

**A Tätigkeitsberichte
Rapports d'activité
Rapporti d'attività**

**A 2 Preisüberwacher
Surveillant des prix
Sorvegliante dei prezzi**

A 2 1. Jahresbericht des Preisüberwachers

I.	EINLEITUNG	705
II.	AUSGEWÄHLTE THEMEN AUS DEM TÄTIGKEITSBEREICH DER PREISÜBERWACHUNG	708
	1. GRAT/TarMed	708
	1.1. Ziele des GRAT/TarMed	708
	1.2. Analyse der Version β -3	709
	1.3. Überarbeiteter Tarif in der Version α -2	710
	1.4. Ausblick	711
	2. Spital-, Physiotherapie- und Hörgerätetarif	711
	2.1. Spitaltaxen	711
	2.2. Physiotherapietarif	712
	2.2.1. Nationaler Tarif	712
	2.2.2. Kantonale Tarife	713
	2.2.3. Anpassungsmethode	713
	2.3. Hörgerätetarif	714
	2.3.1. Analyse	715
	2.3.2. Der neue Hörgerätetarif	716
	3. Radio- und Fernsehgebühren	717
	3.1. Tarifantrag	717
	3.2. Beurteilung	717
	3.2.1. Allgemeine Beurteilung	717
	3.2.2. Analyse des Finanzplans	718
	3.3. Empfehlung	719
	3.4. Entscheid des Bundesrates	720
	4. Kabelfernsehgebühren der Cablecom	720
	4.1. Ausgangslage	720

4.2.	Analyse	721
4.2.1.	Aufwertungen und Mehrfachabschreibungen	721
4.2.2.	Gemeinkosten	722
4.2.3.	Zwangskonsum	722
4.3.	Resultate	723
5.	Gasmarkt	724
5.1.	Ausgangslage	724
5.2.	Marktorganisation	725
5.2.1.	Swissgas AG	726
5.2.2.	Die Regionalgesellschaft	726
5.3.	Hauptergebnisse	727
5.3.1.	Bindung an den Heizölpreis	727
5.3.2.	Überwälzung der Kosten	727
5.3.3.	Der Kern des Problems	727
5.4.	Perspektiven	728
6.	Wassertarife	729
6.1.	Umfrage und deren praktische Anwendung	729
6.1.1.	Preisvergleiche	729
6.1.2.	Kostenvergleiche	730
6.2.	Untersuchte Fälle	730
6.3.	Ein konkretes Beispiel	730
6.4.	Ausblick	732
7.	Abfallgebühren	733
7.1.	Gutachten zur Kapazitätssituation	733
7.2.	Ausblick	734
III.	STATISTIK	737
1.	Hauptdossiers	737
2.	Untersuchungen gemäss Art. 6 ff. PüG	738
3.	Behördlich festgesetzte, genehmigte oder überwachte Preise gemäss Art. 14 und 15 PüG	739
4.	Publikumsmeldungen	744

IV.	GESETZGEBUNG UND PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE	749
	1. Gesetzgebung	749
	1.1. Bundesverfassung	749
	1.2. Gesetze	749
	1.3. Verordnungen	749
	2. Parlamentarische Vorstösse	750
	2.1. Motionen	750
	2.2. Postulate	750
	2.3. Interpellationen	750
	2.4. Einfache Anfragen	751

I. EINLEITUNG

Im vergangenen Jahr sah sich der Preisüberwacher mit einer auffallend hohen Anzahl Fälle von grosser volkswirtschaftlicher und sozialer Bedeutung konfrontiert. Entsprechend lösten diese in der Öffentlichkeit und bei betroffenen Konsumentinnen und Konsumenten ein grosses Echo und hohe Erwartungen aus. Besonders hohe Wellen warfen der neue gesamtschweizerische *Ärztetarif*, die angekündigte Gebührenerhöhung der *Cablecom*, aber auch die *Hypothekarzinsen*.

Gleich zweimal von der Tätigkeit des Preisüberwachers profitieren können Radio- und Fernsehkonsumenten. So erreichte der Preisüberwacher in intensiven Verhandlungen mit der *Cablecom*, dass die Gebühren für den Kabelanschluss nicht wie geplant landesweit auf Fr. 24.- monatlich erhöht, sondern lediglich in eine Bandbreite von Fr. 17.- bis Fr. 22.- überführt werden. Zudem gelang es in zwei Bereichen, einen oft kritisierten „Zwangskonsum“ zu beseitigen: Der Vollservice bis zur Steckdose ist in Zukunft nicht mehr obligatorisch, sondern fakultativ und „Nur-Radio“-Hörer zahlen neu einen stark reduzierten Ansatz von Fr. 14.- monatlich. Durch den im Dezember abgeschlossenen Verkauf der *Cablecom* ändert sich an der erzielten Übereinkunft nichts. Auch der neue Eigentümer bleibt bis Ende 2001 an die mit dem Preisüberwacher getroffenen Vereinbarungen gebunden.

Eine Empfehlung des Preisüberwachers an den Bundesrat führte weiter dazu, dass die *SRG* die Radio- und Fernsehkonzessionsgebühren auf den Beginn dieses Jahres nur um 5.3 Prozent statt wie beabsichtigt um 9.8 Prozent erhöhen kann.

