllt werden. Demzufolge werden die engen Verfügbarkeits- und Konditionenparitätsklauseln durch die vorgeschlagene Verbotsregelung auch nur bedingt an Wirkung verlieren. Aus formaler Sicht könnte eine um Verfügbarkeits- und Konditionenparitätsklausel erweiterte Verbotsregelung für Beherbergungsbetriebe deshalb zusätzliche Entlastung bringen. In der Praxis ist der Effekt vermutlich aber relativ gering. Die Non-Konformität bezüglich Verfügbarkeits- und Konditionenparitätsklauseln ist laut Experteninterviews bereits heute relativ gross. Dies hat auch damit zu tun, dass beispielsweise der Aspekt der Zimmerverfügbarkeit nur schwer automatisiert kontrollierbar ist und die Online-Buchungsplattformen die entsprechenden Klauseln nur mit grossem Aufwand durchsetzen können. Dasselbe trifft auch für weite Teile der Konditionenparität zu.

⁴⁵ Ausgabe 2020, zum Zeitpunkt der Fertigstellung der vorliegenden Studie noch nicht publiziert.

Vor diesem Hintergrund kann eine Ausweitung der Verbotsregelung auf sämtliche Formen von Paritätsklauseln dazu beitragen, die Ziele der Motion Bischof besser zu erreichen. Aufgrund der grossen Non-Konformität ist der zu erwartende praktische Effekt einer solchen Ausweitung relativ gering. Es ist an dieser Stelle aber nochmals festzuhalten, dass eine vermutete Nichtbeachtung einer Regelung weder Grund für den Erlass eines Verbots noch für den Verzicht darauf sein kann.

4.2.4 Weitere mögliche Massnahmen

Unabhängig von der Wirkung von Paritätsklauseln bestehen weitere regulatorische Möglichkeiten, um die Position der Beherbergungsbetriebe gegenüber den Online-Buchungsplattformen zu stärken. Ein in den Experteninterviews mehrfach genanntes Phänomen ist das sogenannte «Brand-Bidding» durch die Online-Buchungsplattformen, auf welches bereits in Kapitel 3.1.4 eingegangen wurde. Dies hat zur Folge, dass bei einer spezifischen (Google-)Suche nach einem Betrieb das jeweilige Angebot von Booking.com in den Suchresultaten vor der Hotel-eigenen Webseite erscheint und damit die Sichtbarkeit des Online-Direktvertriebs reduziert wird. Diesem Phänomen könnte durch einen stärkeren Schutz der eigenen Marke im Internet entgegengewirkt werden.

Ein weiterer Aspekt sind durch die Online-Buchungsplattformen selbstständig vergebenen Rabatte. Gemäss Experteninterviews bieten Plattformen teilweise Übernachtungen von sich aus zu tieferen Preisen an und verzichten damit auf einen Teil ihrer Marge. Dies ist für den Beherbergungsbetrieb insofern problematisch, als er damit die Kontrolle über die Preissetzung auf den Buchungsplattformen verliert. Sie können einen gleich attraktiven Preis im Direktvertrieb in der Folge nur mit weiteren Preissenkungen bewirken. Ob solche Handlungsweisen überhaupt reguliert werden können, ohne unverhältnismässig in die Wirtschaftsfreiheit einzugreifen, muss an dieser Stelle offengelassen werden.

5 Synthese

Möglichkeit und Notwendigkeit staatlichen Handelns

Die Bedeutung von Online-Buchungsplattformen hat für die Schweizer Beherbergungsunternehmen in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Im Jahr 2018 wurden knapp 30% aller Logiernächte über eine solche Plattform gebucht – 2013 waren es noch rund 20%. Dieser Anstieg ging vor allem auf Kosten des Offline-Direktvertriebs der Beherbergungsunternehmen. Diese konnten die deutlich niedrigeren Buchungseingänge über Offline-Kanäle nicht durch ein entsprechendes Wachstum im Online-Direktvertrieb über die eigene Webseite kompensieren. Während desselben Zeitraums sind die von den Buchungsplattformen pro Buchung verlangten Kommissionen weitgehend stabil geblieben und betragen in der Regel zwischen 13 und 15%. Die Höhe dieser Kommission muss allerdings immer im Vergleich zu den Distributionskosten im Direktvertrieb betrachtet werden (z.B. für Werbung bei Google oder für die Anschaffung und den Unterhalt der eigenen Direktbuchungsmöglichkeit). Dabei gibt es zwischen den Beherbergungsbetrieben jedoch grosse Unterschiede.

