

1. Notariatstarife

Nach grossen Anstrengungen haben drei Kantone ihre Tarifrevisionen abgeschlossen. In sechs weiteren Kantonen befindet sich das Revisionsverfahren in seiner Endphase. Wesentliche Tarifsenkungen traten in den Kantonen Bern und Freiburg in Kraft. Die Gebührensenkungen für die öffentliche Beurkundung von Immobilientransaktionen und Errichtung von Grundpfandrechten bewegen sich in diesen Kantonen zwischen 11 % und 34 %. Im Kanton Aargau sind die Notare künftig frei, die neue Gebührenskala gemäss Tarif zu unterbieten, was einer Verbesserung der Wettbewerbssituation gleichkommt. Die Preisüberwachung erwartet, dass in den anderen Kantonen mit freiem Notariat die Tarifrevisionen im Lauf des Jahres 1994 realisiert werden.

1.1. Ziel und Methode der Untersuchung

Ein grosser Teil der von den Notaren in Rechnung gestellten Gebühren werden in Funktion des Werts der Transaktion berechnet (Tarifizierung ad valorem). Infolge der starken Preisanstiege der letzten zehn Jahre auf dem Immobilienmarkt führte diese Berechnungsmethode zu einem automatischen Anstieg der Gebühren für die Verurkundung von Immobilientransaktionen. Der Zweck der Untersuchung des Preisüberwachers war zu ermitteln, ob die eingetretene Gebührenerhöhung gerechtfertigt war⁶⁾.

Um mögliche Anhaltspunkte für einen Missbrauch festzustellen, wurde die zeitliche Vergleichsmethode angewendet. Die durchschnittlich verrechnete Gebühr im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Tarifs wurde dabei mit derjenigen des aktuellsten Jahres verglichen. Diese Gebühr wurde aufgrund detaillierter Zahlen⁷⁾ der Grundbuchämter errechnet. Ausserdem ging die Preisüberwachung von der Hypothese aus, dass die

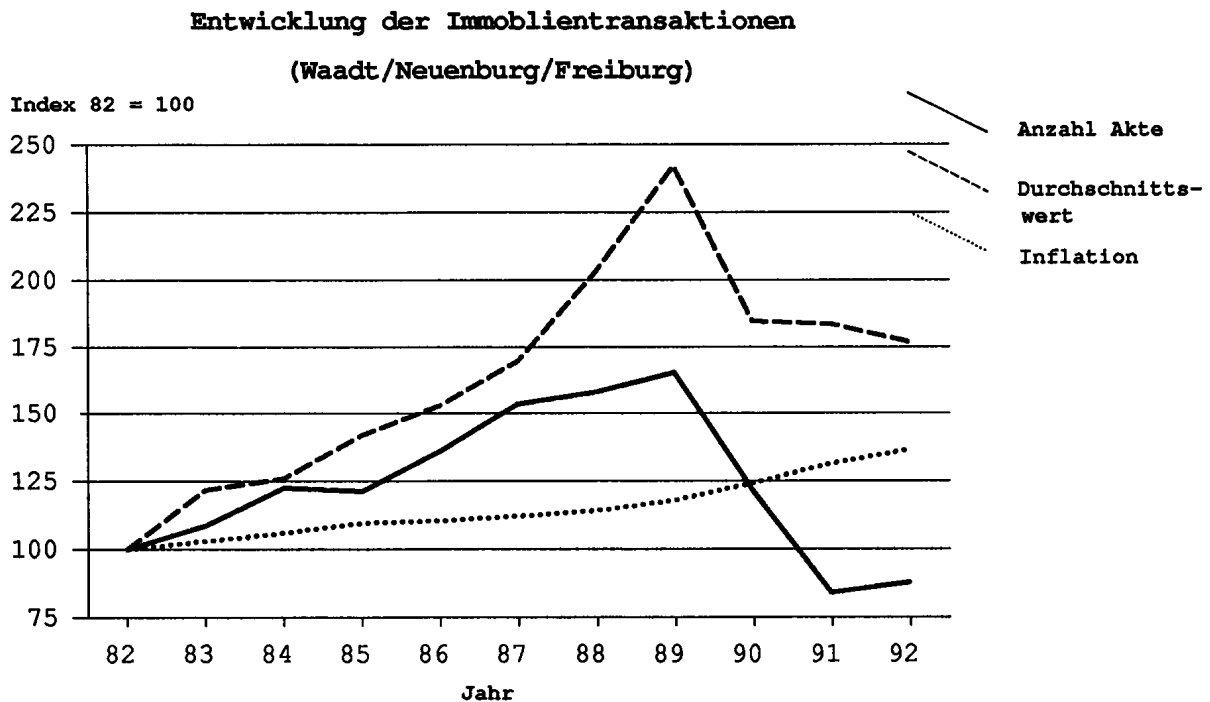
⁶⁾ Vgl. Jahresbericht 1989 der Preisüberwachung, in: Veröffentlichungen der Kartellkommission und der Preisüberwachung [VKKP], Heft 1b/1990, S. 16 ff.

⁷⁾ Um der Degression des Tarifs gerecht zu werden, wurde die durchschnittliche Gebühr aufgrunderder Aufteilung nach Anzahl und Wert der Transaktionen pro Gebührenstufe berechnet.

Tarife im Ausgangszeitpunkt mit dem Äquivalenzprinzip⁸⁾ in Einklang standen. Zur Beurteilung der Notwendigkeit einer Tarifrevision wurde die in der Untersuchungsperiode eingetretene Erhöhung der durchschnittlichen Gebühr mit der aufgelaufenen allgemeinen Teuerung - als Massstab für die Kostezunahme - verglichen. Die Differenz des Anstiegs dieser beiden Grössen lieferte einen Hinweis auf die Korrekturen, die notwendig sind, um die Äquivalenz zwischen dem geforderten Honorar und der ausgeführten Leistung - wiederherzustellen. Der räumliche Vergleich wurde angesichts der kantonalen Unterschiede bezüglich der Organisation des Notariats, den erbrachten Leistungen und den Lebenskosten nur als Ergänzung beigezogen. Der räumliche Vergleich offenbarte allerdings zum Teil erhebliche Preisdifferenzen, die durch die obenerwähnten Unterschiede nicht zu erklären sind.

1.2. Entwicklung der Situation auf dem Immobilienmarkt

Im Vergleich zu vorangegangenen Jahren zeichnete sich das Jahr 1990 in den meisten Kantonen durch einen deutlichen Rückgang des Gesamtwerts der verkündeten Immobilientransaktionen aus. Als Folge davon sind auch die Handänderungsgebühren, die von den Kantonen erhoben werden, deutlich zurückgegangen. Aufgrund der veränderten Situation auf dem Immobilienmarkt äusserten mehrere Kantone zunnächst Zweifel an der Notwendigkeit einer Tarifrevision. Wie die untenstehende Grafik zeigt, ist der starke Rückgang des Jahres 1990 nun aber vielmehr auf eine Verminderung der Anzahl der verkündeten Geschäfte zurückzuführen als auf tiefere Preise auf dem Immobilienmarkt.



⁸⁾ Das Äquivalenzprinzip besagt, dass die ausgeführte Leistung und die dafür in Rechnung gestellte Gebühr in einem vernünftigen Verhältnis sein müssen.

Da das Ziel der Preisüberwachung darin besteht, die Äquivalenz zwischen der verrechneten Gebühr und der ausgeführten Leistung wiederherzustellen, ist für die Missbrauchsbeurteilung die Entwicklung der durchschnittlichen Gebühr und nicht die der Anzahl Transaktionen massgebend⁹⁾. In der Grafik auf der vorstehenden Seite ist deutlich zu erkennen, dass der Durchschnittswert der verurkundeten Transaktionen 1990 - 1992 noch wesentlich über demjenigen von 1982 liegt.