Ein sehr wichtiger Schwerpunkt in der Tätigkeit des Preisüberwachers ist und bleibt das Gesundheitswesen. Zu analysieren galt es im vergangenen Jahr insbesondere den neuen Arzt- und Spitaltarif (*Grat/TarMed*). Diese Untersuchung ergab, dass entgegen den von den Tarifpartnern bereits Anfang Jahr voreilig ergangenen Verlautbarungen die Tarifrevision alles andere als kostenneutral ausfallen würde. Gemäss Berechnungen des Preisüberwachers hätte der neue Tarif in der freien Arztpraxis nämlich zu Mehrkosten von insgesamt rund einer Milliarde Franken geführt! Auf Anweisung der zuständigen Departementsvorsteherin mussten die Tarifpartner den Tarif deshalb im Sinne der Stellungnahme des Preisüberwachers überarbeiten, mit der Auflage der Wahrung der Kostenneutralität. Die in der Zwischenzeit vorgenommenen Verbesserungen am Tarif genügen allerdings nicht, um dieses Ziel zu erreichen. Unklar bleibt im übrigen, ob zwischen den Ärzten und den Krankenkassen überhaupt eine vertragliche Einigung zustande kommt und wann der neue Tarif gegebenenfalls in Kraft treten kann.

Während die bisherige Überprüfungspraxis des Preisüberwachers bei den *Spitaltaxen* durch Beschwerdeentscheide des Bundesrats weiter gestärkt und konsolidiert wurde, entwickelte die Preisüberwachung für den

Bereich der *Physiotherapietarife* eine neue Methode, die eine Anpassung des nationalen Tarifmodells an die unterschiedlichen kantonalen Verhältnisse erlaubt. Dazu wird sich der Bundesrat demnächst im Rahmen eines hängigen Tarifbeschwerdeverfahrens noch zu äussern haben.

Nach wie vor ein wichtiges Tätigkeitsfeld bildet auch das kommunale und regionale Versorgungs- und Entsorgungswesen:

Im Bereich der *Abfallwirtschaft* hat ein vom Preisüberwacher in Auftrag gegebenes Gutachten bestätigt, dass aufgrund der bestehenden Verbrennungskapazitäten bis auf weiteres auf den Bau der geplanten Anlagen im Tessin und in Thun verzichtet werden kann. Ob die beiden Anlagen dereinst trotzdem gebaut werden, bleibt vorerst offen. Aufgrund des Anfang 2000 in Kraft getretenen Deponieverbotes wird sich die Auslastung einzelner Anlagen im Übrigen deutlich verbessern und als Folge davon werden in den betroffenen Regionen die Verbrennungspreise und Abfallgebühren sinken. Die erwarteten positiven Auswirkungen der vom Preisüberwacher geforderten verstärkten interregionalen Zusammenarbeit werden damit immer deutlicher sichtbar.

Erstmals näher befasst hat sich der Preisüberwacher mit dem *Gasmarkt*. Die entsprechende Marktanalyse hat strukturelle Probleme zu Tage befördert, die sich für bestimmte Versorgungsgebiete und Kunden preisstigernd auswirken. Es erscheint auf alle Fälle angezeigt, die festgestellten Schwächen in der Marktorganisation bereits im Rahmen der Diskussionen um die bevorstehende Liberalisierung des Gasmarktes gezielt anzugehen.

Nachdem 1998 wichtige Grundlagenarbeit geleistet wurde, hat sich der Preisüberwacher letztes Jahr verstärkt in konkreten Fällen mit den *Wassertarifen* beschäftigt. Dabei haben sich die vor einem Jahr entwickelten statistischen Verteilraster, die eine erste Grobbeurteilung der Kosten- und Preissituation eines Wasserwerkes und eine Triage der problematischen von problemlosen Fällen erlauben, in der Anwendungspraxis bewährt. In der Region Lausanne beispielsweise konnte eine geplante Erhöhung der Wasserpreise um 10 Prozent erfolgreich abgewendet werden.

Zweimal für Diskussionen im abgelaufenen Jahr sorgte schliesslich der *Hypothekarkreditmarkt*. Während viele Banken eine fällige Hypothekarzinsensenkung zu Beginn des Jahres mit dem Argument angeblicher Zinsunsicherheit monatelang ungebührlich hinauszögerten und die Zinsen erst senkten, nachdem der Preisüberwacher aktiv wurde, zögerten verschiedene Banken im Herbst letzten Jahres nicht, einen Ausschlag der Zinsen zum Anlass für eine Ankündigung einer Hypothekarzins~~erhöhung~~ zu nehmen. Dieses „asymmetrische“ Verhalten der Banken musste eine öffentliche Kritik des Preisüberwaches auslösen. Nach der Einschätzung des Preisüberwachers handelte es sich beim Zinsanstieg vom letzten Oktober nämlich bloss um einen Zinsbuckel. In der Tat trat denn auch bereits Ende Jahr wieder eine leichte Zinsentspannung ein. Da sich die Zinsmargen im Übrigen auf einem rekordverdächtigen Niveau bewegen,

mussten die angekündigten Zinserhöhungen als jedenfalls überstürzt und übertrieben bezeichnet werden.