Die WEKO hat im Oktober 2015 die weiten Preisparitätsklauseln der drei grossen Online-Buchungsplattformen (Booking.com, Expedia, HRS) verboten. Schon kurz hatten die Plattformen weniger weitgehende, enge Preisparitätsklauseln eingeführt. Diese verlangen, dass ein Angebot im Online-Direktvertrieb preislich nicht attraktiver sein darf als auf der Online-Buchungsplattform. Es bestehen Hinweise darauf, dass sich eine wesentliche Zahl der Beherbergungsbetriebe nicht an diese engen Preisparitätsklauseln hält, d.h. bereits heute tiefere Preise im Online-Direktvertrieb als auf den Buchungsplattformen anbieten. Ein solches Verhalten führt in der Regel direkt oder indirekt zu einer schlechteren Platzierung in den Suchergebnissen der Online-Plattformen und somit zu einer geringeren Sichtbarkeit. Dies wird von den betroffenen Beherbergungsunternehmen aber offenbar in Kauf genommen.

Aus wettbewerbsökonomischer Sicht bestehen Anhaltspunkte, dass enge und weite Preisparitätsklauseln ähnliche Auswirkungen haben, zumindest im Bereich des Online-Vertriebs. Wird der Offline-Vertrieb miteinbezogen, so ist die Situation weniger klar. Ausgehend von der heutigen Situation besteht aus wettbewerbsökonomischer Perspektive somit keine eindeutige Notwendigkeit für ein Verbot enger Preisparitätsklauseln, zumal ein solcher Entscheid auch primär im Verantwortungsbereich der WEKO liegt. Das bestehende Instrumentarium im Kartellgesetz ist dafür ausreichend, die WEKO kann bereits heute eingreifen, sofern sie dies als notwendig erachtet. Die Begründung der Motion Bischof ist hingegen eine betriebswirtschaftliche und argumentiert mit der Notwendigkeit der Stärkung des Direktvertriebs und einem Nachteil gegenüber der ausländischen Konkurrenz. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht bestehen Anzeichen für eine Abhängigkeit vieler Beherbergungsbetriebe von den Online-Buchungsplattformen. Dabei dürfen jedoch auch die Vorteile der Plattformen bezüglich Sichtbarkeit und Reichweite nicht übersehen werden. Zwar traten während der letzten Jahre in den meisten Nachbarländern gesetzliche Verbote enger Preisparitätsklauseln in Kraft. Es ist jedoch fraglich, ob dies in der Praxis zu einem massgebenden Wettbewerbsnachteil für die Schweizer Beherbergungsunternehmen führt. Ebenfalls ist zweifelhaft, ob die geforderte Stärkung des Direktvertriebs ein überwiegendes öffentliches Interesse und somit eine Notwendigkeit für ein spezifisches Verbot

begründen kann. ist. In der Summe bestehen somit aus ökonomischer Sicht keine eindeutigen Gründe für eine zusätzliche gesetzliche Regulierung, auch wenn die betriebswirtschaftliche Argumentation der Motion Bischof bezüglich des Abhängigkeitsverhältnisses durchaus nachvollziehbar ist.

Auswirkungen auf die gesellschaftlichen Gruppen

Die Effekte eines Verbots enger Preisparitätsklauseln hängen massgeblich davon ab, ob und wie stark die Beherbergungsunternehmen ihre Preise nach Buchungskanal tatsächlich differenzieren. Dabei ist zu beachten, dass sich eine wesentliche Zahl von Beherbergungsbetrieben bereits heute nicht an die entsprechenden Klauseln hält. Hinzu kommt, dass den betriebswirtschaftlichen Anreizen für zusätzliche Preisdifferenzierung enge Grenzen gesetzt sind. Bei einem tieferen Preis auf dem eigenen Direktbuchungskanal riskiert das Beherbergungsunternehmen wie bisher ein schlechteres Ranking in den Suchresultaten der Online-Buchungsplattformen. Dieses Ranking ist besonders für Betriebe in grösseren Destinationen und mit vielen Gästen aus fernen Ländern wichtig. Entsprechend ist von einem Wegfall der Preisparitätsklauseln nur wenig zusätzliche Differenzierung zu erwarten.