1.3. Einzelheiten zu den Tarifänderungen

1.3.1. Kanton Freiburg

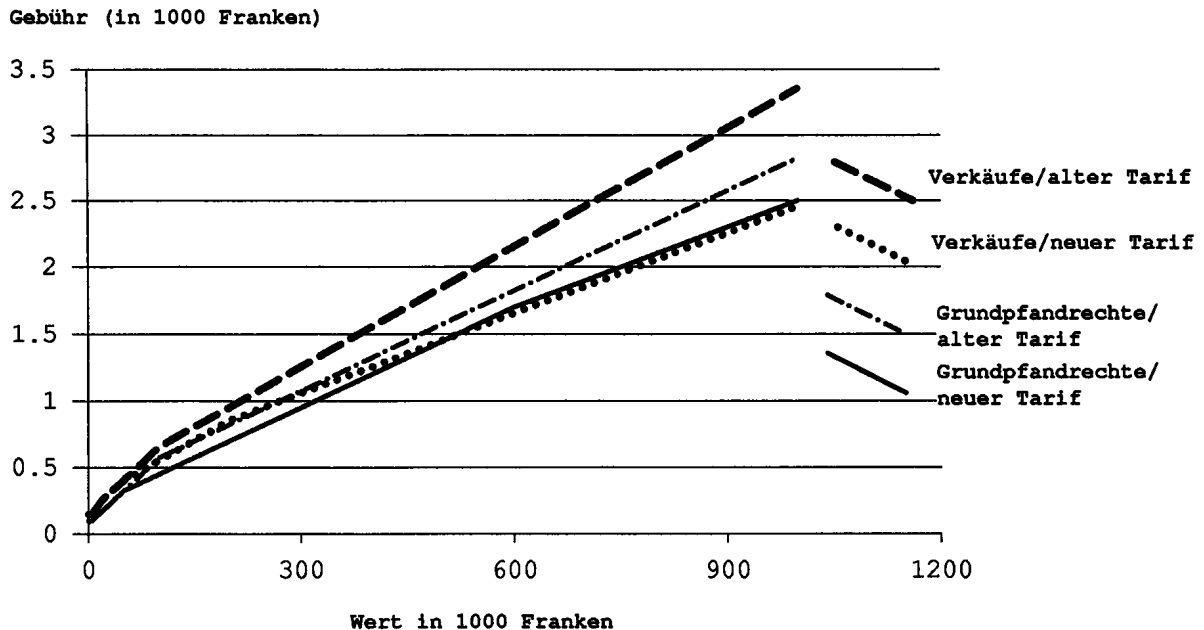
Auf den Vorschlag der Preisüberwachung vom März 1989, den Tarif einer erneuten Prüfung zu unterziehen, teilte das Justizdepartement mit, dass eine Tarifrevision nicht vorgesehen war. Eine solche sei nämlich letztmals auf den 1. November 1986 vorgenommen worden. Die Behörde war zunächst der Ansicht, dass die Preissteigerungen bei den Immobilien dank den degressiven Tarifen und den festgelegten Maxima nicht zu unverhältnismässigen Gebührenerhöhungen geführt habe. Nach Erhalt der ausführlichen Empfehlung der Preisüberwachung, welche die Notwendigkeit einer Tarifkorrektur deutlich machte, trat der Staatsrat jedoch darauf ein und liess die verlangte Zusatzuntersuchung über die Immobilienverkäufe und Grundpfanderrichtungen der Jahre 1982 bis 1990 ausführen. Gestützt auf eine vertiefte Analyse dieser Zahlen unterbreitete die Preisüberwachung im Oktober 1991 dem Kanton verschiedene Korrekturvarianten für die Gebührenskalen. Nach dem Austausch mehrerer Schreiben und verschiedener Gegenvorschläge anerkannte der Staatsrat Anfang 1993 die Richtigkeit des Standpunktes der Preisüberwachung bezüglich der auszuführenden Korrekturen. Er legte einen Tarifanpassungsentwurf vor, welcher eine der unterbreiteten Korrekturvarianten wiederaufnahm. Im Vergleich zum alten, geltenden Tarif führen die neuen Skalen durch eine Anpassung der Klasseneinteilung - aber ohne Änderung der Ansätze - zu einer durchschnittlichen Gebührensenkung von 17,1 % für die Immobilientransaktionen wie Verkauf, Tausch etc. und von 11,6 % für die Errichtung von Grundpfandrechten.

Der Beschluss zur Tarifanpassung der Notariatsgebühren wurde am 28. April 1993 vom Staatsrat genehmigt und auf den 1. Juni 1993 in Kraft gesetzt.

Die nachfolgende Grafik zeigt als Beispiel die Gebührenreduktionen, die sich aus der Anwendung der neuen Skalen ergeben, für Beurkundungsakte bis eine Million Franken.

⁹⁾ Nach Ansicht der Preisüberwachung kann es nicht Zweck der Tarife sein, dem freien Notar eine Sicherheit gegen das Risiko eines Geschäftsrückgangs zu bieten.

Freiburg - Skalen Verkäufe und Grundpfandrechte



Gegen den Entscheid des Staatsrates, die Tarife zu senken, erhob der Freiburger Notarenverband Beschwerde beim kantonalen Verwaltungsgericht und staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht. Mit Entscheid von anfangs Dezember trat das Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg auf die Beschwerde nicht ein. In den Beschwerden wird einerseits die Zuständigkeit der Preisüberwachung¹⁰⁾ in Abrede gestellt und andererseits der Entscheid des Staatsrates als willkürlich qualifiziert, da die neueste Entwicklung der Inflation und der Grundstückspreise nicht in Betracht gezogen worden sei.

1.3.2. Kanton Bern

Gleich wie die Freiburger Behörden zeigte sich die Justizdirektion des Kantons Bern anfänglich von der Notwendigkeit einer Revision wenig überzeugt. Sie machte unter anderem geltend, dass 1980 eine Senkung der Tarifskalen erfolgt war, dass der Tarif stark degressiv ist und gewisse Tarifpositionen die Kosten nicht deckten. Obwohl sie davon ausging, dass eigentlich eine Analyse durchgeführt werden sollte, begründete sie ihren Entscheid, nichts zu unternehmen, ferner mit dem Mangel an finanziellen Mitteln und Personal. Erst nach intensivem Austausch von Korrespondenz und mehreren Besprechungen wurde eine detaillierte Untersuchung der Immobilientransaktionen der Jahre 1980 und 1988 durchgeführt. Die Analyse dieser Zahlen bestätigte die Notwendigkeit einer Senkung der Immobilienskalen. Anfang

¹⁰⁾ Schon in ihrer Stellungnahme vom Juni 1990 bezweifelten die Freiburger Notare die Zuständigkeit der Preisüberwachung in dieser Angelegenheit. Dazu konsultiert, bestätigte indessen die Kartellkommission in ihrer Stellungnahme vom 6. Februar 1991 (vgl. VKKP 1a/1992, S. 33 f), dass die Notariatstarife in den Anwendungsbereich des PüG fallen und dass kein wirksamer Wettbewerb herrscht.

1991 anerkannte die Justizdirektion den Korrekturbedarf und entschied, sich nicht auf eine lineare Reduktion der Skalen zu beschränken, sondern die ganze Tarifstruktur zu revidieren. Die Preisüberwachung konnte sich diesem Vorgehen anschliessen. Der Regierungsrat setzte in der Folge eine Arbeitsgruppe ein, um einen neuen Tarifentwurf auszuarbeiten, der dem Standpunkt der Preisüberwachung Rechnung trägt.

Die Preisüberwachung nahm im November 1992 zum Entwurf Stellung und begrüsst im besonderen die deutliche Senkung der Skala für die Errichtung von Grundpfandrechten¹¹⁾ sowie die Senkung der Skala für Immobilientransaktionen um 12,3 %. Positiv bewertete sie ferner die neue Anordnung, welche den Notar verpflichtet, eine Gebührenreduktion zu gewähren, falls ein offensichtliches Missverhältnis - z. B. bei der Beurkundung mehrerer solcher Geschäfte - zwischen dem verrechneten Honorar und dem entsprechenden Arbeitsanfall besteht; die erweiterte Transparenz in der Rechnungstellung sowie die vorgeschlagene Gesetzesänderung, wonach die Notariatskammer als erste Rekursinstanz bei Honorarstreitigkeiten eingesetzt wird. Ebenfalls zu begrüessen war die Absicht, die Beschränkung aufzuheben, nach der nur der Notar im jeweiligen Amtsbezirk, in welchem sich die zu beurkundende Immobilie befindet, das Geschäft verurkunden darf. Die Preisüberwachung war dennoch der Ansicht, dass die Korrektur der Skala für die Immobilienverkäufe noch konsequenter sein könnte und erachtete die Mindestgebühr für die Transaktionen sowie die Gebührenanpassung für die Gründung von Gesellschaften und die Spanne des Stundenansatzes als zu hoch. Die Kommission des grossen Rates nahm in ihrem Beschlussentwurf den Vorschlag der Preisüberwachung betreffend die Skala für die Gründung von Gesellschaften und die Mindestgebühr für Immobilientransaktionen wieder auf. Im Juni 1993 empfahl die Preisüberwachung dem Grossen Rat, den Tarifrevisionsentwurf zu genehmigen und regte erneut an, die Skala für Immobilientransaktionen um durchschnittlich 20 % statt 12 % und die Spanne für den Stundenansatz von zwischen 150 Franken und 210 Franken auf 125 Franken bis 180 Franken zu senken. Nach eingehender Beratung hielt der Grosse Rat jedoch, mit einer Mehrheit von einigen Stimmen, am Beschlussentwurf seiner Kommission fest.

Der neue Gebührentarif der Notare trat am 1. Januar 1994 in Kraft.

1.3.3. Kanton Aargau

Im Kanton Aargau wurde schon vor der Intervention der Preisüberwachung eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die erste Untersuchungen im Hinblick auf eine generelle Tarifrevision durchführte. Zum einen sollten degressive Skalen und zum anderen Stundenansätze für die Gebührenberechnung gewisser Geschäfte eingeführt werden. Die Preisüberwachung brachte ihre ersten Bemerkungen zum Entwurf im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens an. Diese bezogen sich in erster Linie auf das Niveau des Stundenansatzes, die automatische Teuerungsanpassung, den obligatorischen Tarif sowie auf die Skala für die Immobilientransaktionen. Ende 1992 wurde eine formelle Empfehlung an den Grossen Rat des Kantons Aargau gesandt. Die Preisüberwachung

¹¹⁾ Berechnet auf der Basis von 1988 beträgt die durchschnittliche Reduktion der Gebühr für einen Beurkundungsakt 34,5 %.

empfahl dabei, auf die automatische Anpassung des Stundenansatzes, der fixen Gebühren und der Tarifstufen an die Teuerung (Erhöhung um 10 % sobald die Teuerung 10 % erreicht) zu verzichten, oder dies zumindest dem Regierungsrat aufgrund eines begründeten Gesuchs des Notarenverbandes zum freien Entscheid zu überlassen. Ein solcher Automatismus - unter dem Vorwand der Erhaltung des Einkommens der freien Notare - ist mit den Prinzipien der wettbewerbspolitischen Preisüberwachung nicht vereinbar. Zudem ist diese Praxis in einer Zeit, in der der Teuerungsausgleich im Privaten und im öffentlichen Bereich nicht mehr automatisch erfolgt und nicht mehr überall gewährt wird, ohnehin höchst diskutabel. Ausserdem empfahl die Preisüberwachung, die Stundenansätze auf 125 Franken im Minimum und 180 Franken im Maximum festzusetzen, anstatt wie vorgesehen auf zwischen 170 Franken und 225 Franken. Schliesslich verlangte sie, dass die neue degressive Skala für Immobiliengeschäfte, die eine gerechtfertigte Senkung für Geschäfte höheren Werts bewirkt, für Geschäfte zwischen 300'000 Franken und 600'000 Franken leicht gesenkt wird.