Sehr weitreichende negative Konsequenzen für Konsumentinnen und Konsumenten hat ein im Dezember letzten Jahres ergangener Bundesgerichtsentscheid betreffend Parallelimport. Gemäss diesem Urteil gilt im Bereich des Patentrechts der Grundsatz der *nationalen* Erschöpfung. Damit kann sich ein Patentinhaber erfolgreich gegen den Parallelimport eines patentgeschützten Produkts zur Wehr setzen und die Hochpreisinsel Schweiz bleibt weiterhin vom Ausland abgeschottet. Einen Rückschlag erlitten damit vor allem auch die Bemühungen um tiefere *Medikamentenpreise* in der Schweiz. Jetzt ist der Gesetzgeber aufgerufen, durch eine entsprechende Revision des Patentgesetzes den Grundsatz der *internationalen* Erschöpfung festzuschreiben und damit die Voraussetzungen für Parallelimport zu schaffen.

II. AUSGEWÄHLTE THEMEN AUS DEM TÄTIGKEITSBEREICH DER PREISÜBERWACHUNG

Im Folgenden werden sieben Beispiele aus dem Tätigkeitsbereich der Preisüberwachung näher dargestellt. Die Darstellung verfolgt den Zweck, anhand konkreter Fallbeispiele Tätigkeit, Arbeitsmethoden, Probleme, Erkenntnisse und Resultate der wettbewerbspolitischen Preisüberwachung vertieft darzustellen.

1. GRAT/TarMed

Die Preisüberwachung hat bei der Überprüfung des neuen Ärzte- und Spitaltarifs TarMed (vormals GRAT) erhebliche Mängel festgestellt, die zu massiven Kostensteigerungen im Gesundheitswesen geführt hätten. Dank den Empfehlungen des Preisüberwachers sollten Kostensteigerungen in der Grössenordnung von 1 Milliarde Franken pro Jahr verhindert werden.

1.1. Ziele des GRAT/TarMed

Der neue Einzelleistungstarif TarMed wird die Vielzahl von Arzt- und Spitaltarifen für die Kranken-, Unfall-, Invaliden- und Militärversicherung ablösen und durch eine in der ganzen Schweiz gültige einheitliche Tarifstruktur ersetzen. Dazu definiert ein Leistungskatalog rund 4200 Leistungen, jeweils unterteilt in ärztliche und technische Leistung, und bewertet sie mit Taxpunkten. In Zukunft unterscheiden sich die Tarife damit nicht mehr nach den zugrunde liegenden *Taxpunkten* sondern nur noch nach den *Taxpunktswerten*, die im Krankenversicherungsbereich weiterhin kantonal festgelegt werden.

Als Tarifpartner direkt an der Ausarbeitung des Tarifs beteiligt sind die Leistungserbringer (FMH und H+ - Die Spitäler der Schweiz) sowie die Versicherer (Medizinaltarifkommission MTK und das Konkordat der Schweizerischen Krankenversicherer KSK). Der Tarif muss vor dem Inkrafttreten durch den Preisüberwacher geprüft und durch den Bundesrat genehmigt werden.

Die Hauptziele des neuen Tarifs liegen neben der Vereinheitlichung der Tarifstruktur in der systematischen und adäquaten Bewertung der ärztlichen Leistung sowie in der betriebswirtschaftlich fundierten Abgeltung der Infrastruktur. Diese Bewertung führt zu einer Aufwertung der eigentlichen ärztlichen Leistung und zu einer Abwertung der technischen Leistung. Damit soll auch eine finanzielle Besserstellung der Grundversorger im Vergleich mit den Spezialisten einhergehen.

1.2. Analyse der Version β -3¹

Der Preisüberwacher hat in seinen beiden Stellungnahmen vom 31. März 1999 und vom 10. August 1999 zum TarMed grundsätzlich die Bestrebungen begrüsst, die Tarife im Gesundheitswesen auf eine betriebswirtschaftliche Basis zu stellen und die ärztliche Leistung im Vergleich mit der technischen Leistung aufzuwerten. Der im März 1999 der Preisüberwachung vorgelegte Tarif in der Version β -3 weist aber gravierende Mängel auf, die vor Inkraftsetzung zu beheben sind. Im Folgenden werden die Hauptprobleme kurz dargestellt (für eine ausführliche Diskussion der Kritik vgl. die Stellungnahme vom 31. März 1999 im Anhang, S. 803 ff.).

Kostenneutralität: Die Tarifpartner haben sich vertraglich darauf geeinigt, dass die Einführung des neuen Tarifs nicht zu einer weiteren Kostensteigerung im Gesundheitswesen führen darf. Die Einhaltung dieser Bedingung wurde auch vom Preisüberwacher und vom Departement des Innern mehrmals unmissverständlich gefordert. Eine strikte Überprüfung der Kostenneutralität ist aus zwei Gründen unerlässlich: Erstens besteht bei Neutarifizierungen grundsätzlich die Gefahr von Kostensteigerungen und zweitens existiert beim TarMed, wie bei jedem Einzelleistungstarif, ein grosser Anreiz zur Mengenausweitung. Ende Januar 1999 haben die Tarifpartner die Erreichung dieser Vorgabe verkündet, obschon zu diesem Zeitpunkt eine allgemein anerkannte Definition des Begriffs der «Kostenneutralität» fehlte; eine praktikable Umsetzung steht für den Bereich der Krankenversicherung Ende 1999 weiterhin aus. Damit bleibt unklar, wie eine unerwünschte Kostenentwicklung genau gemessen und umgehend korrigiert werden kann.