In denjenigen Fällen, in denen eine zusätzliche Differenzierung stattfindet, stellt sich die Frage, ob die Konsumenten auf die entsprechenden Preissignale reagieren und ihr Buchungsverhalten anpassen. Studien zeigen, dass die Konsumenten ihrem Buchungskanal relativ treu sind und der Wettbewerb vielmehr zwischen den Beherbergungsunternehmen innerhalb eines Buchungskanals stattfindet. Daneben ist der Substitutionseffekt auch stark vom Benutzererlebnis bei der Direktbuchungsmöglichkeit abhängig, ein Bereich, in dem viele Schweizer Beherbergungsbetriebe gemäss Interviewpartnern noch erheblichen Aufholbedarf haben. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu erwarten, dass es infolge eines Verbots enger Preisparitätsklauseln zu einer wesentlichen Stärkung des Direktvertriebs kommt. Ebenso ist nicht mit einer massgeblichen Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den Plattformen zu rechnen. Aus diesen Gründen ist auch nicht wahrscheinlich, dass sich die Höhe der Kommissionen bedeutend verändert. Dasselbe gilt für die Preise für Endkunden, wo eine allfällige Senkung der Kommissionen sowohl zu einer Erhöhung der Preise im Direktvertrieb als auch zu einer Senkung der Preise auf Online-Buchungsplattformen führen könnte.

In diesem Sinne würde ein Verbot der engen Preisparitätsklauseln für die Beherbergungsunternehmen primär zu einem formalen Gewinn an Handlungsspielraum führen. Der praktische Zuwachs an Handlungsspielraum dürfte aber gesamthaft gering ausfallen. Entsprechend ist auch nur mit einem relativ kleinen Effekt auf die Buchungsplattform zu rechnen. Ihre Marktposition ergibt sich primär aus Netzwerkeffekten und der optimierten User-Experience im Buchungsprozess. Für den Endkonsumenten sind schliesslich ebenfalls keine grossen Veränderungen zu erwarten, allenfalls ergeben sich leicht höhere Suchkosten aufgrund der etwas gestiegenen Preisunterschiede zwischen den Buchungskanälen.

Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Die Wirkung auf die Gesamtwirtschaft ist ein Abbild der Wirkung auf die einzelnen Marktteilnehmer, entsprechend sind die erwarteten ebenfalls Effekte klein. Wie bereits erwähnt, ist der zu erwartende Effekt auf den Wettbewerb beschränkt. Auch die Effekte auf Innovation, Investitionen und Standortattraktivität dürften sich in engen Grenzen halten. Die grossen Online-Buchungsplattformen unterhalten in der Schweiz nur kleine Niederlassungen zur Pflege der Kundenbeziehungen. Die Regulierung des Schweizer Marktes dürfte für die Niederlassung von Buchungsplattformen im global geprägten Markt keine wesentliche Rolle spielen. Allenfalls können sich bei einer Stärkung des Direktvertriebs aber gewisse positive Spill-Overs auf Schweizer ICT-Unternehmen ergeben. Zudem wäre bei einer solchen Stärkung ein leicht positiver Effekt auf das Steueraufkommen in der Schweiz zu erwarten. Entsprechend den geringen Wirkungen sind auch keine erheblichen Nebenwirkungen eines Verbots zu erwarten. Ein gewisses Risiko geht lediglich von einem negativen Signal für andere Plattformmärkte aus.

Zweckmässigkeit im Vollzug und alternative Regelungen

Vor dem Hintergrund der geringen erwarteten Effekte eines Verbots enger Preisparitätsklauseln stellt sich die Frage nach der Zweckmässigkeit des angedachten Regulierungs- und Vollzugsmechanismus. Die Motion Bischof zielt auf eine Stärkung der Beherbergungsbetriebe gegenüber den Plattformen. Dieses Ziel dürfte mit dem von der Motion geforderten Mittel – dem Verbot von Preisparitätsklauseln – nur beschränkt zu erreichen sein. Dies ist primär auf die starken Netzwerkeffekte, den Einfluss der Rankingalgorithmen der Online-Buchungsplattformen und die generell geringen Substitutionseffekte zwischen den Buchungskanälen zurückzuführen. Ein Verbot gibt den Beherbergungsunternehmen zwar einen formal grösseren Handlungsspielraum, dürfte aber ihre Marktposition gegenüber den Online-Buchungsplattformen nicht massgeblich verbessern. Eine tatsächlich effektive Regelung müsste auch Algorithmusbasierte Massnahmen unterbinden, die indirekt eine Durchsetzung der Preisparität bewirken. Der Nachweis einer solchen indirekten Durchsetzung dürfte für die Beherbergungsunternehmen aber auch bei einer breiteren Formulierung sehr schwierig sein. Zudem müsste die Formulierung so umfassend sein, dass dadurch Rechtsunsicherheit hinsichtlich ihrer Reichweite entsteht.