Am Ende seiner Beratungen schloss sich der Grosse Rat der Auffassung der Preisüberwachung bezüglich der automatischen Teuerungsanpassung an. Die Skala für Immobiliengeschäfte und die Spannweite des Stundenansatzes belies er jedoch in der Fassung des Entwurfs des Regierungsrates. Bei diesem Entscheid spielte sicherlich eine Rolle, dass die neue Skala für Immobilientransaktionen im Vergleich zu anderen Kantonen mit freiem Notariat eine der niedrigsten bleibt, und dass der vorgesehene Stundenansatz dem geltenden Tarif der Aargauer Anwälte ähnlich ist. Mit dem Entscheid, entgegen dem Antrag der Regierung auf eine Pflicht zur Anwendung des Minimaltarifs zu verzichten, schloss sich das Parlament hingegen dem Vorschlag der Preisüberwachung an. Damit kann der Notar niedrigere fixe und variable Gebühren in Rechnung stellen, als im Tarif festgehalten ist. Diese Lösung ist deshalb bedeutsam, weil sie inskünftig Preiswettbewerb zwischen den Notaren ermöglicht. Bezüglich des obligatorischen Tarifs hatte die Preisüberwachung während des Vernehmlassungsverfahrens die Frage aufgeworfen, ob es nicht sinnvoll sei, auf diese Verpflichtung zu verzichten, insbesondere im Fall der Anwendung niedrigerer Ansätze.

Der neue Gebührentarif der Notare trat am 1. Juli 1993 in Kraft.

1.4. Stand des Verfahrens in den übrigen Kantonen

Seit dem Vorschlag der Preisüberwachung vom März 1989 wurden in den meisten Kantonen mit freiem Notariat Untersuchungen und Besprechungen mit den kantonalen Verbänden der Notare im Hinblick auf Tarifierpassungen durchgeführt. Jeder Kanton verfügt ausserdem über eine ausführliche Stellungnahme der Preisüberwachung bezüglich der auszuführenden Korrekturen.

1.4.1. Kantone Genf, Jura und Waadt

In den Kantonen Genf, Jura und Waadt sollten die zuständigen Behörden demnächst einen Entscheid über die Tarifierpassungen, die den Forderungen der Preisüberwachung Rechnung tragen, fällen. In Genf unterbreitete der Staatsrat dem Notarenverband einen Vorschlag für eine Tarifierrevision. Da die Notare diesen Vorschlag ablehnten, wird die Genfer Regierung darüber zu befinden haben. Auch im Kanton

Waadt liegt ein Entwurf für eine Tarifrevision vor. Der definitive Entscheid obliegt dem Staatsrat. Im Kanton Jura muss der Änderungsentwurf dem Parlament unterbreitet werden.

1.4.2. Kantone Tessin und Neuenburg

Im Kanton Tessin fällt die Anpassung des Notariatstarifs in die Kompetenz des Grossen Rates. Im September entschied das zuständige Departement des Kantons (Dipartimento delle istituzioni), vor einer Meinungsäusserung die Resultate der Untersuchung der Zahlen von 1989 bis 1992 abzuwarten. Die Preisüberwachung verlangte vom Kanton die Übermittlung dieser Zahlen bis Ende Jahr. In Kanton Neuenburg äusserte die kantonale Behörde seit Beginn der Untersuchung den Willen, den Tarif zu revidieren, sobald der Grosse Rat die Revision des Notariatsgesetzes verabschiedet hat. Da sich der Abschluss dieser Revision verzögerte, bat die Preisüberwachung im Oktober, die Vorbereitung und die Ausarbeitung einer Tarifanpassung nicht weiter aufzuschieben.

1.4.3. Kanton Wallis

Nachdem Anfang 1991 die Anwendbarkeit des PÜG im Bereich der Notariatstarife noch bestritten wurde, überdachte der Kanton seinen Standpunkt und leitete ein Tarifrevisionsverfahren ein. Aufgrund der Analyse des detaillierten Zahlenmaterials betreffend die Geschäfte der Jahre 1983 und 1990 liess die Preisüberwachung dem Kanton eine erste Stellungnahme zukommen.

1.5. Schlussfolgerung

Die Tarifierungsmethode der Beurkundungsakten bewirkte - ohne Tarifänderung - eine automatische Erhöhung der vereinnahmten Gebühren der Notare. Diese Erhöhung war nicht durch eine entsprechende Leistungsverbesserung oder durch einen Kostenanstieg gerechtfertigt. Die Tätigkeit der Preisüberwachung besteht in der Regel darin, unterbreitete *Preiserhöhungen*, die sich als ungerechtfertigt erweisen, *zu verhindern* oder *zu begrenzen*. In der vorliegenden Untersuchung ist die Aufgabe insofern schwieriger, als es einerseits gilt, die Kantone von der Notwendigkeit einer Tarifrevision zu überzeugen, und andererseits die *geltenden Tarife zu senken*.

Die Preisüberwachung begrüsst die Tarifkorrekturen, die in den Kantonen Freiburg, Bern und Aargau vorgenommen wurden, obwohl ihrer Stellungnahme nicht immer bis ins letzte Detail entsprochen wurde. In den Kantonen Bern und Aargau führte die Tätigkeit der Preisüberwachung nicht nur zu einer Senkung der Gebührenskaalen für Immobilientransaktionen, sondern auch zu einer Anpassung der Tarifstruktur. Die teilweise Einführung der Vergütung auf der Basis der aufgewendeten Zeit, die Verpflichtung der Berner Notare, bei einem Missverhältnis zwischen Gebühr und Arbeitsanfall Ermässigungen zu gewähren, oder die Möglichkeit der Aargauer Notare, Preise unterhalb des Tarifs festzusetzen, erlauben einen gewissen Wettbewerb in diesem stark monopolisierten und kartellierten Bereich.

Die Preisüberwachung erwartet, dass die Tarifrevisionen in den anderen Kantonen mit freiem Notariat im Verlauf des Jahres 1994 durchgeführt werden.

2. Labortarife

Seit 1. Januar 1994 sind neue Labortarife (Analyseliste) in Kraft. Dazu hat die Preisüberwachung eine detaillierte Stellungnahme abgegeben. Im Entscheid des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) sind sämtliche Empfehlungen des Preisüberwachers berücksichtigt worden.

2.1. Rechtliches

Gemäss Artikel 12 Absatz 2 lit. d des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung umfassen die Leistungen der Krankenkassen auch die von einem Arzt angeordneten Analysen. Gemäss Artikel 1 Absatz 2 und 4 der Verordnung VIII über die Krankenversicherung betreffend die Auswahl von Arzneimitteln und Analysen wird die Analyseliste vom EDI als Verordnung erlassen. Darin werden die Vergütungen für die Analysen festgelegt.

Gestützt auf Artikel 10 Absatz 1 lit. b des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung haben die Unfallversicherer die vom Arzt oder Zahnarzt verordneten Analysen zu übernehmen. Die Analyseliste gilt ferner auch für die Militär- und Invalidenversicherung.

Die Preise für Laborleistungen sind in einer Verordnung staatlich festgelegt und damit offensichtlich nicht das Ergebnis wirksamen Wettbewerbs im Sinne von Art. 12 PüG. Die Labortarife fallen damit im Sinne von Art. 14 PüG unter das Empfehlungsrecht des Preisüberwachers.

2.2. Tarifprojekt

Für die Gesamtrevision der Analyseliste zeichnete die Projektgruppe "Gesamtrevision Eidgenössische Analyseliste" (GRAL) verantwortlich. In der Projektleitung waren sämtliche tarifyanwendenden Gremien und Verbände der Leistungserbringer und Kostenträger vertreten.

Die neue Analyseliste stützt sich im wesentlichen auf den IST-Zustand in den Jahren 1988 bis 1990 bei einer Auswahl von den drei Leistungserbringern, Privat-, Spital- und Arztpraxislaboratorien, die CAP-Methode¹²⁾ und die Prinzipien von Good Laboratory

¹²⁾ College of American Pathologist CAP, Laboratory Workload Recording Method: Das CAP-Manual beinhaltet die Resultate einer jährlich in den USA durchgeführten Erhebung von ca. 1300 Labortätigkeiten. Soweit möglich wird für jede Tätigkeit (procedure) ein Einheitszeitwert (unit value) ermittelt. Der Unit Value ist der Zeitwert in Minuten, welcher für die entsprechende Tätigkeit benötigt wird. Die ausgeführten Produktivitätsberechnungen gemäss CAP dienen der Plausibilisierung der Produktivität während der Feinerhebung.