Referenzeinkommen: Mit dem neuen Tarif sollen bisher finanziell sehr gut gestellte Ärzte wie Gynäkologen oder Ophtalmologen tiefere und bis anhin weniger verdienende Ärzte wie Allgemeinpraktiker, Pädiater oder Psychiater höhere Einkommen erzielen. Diese Zielsetzung wird von der Preisüberwachung begrüsst.

Damit die Kostenneutralität eingehalten werden kann, muss das Ärzteeinkommen im Durchschnitt auf dem Niveau vor dem Tarifumbau bleiben. Die Tarifpartner vereinbarten ein Referenzeinkommen² von Fr. 217'575. Eine Berechnung anhand der bisher tatsächlich erzielten Einkommen der Ärzte ergab jedoch, dass das kostenneutrale Referenzeinkommen bei Fr. 185'100 liegt. Damit wurde das Referenzeinkommen von den Tarifpartnern um rund Fr. 32'000 bzw. 15 Prozent zu hoch angesetzt.

¹ Die verschiedenen Versionen des Tarifs wurden alphanumerisch gekennzeichnet, wobei die β -Versionen Vorgänger der α -Versionen sind.

² Das Referenzeinkommen ist eine kalkulatorische Grösse, die angibt, wieviel ein freipraktizierender Arzt durch seine ärztliche Leistung entsprechend seiner Qualifikation und Verantwortung im Rahmen der Jahresarbeitszeit verdienen soll.

Verrechnete Arbeitszeit: Ärzte können nach dem Tarif in der Version β -3 Arbeitszeit und damit Leistungen abrechnen, die sie gar nie erbracht haben. Sie verrechnen immer ganze 5-Minuten-Intervalle, auch wenn die Konsultation weniger lange dauert. So wird beispielsweise eine 6-minütige Konsultation zu $2 \cdot 5$ Minuten, also 10 Minuten in Rechnung gestellt. Wird diese Verrechnung nicht erbrachter Leistungen rückgängig gemacht, so wird das Einkommen bei nach Zeit abgerechneten Leistungen um weitere 15 Prozent gesenkt.

Tarife für MRI- und CT-Untersuchungen: In den letzten Jahren ist es in der Schweiz nicht zuletzt infolge der anerkannterweise überhöhten Tarife zu einer sehr raschen Zunahme der MRI- und CT-Geräte gekommen. Heute weist die Schweiz denn auch nach den USA und Japan weltweit die dritthöchste Dichte an MRI-Geräten auf. Deshalb sind die Geräte in vielen Fällen suboptimal ausgelastet. Die Preisüberwachung ist folglich davon ausgegangen, dass im Rahmen des neuen Tarifs die dringend notwendige Korrektur der MRI- und CT-Tarife erfolgt.

Eine detaillierte Analyse der Preisüberwachung anhand der 10 häufigsten MRI- bzw. CT-Untersuchungen zeigte aber, dass die neuen Tarife weiterhin viel zu hoch sind. Insbesondere erwiesen sich die angenommenen täglichen Betriebszeiten als zu kurz, die unterstellte Untersuchungsdauer als zu lang und die geltend gemachten Anschaffungskosten als zu hoch. Der Preisüberwacher empfahl deswegen eine Senkung der MRI-Tarife von 766 auf 333 Taxpunkte (Reduktion um 57 Prozent) und der CT-Tarife von 348 auf 244 Taxpunkte (Reduktion um 30 Prozent).

1.3. Überarbeiteter Tarif in der Version α -2

Aufgrund der beiden Stellungnahmen des Preisüberwachers haben die Tarifpartner den TarMed bis im Oktober 1999 in wesentlichen Punkten überarbeitet. So wurde beispielsweise für das letzte 5-Minuten-Intervall eine neue Tarifposition mit einer um 50 Prozent reduzierten ärztlichen und technischen Leistung geschaffen. Damit wurde das Anliegen der Preisüberwachung in diesem Punkt vollumfänglich erfüllt.

Auch bei den Tarifen für die MRI- und CT-Geräte wurden die Empfehlungen des Preisüberwachers weitgehend befolgt. Die Anzahl Taxpunkte wurde von 766 auf 398 bzw. von 348 auf 216 gesenkt. Alleine deswegen können für die 10 wichtigsten Untersuchungen beim MRI gut 70 Mio Franken und beim CT knapp 60 Mio Franken pro Jahr eingespart werden.

Demgegenüber war die Befolgung in anderen Punkten unbefriedigend. Insbesondere das Referenzeinkommen wurde im Rahmen von Verhandlungen von Fr. 217'575 lediglich auf Fr. 207'000 gesenkt, ohne die Berechnung der Preisüberwachung zu widerlegen. Der verwendete Wert liegt Fr. 22'000 über dem von der Preisüberwachung ermittelten kostenneutralen Referenzeinkommen von Fr. 185'100. Nur schon damit würde den Ärzten eine durchschnittliche Einkommenserhöhung von 10 Prozent

zugestanden. Bei einer Zahl von rund 13'400 freipraktizierenden Ärzten entspricht dies jährlichen Mehrkosten zulasten der Sozialversicherungen in der Grössenordnung von 300 Millionen Franken. Mit der weiterhin steigenden Zahl der Ärzte in freier Praxis verschärft sich dieses Problem zusehends.