Eine Ausweitung des Verbots auf sämtliche Formen von Paritätsklauseln könnte zur Erreichung des Zieles der Motion unterstützend wirken. Verfügbarkeits- und Konditionenparitätsklauseln sind jedoch bereits heute durch die Online-Buchungsplattformen nur schwer durchzusetzen. Ein wesentlicher zusätzlicher Effekt ist deshalb auch davon nicht zu erwarten. In der EU werden in naher Zukunft zudem die Regeln zur Ranking-Transparenz bei Online-Buchungsplattformen verschärft. Beispielsweise müssen die wesentlichen Einflussfaktoren der Ranking-Algorithmen offengelegt werden. Eine erhöhte Transparenz hat ein gewisses Potential, indirekte Reaktionen der Online-Buchungsplattformen auf eine nicht-konforme Preisdifferenzierung zu verringern, oder mindestens für die Beherbergungsunternehmen berechenbarer zu machen. Es ist abzuwarten, inwieweit auch die Schweizer Beherbergungsbetriebe von den Massnahmen auf EU-Ebene profitieren kann. Es ist aber nicht davon auszugehen, dass diese Massnahmen die Wirkung eines Verbots von Preisparitätsklauseln erheblich verstärken würde.

Schliesslich muss die Möglichkeit des vollständigen Verzichts auf ein Verbot enger Preisparitätsklauseln in Betracht gezogen werden. Dabei ist jedoch der Umstand zentral, dass die Buchungsplattformen – vermutlich auch wegen dem politischen Druck – in den vergangenen Jahren auf eine strikte Durchsetzung der Preisparität in der Schweiz verzichtet haben. Ein Verzicht auf eine Regulierung bedeutet somit nicht zwingend, dass in Zukunft der Status quo unverändert weiterbestehen wird. Es ist auch denkbar, dass sich diese Geschäftspraktiken als Folge des sinkenden politischen Drucks wieder verschärfen. In gewisser Hinsicht sind die diesbezüglichen Anreize aber auch durch einen möglichen WEKO-Entscheid zu engen Klauseln beschränkt.

Gesamtfazit

Es bestehen heute keine eindeutigen Gründe für eine zusätzliche, spezifische Regulierung von Preisparitätsklauseln. Das bestehende Wettbewerbsrecht stellt der WEKO bereits die notwendigen Instrumente zur Verfügung. Das geplante gesetzliche Verbot von Preisparitätsklauseln führt für die Beherbergungsunternehmen zu einem primär formalen Gewinn an Handlungsspielraum in der Preissetzung für ihre Angebote. Aufgrund der Marktmechanismen und der starken Marktposition der Online-Buchungsplattformen wird sich der effektive Gewinn aber in engen Grenzen halten. Dasselbe gilt auch für die nachteiligen Effekte auf die Online-Buchungsplattformen. Mit der vorgesehenen Regelung wird der Verbotsforderung der Motion Bischof entsprochen, ohne dabei einen Eingriff in die Realwirtschaft vorzunehmen, der zu wirtschaftlich relevanten Auswirkungen führt. Um eine effektive Stärkung der Beherbergungsunternehmen gegenüber den Online-Buchungsplattformen zu erreichen, müsste eine Regelung auch Algorithmus-basierte Massnahmen unterbinden, welche indirekt eine Durchsetzung der Preisparität bewirken. Dazu müsste die verbotene Handlung aber so breit gefasst werden, dass eine erhebliche Rechtsunsicherheit hinsichtlich ihrer Reichweite entstehen dürfte. Allerdings: Auch ein weiter gefasstes Verbot kann andere strukturelle Nachteile der Schweizer Beherbergungsindustrie im internationalen Wettbewerb – wie beispielsweise das höhere Lohnniveau – nicht beseitigen. Hinzu kommt, dass für eine effektive Stärkung des Online-Direktvertriebs auch Massnahmen von Seiten der Beherbergungsindustrie notwendig sind, beispielsweise eine intensivere Vermarktung.