Practice (GLP)¹³⁾ ab. Die Erfassung des IST-Zustandes und die daraus folgenden Bewertungen wurden in 6 Stufen durchgeführt:

- Erstellen einer Parameter-Erhebungsliste
- Groberhebung bei Spitälern und Privatlaboratorien zur Beantwortung von Fragen für die Feinerhebung
- Feinerhebung bei Spitälern, Privatlaboratorien und Arztpraxen zur Erfassung des IST-Zustandes
- Auswertung, Analyse und Plausibilisierung der Feinerhebungsdaten
- Kostenbewertung je Parameter mit Einbezug von Experten aus den Bereichen Mikrobiologie, Hämatologie, Gerinnung, Immunologie sowie der Aspekte von GLP- und CAP-Methode

Es war das erklärte Ziel der Projektteilnehmer, zum einen die jeweiligen Kosten- und Leistungsarten sowie deren Strukturen auf ihre wirtschaftliche und zweckmässige Angemessenheit zu überprüfen und zum anderen bei der konkreten Tarifikalkulation von betrieblich ausgelasteten Leistungserbringern auszugehen und die Analyseliste in Zukunft halbjährlich zu aktualisieren.

2.3. Methodisches

Bei der Beurteilung der Analyseliste stützte sich die Preisüberwachung auf die in Artikel 13 PüG aufgeführten Beurteilungselemente. Die Liste der Beurteilungselemente ist nicht abschliessend und enthält auch keine Rangfolge. Es ist dem Preisüberwacher überlassen, die im konkreten Fall aussagekräftigsten Beurteilungselemente beizuziehen. Da der neue Tarif betriebswirtschaftlich gerechnet ist, stand bei der Analyse vor allem die Kostenmethode im Vordergrund. Zu berücksichtigen galt es auch, dass die besonderen Verhältnisse auf dem Markt für Laborleistungen es dem Gesetz von Angebot und Nachfrage nicht erlauben, seine preisregulierende Funktion wahrzunehmen.

In einer wettbewerbspolitischen Preisüberwachung steht für die Beurteilung des Preisniveaus der mutmassliche Wettbewerbspreis im Vordergrund. Die Überprüfung von Preisen und Tarifen durch die Preisüberwachung erschöpft sich deshalb nicht in einer blossen Kostenkontrolle. Der Entscheid für betriebswirtschaftliche Tarife bedeutet insbesondere nicht, dass die Preisüberwachung die Kosten aller Kostenträger voll zu akzeptieren hat. Es kann nicht Aufgabe einer wettbewerbspolitischen Preisüberwachung sein, eventuell schlechte Strukturen zu zementieren. Wirtschaftlichkeitsüberlegungen wie Angebotsstrukturen und Effizienz der einzelnen Betriebe sind deshalb mitzuberücksichtigen.

¹³⁾ Gemäss GLP soll eine Analyse zuverlässig, schnell und wirtschaftlich durchgeführt werden und wissenschaftlich anerkannt sein. Dies bedingt eine Qualitätssicherung durch in- und externe Qualitätskontrollen.

2.4. Stellungnahme des Preisüberwachers

Am 25. August 1993 stellte der Preisüberwacher dem EDI seine Empfehlungen zu. Sie werden im folgenden zusammenfassend erläutert.

- **Stichproben/Repräsentativität**

Der Entscheid für betriebswirtschaftlich gerechnete Tarife bedingt die Erhebung repräsentativer Daten effizient geführter Laboratorien. Ein nationaler Einheitstarif sollte sich deshalb nicht in jedem Fall an den herrschenden Strukturen orientieren; vorgängig sollte abgeklärt werden, welche Strukturen angebracht sind. Es sollte deshalb selbstverständlich sein, dass sämtliche ausgewählte Laboratorien die nötigen Informationen zu Verfügung stellen. Nur so können das Projektziel "gerechte Tarife" auch im Sinne des PÜG realisiert und nachträgliche Diskussionen und Zusatzerhebungen vermieden werden.

Die durchgeführten Groberhebungen in den Spitälern und Privatlaboratorien dienten u. a. der Bestimmung repräsentativer Stichproben für die Feinerhebung sowie der Erfassung der Anwendungsgebiete gemäss der bestehenden Analyseliste und der Art und Anzahl des Laborpersonals. Primäres Auswahlkriterium bei der Auswahl der Spitäler war das Vorhandensein einer aussagekräftigen Kostenrechnung auf der Basis der VESKA-Vorschriften¹⁴⁾. Dieses Kriterium schränkte bei der Groberhebung die Auswahl der Spitäler stark ein. Die Resultate dieser Erhebung führten zu einer weiteren Einschränkung. Zusätzlich basierte die Teilnahme an der Erhebung auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Bei der Feinerhebung bei den drei Leistungserbringern haben zum einen bei weitem nicht alle angefragten Laboratorien mitgemacht und zum andern war die Datenqualität zum Teil ungenügend.

Zu den einzelnen Stichproben der Feinerhebung galt es u.a. zusätzlich folgende Bemerkungen anzubringen: Neben der Stichprobengrösse kann auch das Auswahlverfahren die Aussagekraft bezüglich der Grundgesamtheit einschränken. Mehr als die Hälfte der in der Stichprobe berücksichtigten Spitäler befindet sich im Kanton Zürich. Die Folge eines zu starken Gewichtes dieser Laboratorien kann ein unangebracht hoher Tarif für andere Regionen sein. Gemäss der VESKA war der hohe Anteil an Zürcher Spitälern vor allem darauf zurückzuführen, dass die Führung einer detaillierten Kostenrechnung im Kanton Zürich seit langem Vorschrift ist.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass vor allem die erhobenen Daten in den Spitälern in keiner Weise repräsentativ und umfangreiche Nach- bzw. Zusatzerhebungen nötig sind. Sofern dies aus Praktikabilitätsgründen nicht möglich ist, sind zusätzliche Plausibilisierungen vorzunehmen, eventuell Extremwerte zu eliminieren und das Gewicht der Zürcher Spitäler zu reduzieren.

¹⁴⁾ VESKA: Vereinigung Schweizerischer Krankenhäuser.

- **Vergleichseinkommen und weitere Personalkosten**

Als Referenzbasis für die Ermittlung des Vergleichseinkommens eines Laborleiters dienten die Einkommensverhältnisse der angestellten Laborleiterinnen und Laborleiter in Spitälern. Von den 17 angeschriebenen Laborleiterinnen und Laborleitern haben sich zehn bereit erklärt, die nötigen Angaben zu liefern, wovon sieben in die Auswertungen miteinbezogen werden konnten. Unseres Erachtens hätte auch bei der Erhebung der Vergleichseinkommen eine repräsentative Stichprobe festgelegt werden sollen, dies vor allem auch aufgrund der teilweise markanten Differenzen zwischen den einzelnen erhobenen Einkommen.

Weiter empfahl die Preisüberwachung Zusatzeinkommen aus Lehre und Publikationen sowie Honorare etc. nicht zu berücksichtigen. Ferner nahm sie Stellung zu den Kinderzulagen, Dienstaltersgeschenken und Sozialleistungen.

- **Militär, Krankheit, Absenzen**

Bei der Definition der jährlichen Arbeitszeit wurden im Kostenmodell für Leitung und Personal 15 Tage Militärdienst, Krankheit und Absenzen berücksichtigt. Dabei wurden diese Eckwerte nicht bei den einzelnen Leistungserbringern empirisch erhoben, sondern aus dem Spitalleistungskatalog entnommen.

Aufgrund der verschiedenen Abklärungen empfahl die Preisüberwachung, für Militär, Krankheit und Absenzen nicht mehr als 10 Tage zu berücksichtigen.

- **Fort- und Weiterbildung**

Bei der Tarifberechnung wurden für die Fort- und Weiterbildung einer Laborleiterin oder eines Laborleiters 12 Tage und für das Laborpersonal 2 Tage festgelegt, wobei diese Kostenmodelleckwerte nicht empirisch erhoben, sondern aus dem Ärztetarif und dem Spitalleistungskatalog entnommen wurden. Eine Verpflichtung zur Teilnahme an Kursen im vorerwähnten Umfange besteht nicht.

Honoriert werden sollte nur, was auch wirklich geleistet wird. Die Chiropraktoren beispielsweise verpflichten sich im Vertrag zwischen der Schweizerischen Chiropraktoren-Gesellschaft (SCG) und dem Konkordat der Schweizerischen Krankenkassen zur Teilnahme an den von der SCG organisierten jährlichen Weiterbildungskursen. Unseres Erachtens sollte auch das Bundesamt für Sozialversicherung und/oder die beteiligten Organisationen dahingehend wirken, dass der Besuch gewisser Weiterbildungskurse als verbindlich erklärt wird. Eine Teilnahmeverpflichtung wäre sicher auch im Sinne der Qualitätssicherung erwünscht. Die Laborleiterinnen und -leiter müssten dann periodisch den Nachweis der Teilnahme erbringen. Ferner empfahl die Preisüberwachung, maximal 8 Tage für die Fort- und Weiterbildung zu berücksichtigen.

- **Teuerungsaufrechnungen**

Soweit wie immer möglich sind die effektiven Preisänderungen und die Kostenveränderungen effizient geführter Laboratorien zu berücksichtigen und nicht auf den Landesindex der Konsumentenpreise (LIKIP) bzw. dessen Veränderungen abzustellen. Anpassungsautomatismen sind zu vermeiden.

Aus Praktikabilitätsgründen wird es vorläufig nicht möglich sein, jedes Jahr bei allen drei Leistungserbringern die einzelnen Kostenarten bzw. deren Veränderungen neu zu erheben. Die Preisüberwachung hat deshalb keine Einwände gegen die Verwendung von vereinfachten Anpassungsmechanismen, sofern periodisch Verifikationen mittels empirischer Erhebungen vorgenommen werden. Selbstverständlich gilt dies auch für die Teuerungsaufrechnungen Erhebungszeitpunkt bis Inkraftsetzungsdatum (1989/1990 bis 1. Januar 1994) der einzelnen Parameter.