1.4. Ausblick

Der neue Tarif wird voraussichtlich erst auf den 1. Januar 2001 in Kraft treten, da es in den letzten Monaten des Jahres 1999 weitere Verzögerungen gab. Auch Ende 1999 liegt noch kein unterzeichneter Tarifvertrag vor, die Ratifikation durch die Ärztekammer wurde erneut verschoben und soll neuerdings im Februar 2000 erfolgen. Sollten die Verhandlungen zwischen den Vertragspartnern scheitern, wäre der Bundesrat gezwungen, selbst einen Tarif zu erlassen.

Entgegen den Versprechungen zur Abklärung der Kostenneutralität werden im Jahr 2000 keine Testläufe in Pilotkantonen vorgenommen. Ob der TarMed zumindest im Unfallversicherungsbereich auf den 1. Juli 2000 in Kraft treten wird, bleibt offen.

2. Spital-, Physiotherapie- und Hörgerätetarife

Neben der Überprüfung des neuen gesamtschweizerischen Arzttarifs (TarMed) hat sich die Preisüberwachung im Gesundheitssektor insbesondere mit den Taxen für stationäre Spitalaufenthalte, dem neuen schweizerischen Physiotherapietarif sowie dem neuen Hörgerätetarif der Invalidenversicherung (IV) befasst. Die Tarife von 40 Spitälern erwiesen sich trotz teilweise neuer Berechnungsmodelle grösstenteils als zu hoch. Beim Physiotherapietarif hat die Preisüberwachung eine neue Methode für die Festlegung der kantonalen Taxpunktwerte vorgeschlagen. Der Hörgerätetarif konnte in Zusammenarbeit mit der IV als wichtigstem Kostenträger für solche Geräte um durchschnittlich 22 Prozent reduziert werden.

2.1. Spitaltaxen

Auch dieses Jahr war wieder durch eine rege Prüftätigkeit im Bereich der Spitaltaxen geprägt. Die Tarife von 40 Spitälern aus den Kantonen Bern, Glarus, St. Gallen, Schaffhausen, Tessin, Thurgau und Zürich bildeten Gegenstand von Taxempfehlungen. In den Kantonen Schaffhausen, Thurgau und Zürich erfolgte die Berechnung der Taxen für das Jahr 2000 erstmals mit neuen kostenrechnungsgestützten Tarifmodellen. Alle drei Modelle zeichnen sich durch Mischtaxen mit mindestens einem Tages- und einem Fallelement aus. Dabei erlaubt das Zürcher PLT-Modell (PLT steht für Prozess-Leistungs-Tarifierung) die am stärksten verursacherbezogene Tarifierung, indem für die Kostenblöcke Hotellerie/Verwaltung/Pflege, Diagnose/Therapie, Intensivpflegestation und Implantate je nach

Fall verschiedene Pauschalen zur Anwendung gelangen sollen. Am PLT-Modell hatte die Preisüberwachung vor allem den fehlenden Ausweis der Kosten für Lehre und Forschung, die unterlassene Kapazitätsermittlung, die Gruppentaxen sowie die ungenügende Transparenz zu bemängeln.

Im Übrigen wird die Prüfmethode der Preisüberwachung im Bereich der Spitaltaxen vom Bundesrat im Rahmen von Beschwerdeverfahren weiterhin voll gestützt. Diesbezüglich gilt es insbesondere die Beschwerdeentscheide zu den umstrittenen Taxen 1998 für die stationäre Behandlung grundversicherter Patienten in öffentlichen Spitälern der Kantone Basel-Landschaft, St. Gallen und Thurgau³ zu erwähnen. Eine Präzisierung der Beurteilungspraxis erfolgte insbesondere betreffend Gruppentaxen, Kapazitätsermittlung und Transparenzansprüchen: Gemäss Basler Entscheid sind Gruppentaxen nur zulässig, sofern Spitäler bezüglich ihrer Struktur und ihrer Kosten vergleichbar sind. Im St. Galler Entscheid macht der Bundesrat deutlich, dass die Spitalauslastung bei unterdurchschnittlich tiefen Aufenthaltsdauern ausgehend von den effektiven Werten und nicht von höheren Durchschnittswerten zu ermitteln ist. Dem Thurgauer Entscheid ist schliesslich die Aussage zu entnehmen, dass sich die Kosten der allgemeinen Abteilung nur mittels Kostenrechnung, bestehend aus Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung, transparent ausscheiden lassen.

Die Preisüberwachung wird sich auch in Zukunft stark mit Spitaltaxen befassen und dabei unter anderem prüfen, ob die neuen Tarifmodelle die in sie gesetzten Hoffnungen bezüglich Kostendämpfung erfüllen können.

2.2. Physiotherapietarif

Im Jahr 1997 unterbreitete die Zentralstelle für Medizinaltarife der Preisüberwachung den neuen gesamtschweizerischen Physiotherapietarif. Das Ziel dieser Totalrevision bestand in der Erstellung eines neuen Tarifs auf der Basis der Kosten eines für die ganze Schweiz repräsentativen Physiotherapieinstituts, welches die Anforderungen des KVG bezüglich Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit erfüllen sollte. Zur Gewinnung der erforderlichen Kosten- und Leistungsdaten wurde eine Erhebung bei 119 Physiotherapiepraxen durchgeführt.