Anhang: Interviewpartner

Institution	Interviewpartner
HotellerieSuisse	Thomas Allemann und Lorenzo Schmiedke
Österreichische Hotelierversammlung	Martin Stanits
Booking.com	Peter Lochbihler, Robert van Mastrigt und Benno Rust
Hotel-Spider	Marco Bardoux und Elisha Shopping
Swiss Hospitality Solutions	Gianluca Marongiu
HES-SO Valais-Wallis - Haute école de gestion	Roland Schegg
Universität Zürich, Institut für Betriebswirtschaftslehre	Reinhold Kesler

Literaturverzeichnis

- Boik, Andre und Corts, Kenneth S. (2016): The Effects of Platform Most-Favored-Nation Clauses on Competition and Entry. In: Journal of Law and Economics, 59, 105-134.
- Bundesamt für Justiz (2012): Empfehlungen des Bundesamts für Justiz zur Formulierung von Evaluationsklauseln. URL <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/evaluation/materialien/empfbj-evalklauseln-d.pdf>, abgerufen am 24. März 2020.
- Cazaubiel Arthur; Cure Morgane, Johansen, Bjorn Olav; et al. (2020): Substitution between online distribution channels: Evidence from the Oslo hotel market. In: International Journal of Industrial Organization, 69, März 2020, 1-17.
- De los Santos, Babur und Koulayev Sergei (2017): Optimizing Click-Through in Online Rankings with Endogenous Search Refinement. In: Marketing Science, 36, 4, 471-643.
- Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (2013): Regulierungsfolgenabschätzung, Checkliste. URL <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik/regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung.html>, abgerufen am 20. November 2020.
- Europäische Kommission (2019): Booking enforcement Action. Commitments obtained by the European Consumer Protection (CPC) authorities. URL https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/live_work_travel_in_the_eu/consumers/document/s/factsheet_booking.com_commitments.pdf, abgerufen am 6. März 2020.
- Europäische Kommission (2020): Platform-to-business trading practices. URL <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/business-business-trading-practices>, abgerufen am 6. März 2020.
- Expedia (2016): Understanding the science behind Expedia's Marketplace. URL https://discover.expediapartnercentral.com/wp-content/uploads/2016/12/Expedia_Marketplace-White-Paper-April-2016.pdf, abgerufen am 11. Februar 2020.
- Hotrec (2013): HOTREC fordert Hotelbuchungsplattformen dazu auf, unverzüglich auf Paritätsklauseln zu verzichten. URL https://www.hotelleriesuisse.ch/files/pdf5/HOTREC_PM_2013-12-03_HOTREC-Statement_zu_Meistbegünstigungsklauseln.pdf, abgerufen am 20. Januar 2020.
- Hunold, Matthias; Kesler, Reinhold und Laitenberger, Ulrich (2020): Rankings of Online Travel Agents, Channel Pricing, and Consumer Protection. In: Marketing Science, 39, 1, 1-284.
- Hunold, Matthias; Kesler, Reinhold; Laitenberger, Ulrich; et al. (2018a): Online-Appendix - Evaluation of Best Price Clauses in Online Hotel Bookings. URL <https://ars.els-cdn.com/content/image/1-s2.0-S016771871830033X-mmc1.pdf>, abgerufen am 23. November 2019.