Mitüber berücksichtigen gilt es vor allem auch Mengenausweitungen und die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung. Auch wenn wie hier ein Kostentarif berechnet wird, ist dieser nicht losgelöst von der allgemeinen Wirtschaftslage und -entwicklung festzulegen. Aufgrund der schlechten Wirtschaftslage und von Finanzproblemen haben in den letzten Monaten verschiedene öffentliche Institutionen und private Unternehmen entschieden, für das Jahr 1993 wie auch für 1994 keinen oder nur einen reduzierten Teuerungsausgleich zu gewähren. Schweizerische Führungskräfte mussten 1992 weitgehend auf den Teuerungsausgleich verzichten¹⁵⁾.

- **Qualitätssicherung**

Bei der Bewertung der einzelnen Analysen wurden die Aufwendungen für die Qualitätssicherung berücksichtigt. Die Preisüberwachung hat gegenüber den Projektteilnehmern immer wieder betont, dass die neue Analyseliste und die interne und externe Qualitätssicherung bei sämtlichen Leistungserbringern ein Junktim bilden. Aus verschiedenen Gründen war es bis zur Abgabe der Empfehlung nicht möglich, die Qualitätssicherung abschliessend zu regeln. Die Preisüberwachung konnte deshalb einer Inkraftsetzung der neuen Analyseliste nur zustimmen, wenn in die Qualitätssicherungsverträge sämtliche Leistungserbringer eingebunden sind.

- **Inkraftsetzungstermin**

Die neue Analyseliste weist im Vergleich zur im Berichtszeitpunkt noch gültigen verschiedene Vorteile auf, so die verbesserte Transparenz, die Berücksichtigung der Qualitätssicherung, erhöhte Praktikabilität, den aktuellen Gegebenheiten angepasste Tarifstruktur und verbesserte Kontrollmöglichkeiten. Deshalb war die Preisüberwachung

¹⁵⁾ Schweizerische Kaderngehälter 1992, Studie der Arbeitsgemeinschaft Atag Ernst & Young Consulting, Bern, IHA Institut für Marktanalysen, Hergiswil, und Schweizer Handelszeitung, Zürich.

einverstanden, dass trotz ihrer Empfehlungen die neue Analyseliste auf den 1. Januar 1994 in Kraft gesetzt wird, sofern

- der Taxpunktwert per 1. Januar 1994 nicht mehr als Fr. 1.-- beträgt,
- sämtliche Leistungserbringer ihre Zustimmung zur Qualitätssicherung vor dem 1. Januar 1994 abgegeben haben,
- die Leistungserbringer sich vor dem 1. Januar 1994 bereit erklären, bei zukünftigen Erhebungen mitzumachen und die nötigen Informationen zur Verfügung zu stellen,
- kurzfristig die erwähnten Parameteranpassungen und Zusatzerhebungen im Sinne unserer Empfehlungen vorgenommen werden und deren Resultate spätestens bei der ersten Taxpunktwertanpassung berücksichtigt werden. Dabei ist auch der durch die verspäteten Anpassungen bedingte Zusatzertrag auszugleichen.

2.5. Entscheid des Eidgenössischen Departements des Innern

Ende September 1993 entschied die zuständige Bundesrätin, die neue Analyseliste auf den 1. Januar 1994 in Kraft zu setzen, mit der Auflage, dass sämtliche Empfehlungen der Preisüberwachung zu berücksichtigen sind. Leistungserbringer, die die Qualitätssicherungsverträge nicht unterschrieben haben, werden vorläufig nur mit 75 Prozent des vorgesehenen Taxpunktwertes honoriert. Dem von der Preisüberwachung geforderten Junktim zwischen der Qualitätssicherung und der neuen Analyseliste ist damit im Einverständnis mit der Preisüberwachung Rechnung getragen worden. Mit der Umsetzung der Empfehlungen der Preisüberwachung ist die GRAL beauftragt worden.

2.6. Taxpunktwertanpassungen

Der Taxpunktwert soll unter Berücksichtigung der Entwicklung der Laborkosten effizient geführter Laboratorien in Zusammenarbeit mit der Expertengruppe "Permanente Revision der Analyseliste" (PRAL) periodisch überprüft und unter Zuhilfenahme der noch nicht definitiv festgelegten Taxpunktwertformel, Zusatzkriterien und Anpassungsmodalitäten angepasst werden. Die spätere Inkraftsetzung der Anpassungsmodalitäten als integrierender Bestandteil der Analyseliste lässt sich rechtfertigen, da diese erst 1995 erstmalig zur Anwendung gelangen. Die Preisüberwachung hat seit 1992 in mehreren Arbeitsgruppensitzungen der Projektteilnehmer ihre Vorstellungen zu den Anpassungsmodalitäten direkt vorgebracht. Die Preisüberwachung behält sich aber eine spätere Überprüfung der noch zu regelnden Punkte vor.

4. Medikamentenpreise

Medikamentenpreise sind zum Dauerbrenner geworden. Obwohl die Sachlage schon im Jahresbericht 1991 klar dargestellt und Handlungsbedarf nachgewiesen wurde, hat sich in der Praxis kaum etwas verändert. Nun hat der Bundesrat im Frühjahr 1993 eine Revision der relevanten Verordnungen angekündigt. Es besteht damit Hoffnung, dass eine etwas wettbewerbsgetreuere Preisgestaltung bei den Medikamenten der Spezialitätenliste (SL) in absehbarer Zeit auf dem Verordnungsweg realisiert wird. Aufgrund neuester Zahlen zeigt sich, dass das Problem in den letzten zwei Jahren - entgegen den Angaben der Interessenvertreter - nicht kleiner geworden ist, und dass nach wie vor Handlungsbedarf besteht.

4.1. Rückblick

Die Preisüberwachung konnte 1993 das Medikamentendossier noch nicht abschliessen. Zwar schien die Ausgangslage klar, die Lösungsmöglichkeiten deutlich vorgezeichnet²⁴⁾. Doch werden von den verantwortlichen Kreisen immer wieder Zweifel an den Grundlagen der Analyse der Preisüberwachung erhoben, die Notwendigkeit einer Korrektur überhöhter Preise in Frage gestellt.

Man mag darüber diskutieren, ob über Preispolitik Strukturhaltung betrieben werden soll. Wiederholtes - konsumentenfinanziertes - Dumping zu ermöglichen, geht allerdings über die legitimen Interessen der Unternehmen hinaus. Marktgerechte Preisgestaltung darf nicht hinter staatlich geschützten Monopolbarrieren zur einseitigen Freiheit für Anbieter ausarten. Solange der Alleinvertretungsanspruch der Kommerzialisierung aber gesetzlich geschützt und Monopolpreise²⁵⁾ offiziell abgeseget sind, muss die Preisüberwachung dafür sorgen, dass diese geschützten Preise wenigstens in etwa einer marktkonformen Preisgestaltung entsprechen. Dies ist der Sinn der Vorschläge, welche die Preisüberwachung schon vor einiger Zeit der zuständigen Behörde unterbreitet hat.

4.2. Die neuesten Zahlen

Der Zweck dieses Beitrags ist, einmal mehr, die Grundlagen offenzulegen und deutlich zu machen, dass Handlungsbedarf besteht. In der Tat erhielt die Preisüberwachung Gelegenheit, eine aufgefrischte Version des Datenmaterials, welches zur Argumentation des Schweizerischen Apothekervereins (SAV) 1992 diente, analysieren zu können²⁶⁾. Es zeigte sich, dass das Preisproblem seit der ersten Intervention der Preisüberwachung nichts an Bedeutung verloren hat.

²⁴⁾ Vgl. Jahresbericht 1991, in: VKIKP 1b/1992, S. 30 ff.

²⁵⁾ Die Zulassungspraxis der IKS erlaubt pro Präparat nur einen einzigen kommerziellen Vertreter.

²⁶⁾ Galenica-Studie über "400 umsatzstärkste Medikamente", Frühjahr 1992.

Die untersuchten Zahlen beziehen sich auf Mitte 1993 und decken über 50 Prozent des relevanten SL-Produktmarktes ab. Die Selektion der Präparate wurde nach der Wichtigkeit der einzelnen Verkaufspositionen durchgeführt, enthält also relativ viele Grosspackungen. Sie weicht damit von früheren Untersuchungen ab, welche vorwiegend auf kleineren, - eher konsumentengerechten - Packungsgrössen abstellten. Wegen der relativ starken Degressivität der Preise in der Schweiz - Grosspackungen werden, im Vergleich mit Normalpackungen, etwas günstiger abgegeben - ergibt dies im internationalen Preisvergleich somit tendenziell kleinere Preisdifferenzen. Dies kann die Resultate der Untersuchung nur unterstreichen, nämlich dass internationale Preisdiskriminierung zu Ungunsten der Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten eine Konstante des Schweizer Pharmamarktes ist.

Wie schon im Jahresbericht 1991 unterscheiden wir auch hier zwischen "alten" Produkten - das heisst Produkten, welche bis und mit 1978 in die Spezialitätenliste des BSV aufgenommen wurden - und relativ "neuen" Präparaten, also solchen, die seit weniger als 15 Jahren den Krankenkassen zur Vergütung empfohlen sind. Diese Unterscheidung hat in der Zwischenzeit auch eine neue Bedeutung erhalten. In der Tat soll in Zukunft der Preisschutz für Präparate der SL - in Analogie zum verlängerten Patentschutz für Arzneimittel (PTR) - ebenfalls auf 15 Jahre beschränkt werden, das heisst die schwer zu begründende 30-jährige Schutzfrist der vergangenen EAK-Praxis²⁷⁾ abgelöst werden. Die folgende Tabelle zeigt die wichtigsten Resultate dieses internationalen Preisvergleiches.