2.2.1. Nationaler Tarif

Im Juni 1997 hat die Preisüberwachung eine erste Stellungnahme zuhanden der Tarifpartner im Bereich der Unfall-, Invaliden- und Militärversicherung (UV/IV/MV) abgegeben. Diese sind den Empfehlungen nur teilweise gefolgt und haben schlussendlich einen Tarifvertrag mit einem

³ Entscheid vom 14. April 1999 betreffend Spitaltaxverordnung 1998 des Kantons Basel-Landschaft, Entscheid vom 14. April 1999 betreffend Tagespauschalen 1998 des Kantons St. Gallen und Entscheid vom 3. Februar 1999 betreffend Tagespauschalen 1998 des Kantons Thurgau.

Taxpunktwert von Fr. 1.-- unterzeichnet. Aufgrund der ungenügenden Berücksichtigung ihrer Empfehlungen hat die Preisüberwachung im November 1997 erneut Stellung genommen und für den UV/IV/MV-Bereich einen zum alten Tarif kostenneutralen Taxpunktwert von Fr. 0.91 empfohlen.

2.2.2. Kantonale Tarife

Im Bereich der Krankenversicherung ist der Taxpunktwert kantonal festzusetzen. Die kantonalen Verbände der Krankenversicherer und der Physiotherapeutinnen haben sich nach Unterzeichnung des Vertrages im UV/IV/MV-Bereich daran gemacht, unter Einbezug der Empfehlungen der Preisüberwachung kantonale Taxpunktwerte auszuhandeln. Diese Verhandlungen führten nicht immer zu einer Einigung, so dass momentan einige Beschwerden beim Bundesamt für Justiz hängig sind. Im Rahmen dieser Verfahren wurde die Preisüberwachung eingeladen, zur Festlegung der kantonalen Taxpunktwerte bzw. zu den Anpassungsmöglichkeiten des kostenneutralen nationalen Taxpunktwertes im UV/IV/MV-Bereich an die kantonalen Disparitäten Stellung zu nehmen.

Die kantonalen Physiotherapieverbände haben die Kosten des Modellinstituts neu berechnet, indem sie bei den einzelnen Kostenpositionen die ihres Erachtens angezeigten Werte für den jeweiligen Kanton eingesetzt haben. Die Berücksichtigung von kantonalen Disparitäten durch Anpassung der kantonalen Taxpunktwerte mittels Neuberechnung der Kosten von kantonalen Modellinstituten auf Basis des schweizerischen Modellinstituts halten wir jedoch nicht für angezeigt. Kantonale Tarifneuberechnungen wären nämlich mit folgenden drei Problemen behaftet: Erstens stellten sich statistische Probleme betreffend die Repräsentativität der Stichprobe. Zweitens würde man riskieren, dass die auf diese Weise ermittelten Kosten die vorerwähnten Erfordernisse des KVG nicht erfüllten. Schliesslich bestünde die Gefahr der Datenmanipulation. Aus diesen Gründen hat die Preisüberwachung eine Anpassungsmethode vorgeschlagen, welche auf dem nationalen Modellinstitut basiert und den verschiedenen Kostenkategorien Rechnung trägt.

2.2.3. Anpassungsmethode

Die Kostenpositionen des Modellinstituts lassen sich in zwei Kategorien aufteilen: In Ausgaben, welche mit lokalen Märkten verknüpft sind (Lohn- und Mietkosten) und gleichzeitig die wichtigsten Kostenblöcke im Modell darstellen sowie in Ausgaben für Güter, welche auf dem nationalen Markt beschafft werden können (wie z.B. medizinisches Material, Computer etc.). Mieten und Löhne sind verantwortlich für ca. 80 % der Gesamtkosten des Modells. Zu diesen Kosten existieren makroökonomische Indizes. Diese sind der schweizerischen Lohnstrukturerhebung sowie der Mietpreis-Strukturerhebung des Bundesamtes für Statistik (BFS) zu entnehmen. Dank dieser Daten gelingt die Abbildung des kantonalen Lohn- und Mietpreinsniveaus im kantonalen Taxpunktwert und gleichzeitig kann die Gefahr von manipulierten und nicht repräsentativen Daten gebannt

werden. Bei den restlichen ca. 20 % der Modellkosten geht die Preisüberwachung davon aus, dass sie sich nicht auf lokale Märkte zurückführen lassen und aus diesem Grund keine diesbezüglichen kantonalen Kostendifferenzen existieren, die es im Taxpunktwert abzubilden gilt. Es ist damit möglich, den kantonalen Taxpunktwert unter Berücksichtigung der kantonalen Lohn- und Mietpreisindizes festzusetzen⁴.

Sofern Kennzahlen des Gesundheitsmarktes (wie z. B. die Kosten pro Physiotherapeutin, Kosten pro erfassten Versicherten, Erkrankte pro erfassten Versicherten, Total der Versicherten pro Physiotherapeutin, Durchschnittskosten pro Erkrankten und Totalkosten pro Kanton) auf eine problematische Kostenentwicklung oder ein bedenkliches Kostenniveau hindeuten, ist es denkbar, den aufgrund der vorerwähnten makroökonomischen Indizes ermittelten Taxpunktwert einer weiteren Anpassung zu unterziehen.

Die Methode erlaubt die Berechnung von kantonalen Taxpunktwerten für physiotherapeutische Leistungen unter gleichzeitiger Wahrung des schweizerischen Durchschnittswertes von Fr. 0.91. Der Entscheid, ob die von der Preisüberwachung entwickelte Anpassungsmethode zum Tragen kommt, liegt jetzt beim Bundesrat.