- 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.
- Johansen, Bjorn Olav und Vergé, Thibaud (2017): Platform Price Parity with Direct Sales. University of Bergen Department of Economics Working Paper 1/17. URL <http://ekstern.filer.uib.no/svf/2017/Working%20Paper%2001-17,%20revidert.pdf>, abgerufen am 22. Dezember 2019.
- Kalibri Labs Special Report (2019): Direct Booking Campaigns 2.0: The Costs and Benefits of Loyalty 2018. URL https://static1.squarespace.com/static/5637877ee4b0e3bf6b1a4aec/t/5c45f32703ce64e2d2130998/1548088106568/Kalibri_Book+Direct_Campaigns_2018_Full+Report+BDSR.pdf, abgerufen am 21. Januar 2020.
- Laurieu, Thomas (2019): Pricing strategies in online market places and Price Parity Clauses: evidence from the hotel industry. URL https://www.researchgate.net/publication/334454759_Pricing_strategies_in_online_market_places_and_Price_Parity_Agreements_evidence_from_the_hotel_industry/link/5d2b91d4458515c11c31520e/download, abgerufen am 11. Januar 2020.
- Mackenrodt, Mark-Oliver (2019): Price and Condition Parity Clauses in Contracts Between Hotel Booking Platforms and Hotels. In: International Review of Intellectual Property and Competition Law, 50, 1131-1143.
- Mantovani, Andrea; Piga, Claudio und Reggiani Carlo (2020): Much ado about nothing? Online platform price parity and the EU Booking.com case. URL https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3517343_code1606196.pdf?abstractid=3381299&mirid=1, abgerufen am 23. Januar 2020.
- Motta, Massimo (2004): Competition Policy. Theory and Practice. Cambridge University Press, Cambridge.
- Network of European Competition Authorities (2017): Report of the Monitoring Exercise carried out in the Online Booking Sector by EU Competition Authorities in 2016. URL https://ec.europa.eu/competition/ecn/hotel_monitoring_report_en.pdf, abgerufen am 30. Oktober 2019.
- Mindtake (2020): Buchung über Hotelwebseite. Umfrage im Auftrag der Österreichischen Hotelierversammlung. URL https://www.oehv.at/fileadmin/user_upload/MediaLibrary/Bilder/Grafiken_Presse/003_Kongress_Buchungswege_Direktbuchung_nach_Land.pdf, abgerufen am 22. Februar 2020.
- Neue Zürcher Zeitung (2017): «Ohne die Wettbewerbskommission hätten die Hoteliers keinen Schutz», Interview mit Rafael Corazza. URL <https://www.nzz.ch/schweiz/ohne-uns-haetten-hotels-keinen-schutz-ld.1320170>, abgerufen am 29. März 2020.
- Preisüberwacher (2018): Jahresbericht 2017. URL <https://www.preisueberwacher.admin.ch/dam/pue/de/dokumente/jahresberichte/Jahresbericht%202017.pdf.download.pdf/2017.pdf>, abgerufen am 22. März 2020.

- Rochet, Jean-Charles und Tirole Jean (2003) : Platform Competition in Two-Sided Market. In: Journal of the European Economic Association, 1, 4, 990-1029.
- Schweizer Bundesrat (2019): Botschaft für Volksinitiative «Stop der Hochpreisinsel – für faire Preise (Fair-Preis-Initiative)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Änderung des Kartellgesetzes). URL https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/Wettbewerb/fair_preis/Botschaft_fair_preis_initiative.pdf.download.pdf/Botschaft%20FPI.pdf, abgerufen am 23. März 2020.
- Schegg, Roland (2014): European Hotel Distribution Study: The Rise of Online Intermediaries. Special Focus on Switzerland. Studie im Auftrag von Hotrec und Hotelleriesuisse. URL https://www.hotelleriesuisse.ch/files/pdf6/Distribution_Survey_hotrec_SUMMARY_Switzerland_Focus.pdf, abgerufen am 6. November 2019.
- Schegg, Roland (2019): Direktvertrieb in Hotellerie stabilisiert sich. Resultate zur Vertriebssituation in der Schweizer Hotellerie für das Jahr 2018. Studie im Auftrag von Hotelleriesuisse. URL https://www.hotelleriesuisse.ch/files/pdf16/ota_studie_schegg_2019_april.pdf, abgerufen am 6. November 2019.
- Spalteholz Hotelkompetenz (2011): Die Wertschöpfungskette aus Sicht des Hoteliers. URL <https://www.spalteholz.com/go/wertschoepfung-hotels>, abgerufen am 23. Januar 2020.
- Tagesanzeiger (2016): «Das ist falsch», Interview mit Peter Verhoeven. URL <https://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/knebelvertraege-sehen-anders-aus/story/27189997>, abgerufen am 2. April 2020.
- Ursu, Raluca M. (2018): The Power of Rankings: Quantifying the Effect of Rankings on Online Consumer Search and Purchase Decisions. In: Marketing Science, 37, 4, 507-684.
- Wang, Chengsi und Wright, Julian (2017): Search platforms: Showrooming and price parity clauses. URL http://profile.nus.edu.sg/fass/ecsikdw/intermediation%20and%20search%202019_7_8.pdf, abgerufen am 6. November 2019.