SL-Preise, relative Preise und Umsatzanteile 1993 - nach Einführungsperiode

Einführungs- Jahr	Schweizer Preise		Relative Preise (CH = 100%)			
	Mittel SFr	gewichtet SFr	D/CH %	DK/CH %	NL/CH %	Gewicht-CH %
..-78 <i>Gew-CH/n</i>	45.35 27.3/151	48.60	77.1% 22.1/123	83.3% 19.6/98	79.8% 14.3/83	27.3%
79-92 <i>Gew-CH/n</i>	89.53 72.7/261	116.62	93.5% 61.8/214	84.7% 57.3/181	85.4% 39.5/144	72.7%
..-92 <i>Gew-CH/n</i>	73.34 100.0/412	98.06	89.2% 83.9/337	84.4% 76.9/279	83.9% 53.8/227	100.0%

Dies Preise sind abzüglich Mehrwertsteuer²⁸⁾. Das "Einführungsjahr" bezieht sich auf die Markteinführung der entsprechenden Produkte. Dies entspricht weitgehend auch dem Aufnahmejahr in die SL. Schweizer Preise sind sowohl als arithmetisches Mittel sowie als umsatzgewichtete SL-Preise angegeben. "D/CH" ist der umsatzgewichtete [CH-Gewicht] relative Preis der vergleichbaren Präparate in Deutschland usw.

²⁷⁾ EAK = Eidgenössische Arzneimittelkommission

²⁸⁾ Stichdatum Juli 1993. Wechselkurse: D 0.91, DK 0.237, NL 0.82. Die erfassten Produkte entsprechen über 55 % des gesamten Distributionsumsatzes.

"Gewicht-CH" ist der entsprechende CH-Umsatzanteil [in %]²⁹⁾, "n" die Anzahl der erfassten Preisangaben. So werden z. B. im Preisvergleich mit Deutschland für die "alten" Präparate 123 Preise verglichen. Die erfassten Produkte haben einen auf die Schweiz bezogenen Umsatzanteil von 22,1 %. Der gewichtete deutsche Preis liegt bei 77,1% des entsprechenden Schweizer Preises.

Diese Zahlen zeigen, einmal mehr, dass neuere Präparate generell teurer sind, sie zeigen aber auch, dass der Unterschied zu den Preisen in den Vergleichsländern mit dem Alter der Produkte zunimmt. Ersichtlich wird auch, dass die Marktrelevanz "alter" Präparate vergleichsweise gering ist.

Dieser Alterungseffekt kann aus der nächsten Tabelle noch etwas detaillierter entnommen werden:

SL-Preise, relative Preise und Umsatzanteile 1993 - nach Einführungsperiode

CH = 100%

Einf. Jahr	CH SFr	CH-gew. SFr	D/CH %	DK/CH %	NL/CH %	Gewicht-CH %	n
..-67	27.61	30.45	93.1%	98.7%	90.0%	6.4	37
68-72	57.85	62.90	64.5%	70.7%	64.5%	7.9	43
73-77	49.79	49.76	80.0%	84.9%	76.3%	11.6	58
78-82	62.26	81.36	81.9%	72.4%	81.2%	16.0	82
83-87	95.20	114.51	94.9%	84.8%	86.6%	32.4	112
88-92	101.85	137.35	99.0%	92.0%	89.0%	25.6	79

Interessant ist, dass einige der sehr "alten" Produkte relativ hohe Vergleichspreise zeigen. Die Erklärung liegt möglicherweise in einer Ausdünnung des Marktes, in dem nur noch die marktgängigsten Produkte Bestand zu haben scheinen. Man könnte zwar versucht sein, die relativ tiefen Schweizer Preise der neuesten Produkte als indirektes Ergebnis der Intervention der Preisüberwachung auf die Praxis der EAK-Gremien zu interpretieren. Wahrscheinlicher aber ist, dass dies das - temporäre - Ergebnis einer relativen Abwertung des Schweizer Frankens darstellt³⁰⁾.

²⁹⁾ Sample-Umsatzanteil

³⁰⁾ Der Kurs des ECU stieg von 1988 bis 1992 von SFr. 1.68 auf SFr. 1.86, sank aber seither unter den Wert, welcher der Veröffentlichung im Jahresbericht 1991 zugrunde lag.

4.3. Konsequenzen

Insgesamt belegen auch diese neuesten Zahlen, dass erhebliche Preisdifferenzen - selbst gegenüber den teuersten europäischen Ländern - bestehen³¹⁾ und die in der Schweiz praktizierten Medikamentenpreise noch immer korrekturbedürftig sind.

Eine einmalige Korrektur würde zwar das Problem - im Moment - aus der Welt schaffen, liesse aber den Mechanismus, welcher diese internationale Preisdiskriminierung begünstigt, unberührt. Es liegt auf der Hand: schon in wenigen Jahren hätten weitere Wechselkursverschiebungen neue Diskrepanzen geschaffen, eine neue Korrekturrunde müsste angeordnet werden. Ein solches Vorgehen kann nicht befriedigen, schafft aber auch unnötigerweise Spannungen am Markt durch inkohärente Signalsetzung und bewirkt Korrekturschübe mit eventuell gravierenden Auswirkungen auf die ganze Pharmabranche. Notwendige Anpassungen hinausschieben löst keine Probleme, verstärkt aber die schliesslich unumgänglichen Anpassungskosten und macht das ganze Prozedere sehr viel schwieriger und schwerwiegender.

Kontinuierliche kleinere Korrekturen, wie sie von einem funktionierenden Markt ohne staatliche Intervention durchgesetzt würden, erlaubten weit weniger schmerzliche Anpassungen an sich ändernde wirtschaftliche Verhältnisse, erlaubten aber auch, diese Änderungen weit früher in die tägliche Praxis einfliessen zu lassen, als dies in einem kartellistisch sklerosierten Markt der Fall sein kann. Die Preisüberwachung kann sich daher nicht mit Einzelaktionen zufrieden geben, sondern muss darauf beharren, die Ursachen der beobachteten Marktdistorsionen auszuräumen und nicht nur Symptombehandlungen vorzuschlagen. Dies war der Sinn der - in der Optik von Marktsimulation konstruierten - Preisvergleichsmethoden, welche die Preisüberwachung seit 1991 in die Diskussion mit den interessierten Kreisen eingebracht hat.

Dies ist aus der Sicht der Preisüberwachung auch der Sinn der angekündigten Verordnungsänderungen³²⁾. Etwas freierer Markt, beispielsweise in Form von Parallelimporten, könnte zwar etwas Bewegung in den abgeschotteten Markt bringen und solche Anpassungen auf die Dauer erleichtern. Die - zum Teil institutionalisierten Widerstände - gegen eine solche Marktöffnung sind allerdings bedeutend und werden eine direkte Marktlösung wohl weiterhin zu verzögern wissen. Der gegenwärtige Vorschlag kann daher eine Zwischenlösung darstellen, welche auch helfen soll, den schliesslich unvermeidlichen Übergang weniger brutal ausfallen zu lassen.

³¹⁾ Dass das Österreichische Bundesinstitut für Gesundheitswesen in einer, am 6. September 1993 der Öffentlichkeit vorgestellten, Studie "Arzneimittelpreise im internationalen Vergleich" zu praktisch identischen Resultaten kommt, ist als weitere Bestätigung der Aussagen der Preisüberwachung anzusehen. Mehrwertsteuerbereinigte Publikumspreise liegen sehr nahe bei unseren Angaben für "neuere" Produkte (1979-..). Auf dem Niveau der Fabrikabgabepreise scheinen die gemessenen Unterschiede weniger gravierend, die Schweiz bleibt aber auch da klar an erster Stelle.

³²⁾ Revisionen der Verordnung VIII des Bundesrates und der Verordnung 10 des EDI angekündigt in der Antwort des Bundesrates auf die Interpellation David vom 2. September 1992.

6. Hypothekarkreditmarkt

Der erwartete allgemeine Zinsabbau hat stattgefunden. Binnen Jahresfrist sind die Zinsen für Hypothekarkredite auf breiter Front deutlich gesunken. Unter dem Druck des Wettbewerbs sind die Zinsen für Neuhypotheken und Festhypotheken von über 7 % relativ schnell auf 5 % - 5 1/2 % gefallen. Weniger dynamisch gestaltete sich die Rückbildung der Zinssätze bei den Althypotheken. Diese lagen am Jahresende noch immer bei durchschnittlich 6 %. Angesichts marktinhärenter Trägheiten, der nicht optimalen Markttransparenz und der fortschreitenden Konzentration auf dem Hypothekarkreditmarkt, bleibt weiterhin und noch vermehrt darauf zu achten, dass sich Anbieter und Nachfrager wettbewerbsgerecht verhalten.