2.3. Hörgerätetarif

In der Schweiz werden jährlich rund 35'000 Hörgeräte verkauft. Rund 80 % dieser Geräte werden von der IV und der Alters- und Hinterlassenen-Versicherung (AHV) ganz oder teilweise bezahlt. Daraus erwachsen den beiden Sozialversicherungen jährliche Kosten von gegen 80 Millionen Franken.

Die Vergütungen für Hörgeräte, welche durch die IV oder AHV bezahlt werden, sind in der Schweiz über einen gesamtschweizerischen Tarifvertrag zwischen IV und Branche geregelt. Dieser Tarif wird in der Regel auch von der Militärversicherung und der Unfallversicherung übernommen. Bei den Preisen handelt es sich um Höchstansätze, welche sowohl das Hörgerät selbst als auch die damit zusammenhängenden Dienstleistungen des Hörgeräteakustikers (Anamnese, Anpassaudiometrie, Beratung, Otoplastik, Nachbetreuung etc.) abgelten. Übersteigt ein Hörgeräte-

⁴ Die Formel lautet folgendermassen:

$$\text{TPW}_k = \text{TPW}_n (m_k * M + I_k * L + r * 100) / 100$$

TPW_k = Kantonaler TPW für Physiotherapieleistungen im KVG-Bereich

TPW_n = Nationaler und kostenneutraler TPW für Physiotherapieleistungen der Eidg. Sozialversicherer UV/IV/MV (Fr. 0.91)

m_k = Kantonaler Mietpreisniveau-Index (CH=100)

M = Mietkostenanteil im Physiotherapie-Modellinstitut (11.7%)

I_k = Kantonaler Lohnniveau-Index, privater Sektor (CH=100)

L = Lohnkostenanteil im Physiotherapie-Modellinstitut (67.3%)

r = Anteil der restlichen Kosten im Physiotherapie-Modellinstitut (21.0%)

preis den Höchstansatz, so sind die Restkosten von der versicherten Person zu tragen.

Über Jahre hatten zahlreiche Hörgeschädigte und die Medien das Preisniveau bei den Hörgeräten kritisiert: Die Preise für ein Hörgerät reichten von Fr. 2070.-- bis 4176.--⁵ und mehr. Auch die IV vermutete bereits seit längerer Zeit ein überhöhtes Preisniveau bei den Hörgeräten. Zudem setzte der bisherige Tarif falsche Anreize: Je moderner und luxuriöser ein Gerät war, desto mehr wurde von der IV vergütet. Diese Orientierung am Wünschbaren statt am Notwendigen widerspricht gemäss der IV dem Grundsatz der einfachen und zweckmässigen Versorgung, welcher im Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) festgehalten ist.⁶

Die IV trat deshalb mit dem Branchenverband der schweizerischen Hörgeräte-Hersteller, -Importeure und -Akustiker (Akustika) in Verhandlungen, um einen neuen Hörgerätetarif festzulegen. Dieser sollte sowohl tiefere Preise als auch die Orientierung am Grundsatz der einfachen und zweckmässigen Versorgung beinhalten. Aufgrund der unterschiedlichen Preisvorstellungen drohten jedoch die Verhandlungen zu scheitern. Die IV bat deshalb die Preisüberwachung um eine Empfehlung zum neuen Hörgerätetarif. Parallel dazu reichte der Branchenverband seine Stellungnahme zum neuen Tarif ein.

2.3.1. Analyse

Die Preisüberwachung stützte sich bei ihren Abklärungen einerseits auf Angaben der Invalidenversicherung (Modellseite) und andererseits auf eine Studie, welche die Branche in Auftrag gegeben hatte (Kostenseite). Zunächst wurden die von der Branche geltend gemachten Kosten überprüft und - wo nötig - angepasst. Reduziert wurden der Geschäftsführerlohn, die Raumkosten, die Kosten für Unterhalt und Reparatur, die Werbekosten, die Abschreibungen und der Finanzaufwand bzw. die Zinskosten.

Nach Anpassung der Kosten wurden diese im Modell der Invalidenversicherung eingesetzt. Die Nachkalkulation der Preisüberwachung kam zu ähnlichen Ergebnissen wie der Preisvorschlag der IV. Der Preisüberwacher empfahl deshalb der IV, an ihren Preisvorstellungen festzuhalten. Zudem empfahl der Preisüberwacher, die von Herstellern oder Händlern

⁵ Bisherige Vergütungspreise für eine monaurale Lösung, d.h. nur für ein Ohr.

⁶ „Gemäss Art. 21 Abs. 3 IVG muss ein Hilfsmittel einfach und zweckmässig sein. Ein Hörgerät ist dann als einfach und zweckmässig zu betrachten, wenn es die notwendige Hörverbesserung gewährleistet, angenehm zu tragen ist und optimal durch den Hörgeräteakustiker bzw. die Hörgeräteakustikerin angepasst worden ist. In diesem Fall übernimmt die IV die vollen Kosten.“ Vgl. Waehry, Heiner: „Der neue Hörgerätetarif“, in BSV (Hrsg.): Soziale Sicherheit. 2/1999. Seite 92

gewährten Rabatte zu berücksichtigen, einen Auslandpreisvergleich⁷ durchzuführen, für die Berechnung der Einstandspreise der Hörgeräte im Tarifmodell nur die günstigsten Geräte von ausreichender Qualität einzusetzen sowie bei Beschädigung oder Verlust eines Gerätes einen reduzierten Tarif für den Geräteersatz vorzusehen.