6.1. Ausgangslage

Aufgrund seiner herausragenden volkswirtschaftlichen und sozialen Bedeutung bildet der Hypothekarkreditmarkt Gegenstand einer permanenten Marktbeobachtung durch die Preisüberwachung. Im Rahmen dieser Beobachtung bestehen regelmässige Kontakte zu wichtigen Hypothekarkreditinstituten, zur Schweizerischen Nationalbank, zur Eidgenössischen Bankenkommission und zu anderen interessierten Kreisen. Im Zentrum des Interesses steht bei diesen Kontakten die Frage des Funktionierens des wirksamen Wettbewerbs auf diesem Markt. In einer Beurteilung der Situation während der Hochzinsphase der Jahre 1991 und 1992 stellte die Preisüberwachung Ende 1992 fest, dass der Dekartellierungsprozess im Gange ist, und dass die Wettbewerbsintensität auf dem Hypothekarkreditmarkt in den letzten Jahren spürbar zugenommen hat³⁵⁾. Ein unmittelbarer Handlungsbedarf für den Preisüberwacher bestand damals deshalb nicht. Die Preisüberwachung kündigte indessen an, die aktuelle Periode sinkender Zinsen zum Testfall zu nehmen, ob der Wettbewerb auch in dieser Marktphase wunschgemäss funktioniert.

6.2. Marktgeschehen

Die etwas weniger restriktive Geldpolitik der Nationalbank eröffnete den Hypothekarinstituten zu Beginn des Jahres den erhofften Spielraum für Zinssenkungen. Die meisten Banken führten die Zinssätze für Neu- und Althypotheken in dieser Phase bei 7 % zusammen. Der verschiedentlich kritisierte Zustand des sogenannten Zinssplittings gehörte damit - allerdings nur für sehr kurze Zeit - der Vergangenheit an. Klar war indessen, dass dieser Schritt erst den Anfang für einen weiteren deutlichen allgemeinen Zinsabbau bilden konnte. Eindeutige Zeichen hierfür bildeten etwa der markante Rückgang der kurzfristigen Passivzinssätze sowie die Tatsache, dass die Banken die Zinssätze für Kassenobligationen in mehreren Runden deutlich zurücknahmen und im März auch die Vergütungen für Sparguthaben reduzierten. Die Ankündigung der Zürcher Kantonalbank von Ende Februar 1993, die Zinssätze für

³⁵⁾ Vgl. dazu den "Bericht über die aktuellen Wettbewerbsverhältnisse auf dem schweizerischen Hypothekarkreditmarkt", in: VKKP 1b/1993, S. 59 A

Neuhypotheken per sofort und die Zinssätze für Althypotheken per 1. August auf 6 1/2 % zu senken, kam unter diesen Umständen nicht überraschend. Im Verlaufe der folgenden Wochen reduzierten die meisten Banken die Zinssätze für Neuhypotheken ebenfalls per sofort. Demgegenüber nahmen die Banken die Zinssätze für Althypotheken mit einer Verzögerung von zwei bis vier Monaten erst im Verlaufe des Sommers auf in der Regel 6 1/2 % zurück. Aufgrund der fortschreitenden Zinsentspannung bei den für die Refinanzierung der Hypotheken relevanten Passivgeldern, eines bedeutenden Anstiegs der Spargeldvolumina und der eingetretenen Margenvergrößerung im Hypothekarkreditgeschäft gab es im Frühling klare Hinweise dafür, dass noch Spielraum für weitere Zinssenkungen - insbesondere auch bei den Althypotheken - besteht³⁶⁾. Um sich Klarheit über die Markt- und Wettbewerbssituation zu verschaffen, nahm der Preisüberwacher aus diesem Grunde das Gespräch zu führenden Hypothekarkreditinstituten, zur Schweizerischen Nationalbank, der Eidgenössischen Bankenkommission, dem Schweizerischen Verband der Immobilientreuhänder und dem Schweizerischen Mieterinnen- und Mieterverband auf.

In der Folge bestätigte sich, dass das Zinssenkungspotential tatsächlich nicht ausgeschöpft war. Im Mai/Juni gaben die meisten Banken eine weitere Zinssenkung für Hypothekarkredite bekannt. Während die Sätze für Neuhypotheken per sofort auf in der Regel 6 % reduziert wurden, nahmen die Banken auch in diesem Fall die Sätze für Althypotheken erst im Herbst mit einer mehrmonatigen Verzögerung zurück. Aus der Sicht des Mieters und der Mieterin besonders bedeutsam war indessen die Tatsache, dass die Kantonalbanken die Zinssätze rechtzeitig, d.h. mindestens drei Monate vor dem ortsüblichen Kündigungstermin der Mietverträge, angekündigten³⁷⁾ und damit die Voraussetzungen für Mietzinssenkungen noch im laufenden Jahr schufen³⁸⁾.

Bei anhaltend sinkendem Zinstrend verdichteten sich im Spätsommer die Anzeichen dafür, dass vorhandene Wettbewerbsspielräume auf dem Hypothekarkreditmarkt nicht konsequent genutzt werden. Der Preisüberwacher nahm aus diesem Grund anfangs September wiederum Kontakt zu den interessierten Kreisen auf und führte mit deren Vertretern eine zweite Konsultationsrunde durch. Bereits anfangs Oktober gab die Genossenschaftliche Zentralbank als erstes gesamtschweizerisch tätiges Institut eine Senkung der Zinsen für Neuhypotheken per sofort und eine Reduktion des Zinssatzes für Althypotheken per 1. März 1994 bekannt. In den Monaten Oktober und November

³⁶⁾ Forderungen nach weiteren Zinssenkungen wurden in dieser Phase auch auf politischer Ebene vorgebracht. So forderten etwa der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband und die Gewerkschaft Bau und Industrie insbesondere die Kantonalbanken auf, spätestens anfangs Juni eine Hypothekarzinssenkung auf 6 % anzukündigen. Forderungen nach weiteren Zinssenkungen wurden auch in einer dringlichen Einfachen Anfrage von Nationalrat Rudolf Strahm und in einer Initiative der SP-Fraktion erhoben.

³⁷⁾ Gemäss ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung gelten die Kantonalbanken als die für die Mieterschutzgesetzgebung massgebenden Referenzbanken.

³⁸⁾ Die von verschiedenen Grossbanken vorgenommene Bewertung frühzeitiger Ankündigungen von Zinssenkungen als "PR-Gag" greift deshalb eindeutig zu kurz.

folgten massgebliche Hypothekarkreditinstitute - insbesondere die Kantonalbanken - und wichtige Versicherungsgesellschaften diesem Beispiel, indem sie die Zinssätze für Neuhypotheken ebenfalls per sofort auf 5 1/2 % senkten und für Frühling 1994 eine Reduktion der Zinssätze für Althypotheken auf diesen Wert ankündigten.

Bereits auf den ersten Januar 1994 reduzierte der Schweizerische Bankverein als erste Grossbank ihren Richtsatz für Althypotheken auf 5 1/2 %. Überholt wurde dieses Bankinstitut aber schon im November von der Migrosbank, die auf den 1. März eine Senkung der Althypotheken auf 5 1/4 % ankündigte. Demgegenüber vertrat die Marktführerin, die Schweizerische Bankgesellschaft (SBG), im November nach wie vor die Meinung, der Markt sei für eine weitere Senkung der Hypothekarzinsätze noch nicht reif³⁹⁾. Die SBG konnte sich indessen den Marktkräften und dem allgemeinen Zinstrend nicht entziehen und gab schliesslich Ende Jahr ebenfalls eine Senkung der Zinsen für Althypotheken per 1. Februar 1994 bekannt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Marktkräfte und der Wettbewerb verhältnismässig rasch zu einem Absinken der Zinssätze für Neuhypotheken und insbesondere auch für Festhypotheken führten. Hingegen hinkten die Zinssätze der Althypotheken der Entwicklung im Neugeschäft regelmässig einige Monate hinterher, so dass praktisch während des ganzen Jahres ein "negativer" Zinssplit bestand.

6.3. Der 'negative' Zinssplit

Das in Phasen stark steigender Zinsen auftretende Phänomen der gespaltenen Zinssätze zwischen Neu- und Althypotheken wurde in der Vergangenheit - gerade auch von Bankenkreisen - lebhaft und wiederholt als "nicht marktkonform" kritisiert. Dabei wurde im wesentlichen geltend gemacht, dass allein der politische Druck eine marktgerechte Anpassung der Zinssätze für Althypotheken verhindere, die Zinssätze für Althypotheken mit anderen Worten künstlich tief gehalten seien. Demgegenüber vertrat der Preisüberwacher die Auffassung, dass es gute betriebs- und volkswirtschaftliche Gründe geben kann, in bestimmten Marktphasen Zinssplitting zu betreiben⁴⁰⁾. Im letzten Jahr hat sich nun gezeigt, dass das gleiche Phänomen (in umgekehrter Richtung) tatsächlich auch in Phasen stark sinkender Zinsen - wenn auch in quantitativer und in zeitlicher Hinsicht weniger ausgeprägt - auftritt. Als Erklärung für die Tatsache, dass die Zinsen für Althypotheken in einer Zinsabschwungphase für eine gewisse Zeit über diejenigen der Neuhypotheken lagen, fällt vor allem folgendes in Betracht:

³⁹⁾ Aussage Heinz Müller, Generaldirektor der Schweizerischen Bankgesellschaft (SBG) anlässlich des Herbstpressegesprächs der SBG vom 17. November 1993.

⁴⁰⁾ Vgl. dazu den "Bericht über die aktuellen Wettbewerbsverhältnisse auf dem schweizerischen Hypothekarkreditmarkt", in: VKKP 1b/1993 S. 80.

- Die Banken machen eine Durchschnittskostenbetrachtung und passen bestehende Hypotheken nicht unmittelbar an die Grenzkosten der Refinanzierung an. Dagegen werden Neuhypotheken zu den Grenzkosten vergeben. Die Banken sorgen damit für eine - volkswirtschaftlich nicht unvernünftige - Glättung der Zinsbewegungen. Bei der Spaltung der Zinssätze profitieren die Banken vom Umstand, dass die Altschuldner bis zum vertraglichen Kündigungstermin an ihre Bank gebunden sind und nicht sofort auf eine Neuhypothek umsteigen oder zu einer anderen Bank wechseln können.
- Die Langfristigkeit der Hypothekarkreditverträge und der institutionell nicht einfach zu vollziehende Gläubigerwechsel (Transaktionskosten, übrige Geschäftsbeziehungen zur Gläubigerbank) verleihen dem Hypothekarkreditmarkt eine gewisse Trägheit. Der Schuldner reagiert in der Regel nicht sofort auf ein günstiges Konkurrenzangebot einer anderen Bank und wird einen Wechsel der Bank nicht ohne Not vornehmen. Dies wahrscheinlich auch deshalb, weil er darauf zählt, dass im umgekehrten Fall, d.h. bei steigenden Zinsen, die Zinsen auf seiner Althypothek auch nicht an die steigenden Grenzkosten der Refinanzierung angepasst werden.
- Immerhin haben die Grossbanken aber auch offen erklärt, ihre Eigenkapitalrendite wesentlich erhöhen zu wollen⁴¹⁾. Die Rating-Agentur Moody beispielsweise, schreibt die geringe Eigenkapitalrendite der Schweizer Banken "den enorm engen Margen am Binnenmarkt und im Hypothekargeschäft" zu⁴²⁾. Die Grossbanken haben sich denn auch wiederholt dahingehend geäußert, die Rentabilität im Hypothekarkreditgeschäft zu steigern. Angesichts angeblich gestiegener Kreditrisiken wird die Zinsmarge im Hypothekargeschäft nach wie vor als ungenügend bezeichnet.
- Es wäre vor diesem Hintergrund plausibel, dass die Banken in der Absicht einer Margenvergrößerung mit einer Hypothekarzinssenkung so lange wie möglich zuwarten und die Zinsen für Althypotheken erst senken, wenn sie vom Markt und vom Wettbewerb dazu gezwungen werden⁴³⁾.

⁴¹⁾ Anlässlich ihrer Generalversammlung vom 29. April 1993 bezifferte die SBG ihre Eigenmittelrendite auf 7,4 % und nannte als mittelfristige Zielgrösse eine Eigenkapitalrendite von 10 %.

⁴²⁾ Vgl. dazu das in der "Schweizer Bank" 93/8, S. 4 ff wiedergegebene Gespräch mit einer Delegation der Rating-Agentur Moody.

⁴³⁾ Der St. Galler Wirtschaftsethiker Peter Ulrich vermutet sogar, "dass die neue Latte - 15 Prozent Eigenkapitalrendite - ein heimliches Mittel ist, um nach der Abschaffung der kartellistischen Verhältnisse in der Bankbranche den Wettbewerb bis zu den Grenzkosten zu vermeiden". Man habe sich - so Peter Ulrich weiter - "wohl unter den Bankführungen stillschweigend verständigt, die Messlatte bei der Eigenkapitalrendite so hoch anzusetzen, dass man sich nicht gegenseitig den Gewinn wegkonkurrenziert" (Weltwoche Nr. 46 vom 18.11.1993).

6.4. Markttransparenz

Die Transparenz auf dem Hypothekarkreditmarkt kann nicht als optimal bezeichnet werden. In der Tat wird es für den Schuldner zunehmend anspruchsvoller und aufwendiger, sich eine Marktübersicht zu verschaffen. Massgebende Bankinstitute wie etwa die Schweizerische Kreditanstalt oder die Schweizerische Volksbank geben für das Hypothekarkreditgeschäft nicht einmal mehr Richtsätze bekannt. Dazu kommt, dass die publizierten Zinssätze nicht immer auch den effektiv angewandten entsprechen. So ist beispielsweise bekannt, dass gute Kunden mit den Banken um einiges günstigere Konditionen, als die offiziell publizierten, aushandeln können. Diese Intransparenz ist zu bedauern, weil Markttransparenz eine wichtige Bedingung für das Funktionieren des wirksamen Wettbewerbs darstellt. Zudem hat der Hypothekarzinsatz eine herausragende volkswirtschaftliche und soziale Relevanz. Es besteht auch von daher bestimmt ein öffentliches Interesse an einer Publikation des Hypothekarzinsatzes.

Die neue Politik, die Zinsen individuell nach Massgabe der Schuldnerbonität und des Objektrisikos festzulegen, ist vom Prinzip zwar durchaus begrüssenswert. Dem Anliegen nach risikogerechterer Gestaltung der Hypothekarzinsätze würde indessen nicht entgegenstehen, für das Hypothekarkreditgeschäft einen Richt- oder Basissatz (beispielsweise für erstklassige Schuldner und Objekte) und die Kriterien, die für ein Abweichen von diesem Basiswert nach oben oder unten massgebend sind, bekanntzugeben. Wenn tatsächlich die risikogerechtere Festlegung der Zinssätze die Motivation für die Politik der Preisdifferenzierung ist, könnte im übrigen die Differenzierung weit konsequenter durchgeführt werden. Es ist unter dem Gesichtspunkt einer risikogerechten Zinssatzfestlegung nicht einsichtig, weshalb beispielsweise der erste Drittel der Belehnungssumme gleich hoch zu verzinsen ist, wie der (wesentlich risikoreichere) zweite Drittel der belehnten Kreditsumme. Eine risikogerechtere Zinssatzgestaltung würde ferner ohne Zweifel auch Anreize für eine volkswirtschaftlich sinnvolle Amortisation der Hypothekardarlehen schaffen. Dies gilt insbesondere für klassische Wohnbauhypotheken.

6.5. Gesamtbeurteilung

Die Vorgänge auf dem Hypothekarkreditmarkt im Jahr 1993 haben im wesentlichen bestätigt, dass der Wettbewerb insgesamt befriedigend funktioniert. Dies gilt insbesondere für das Neugeschäft, aber nur mit einigen Vorbehalten für das Altgeschäft. Im Altgeschäft sind gewisse Verzögerungstendenzen nicht zu verkennen. Immerhin hat sich aber gezeigt, dass der Markt und das Wettbewerbsverhalten verschiedener Anbieter jeweils relativ rasch zu Zinssenkungen auch bei Althypotheken und damit wieder zu einer Margenerosion geführt haben. Von daher rechtfertigt es sich, grundsätzlich weiterhin auf die Markt- und Wettbewerbskräfte zu vertrauen.

Für das Funktionieren des Wettbewerbs haben sowohl die Anbieter als auch die Nachfrager ihren Beitrag zu leisten. Die Nachfrager müssen nach Abschaffung der formellen Zinskartelle bereit sein, Preisvergleiche anzustellen, Konkurrenzofferten einzuholen und mit den Banken und anderen Anbietern um möglichst günstige Konditionen zu verhandeln. Eine Hilfestellung könnten ihnen dabei die Eigentümer- und Mieterorganisationen bieten. Aufgrund ihrer Marktübersicht dürften diese

Organisationen am ehesten in der Lage sein, für eine Verbesserung der Transparenz zu sorgen. Je wettbewerbsgerechter und kritischer sich die Nachfrager verhalten, desto kleiner ist die Gefahr, dass die Anbieter von Hypothekarkrediten die Zinse künstlich hochhalten (bzw. missbräuchlich erhöhen) und Kartellrenten realisieren können.

Auf der Anbieterseite bleibt darauf zu achten, dass die Politik der nicht koordinierten Zinssatzfestlegung fortgesetzt wird. Dabei kommt insbesondere auch sogenannten Aussenseitern, aber auch den Versicherungsgesellschaften, eine wichtige Rolle zu. Es ist wünschenswert, dass diese Anbieter ihre "Spielverderberrolle" weiter spielen und für die notwendigen Wettbewerbsimpulse sorgen. Zwar sind Banken wie etwa die Migrosbank oder die Genossenschaftliche Zentralbank aufgrund ihrer - verglichen mit den Grossbanken - bescheidenen Bilanzsumme naturgemäss nicht in der Lage, eine eigentliche Leaderfunktion auf dem Hypothekarkreditmarkt zu übernehmen⁴⁴⁾. Aufgrund ihrer *gesamtschweizerischen* Tätigkeit vermögen sie indessen doch wichtige Signale zu setzen und damit die Preisspielräume ihrer Konkurrenten einzuengen. Wettbewerbsimpulse sind umso wichtiger, als sich der Konzentrationsprozess im Bankengewerbe und auf dem Hypothekarkreditmarkt auch 1993 unvermindert fortgesetzt hat⁴⁵⁾ und sich weiter fortsetzen wird.

Der Preisüberwacher wird den Vorgängen auf dem Hypothekarkreditmarkt jedenfalls weiterhin seine stete besondere Aufmerksamkeit schenken.

⁴⁴⁾ Immerhin konnte die Migrosbank 1993 bei den hypothekarisch gedeckten Ausleihungen einen Zuwachs von 25 % verzeichnen. Sie konnte ihren Marktanteil damit markant ausdehnen.

⁴⁵⁾ Zu erinnern ist dabei zum Beispiel an die Integration der Schweizerischen Volksbank in die CS-Holding, an verschiedene Zusammenschlüsse unter den Regionalbanken, an die Fusion der beiden Genfer Kantonalbanken, an den bevorstehenden Zusammenschluss der vier Waadtländer Banken sowie an die bevorstehende Übernahme der Seeland-Bank durch den Schweizerischen Bankverein.