2.3.2. Der neue Hörgerätetarif

Nach der Stellungnahme des Preisüberwachers im Januar 1999 konnten sich die IV und die Branche auf einen neuen Hörgerätetarif einigen. Er trat auf den 1. April 1999 in Kraft. Neben den neuen Preisen enthält er insbesondere folgende Änderungen:

- Verträge werden neu mit den einzelnen Anbietern und nicht mehr mit der Branche als ganzes abgeschlossen.
- Wechsel von der technischen Indikation auf die medizinische Indikation.
- Pflicht zum Angebot der bestmöglichen, von der IV voll übernommenen Variante.

Gegenüber dem bisherigen Tarif konnten die Vergütungsansätze um durchschnittlich etwa 22 % gesenkt werden. Daraus resultiert schätzungsweise eine Kosteneinsparung von ca. 19 Mio Franken zu Gunsten von IV und AHV.

⁷ Dass der Auslandpreisvergleich ein sinnvolles Instrument zur Preisfindung ist, hat sich im Bereich der Hörgeräte im Laufe dieses Jahres bestätigt: Bei Batterien für Hörgeräte wurden von der Preisüberwachung Preisdifferenzen zu Deutschland von bis zu 200 % festgestellt.

3. Radio- und Fernsehgebühren

Der Bundesrat hat der SRG nur eine reduzierte Erhöhung der Radio- und Fernsehgebühren zugestanden und hat sich damit weitgehend der Empfehlung des Preisüberwachers angeschlossen. Die SRG hatte eine Erhöhung von 9.8 Prozent beantragt, was ihr zusätzliche Einnahmen von 107 Mio Franken gebracht hätte. Gestützt auf seine Analyse hat der Preisüberwacher dem Bundesrat eine Erhöhung um lediglich 4 Prozent empfohlen. Schliesslich entschied sich der Bundesrat für eine Erhöhung von 5.3 Prozent. Dies bedeutet für die SRG Mehreinnahmen von rund 60 Mio Franken.

3.1. Tarifantrag

Ende Dezember 1998 unterbreitete das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) dem Preisüberwacher das Gesuch der SRG um eine Anpassung der Radio- und Fernsehgebühren per 1. Januar 2000.

Darin ersuchte die SRG um eine Erhöhung für das Fernsehen von 13.17 % und für das Radio von 4.59 %, was einer durchschnittlichen Erhöhung von 9.8 % entspricht. Diese Erhöhung hätte der SRG Mehreinnahmen von rund 107 Mio Franken gebracht. Für die Radio- und Fernsehkonzessionäre wären die jährlichen Gebühren damit um Fr. 39.20 gestiegen (von Fr. 400.- auf Fr. 439.20 exkl. MWSt).

Als Begründung für die Erhöhung brachte die SRG insbesondere die aufgelaufene Teuerung seit 1993, die Kostenexplosion im Bereich der Übertragungsrechte, die aus Konkurrenzgründen notwendige Verbesserung des Programms sowie Risiken hinsichtlich der Werbeeinnahmen vor.

3.2. Beurteilung

Für seine Analyse stützte sich der Preisüberwacher auf Unterlagen der SRG⁸ sowie auf Auskünfte des BAKOM. Die allgemeine Beurteilung ergänzt mit einer detaillierten Analyse der Budgets und Pläne haben ihn davon überzeugt, dass die Forderung der SRG nicht akzeptabel ist.

3.2.1. Allgemeine Beurteilung

Die geringe Teuerung (1.4 %) seit der letzten Gebührenanpassung (1. Januar 1995) bildete ein erstes Argument gegen eine Erhöhung von 9 %. Die Argumentation der SRG, wonach die Gebühren abgesehen von der leichten Erhöhung 1995 (1 %) seit 1993 nicht mehr erhöht worden seien und die seither aufgelaufene Teuerung bis 2001 ungefähr 11 % betragen werde und eine Erhöhung um 9.8 % deshalb gerechtfertigt sei, musste zurückgewiesen werden. Zu berücksichtigen war auch, dass die SRG seit 1998 über jährlich rund 30 Mio Franken zusätzliche Mittel verfügen kann. Die jährlichen Verbreitungskosten wurden nämlich von der früheren Tele-

⁸ Tarifierungsbegehren vom 26.11.1998; Finanzperspektiven 1999-2003; Budget 1999.

com PTT in der Periode 1993 – 1997 zu hoch veranschlagt. Da seit 1998 die SRG selber für die Verbreitung der Programme verantwortlich ist, erhebt sie heute auch den ehemaligen Gebührenanteil der Telecom PTT und profitiert jetzt davon, dass die *effektiven* Verbreitungskosten deutlich tiefer sind. Zudem steht der SRG auch ein Teil der zwischen 1993 und 1997 von der Telecom PTT zuviel erhobenen Beträge zur Verfügung. Der Preisüberwacher vertrat die Ansicht, dass vor einer Gebührenerhöhung zuerst alle vorhandenen Mittel genutzt werden sollten.

3.2.2. Analyse des Finanzplans

Während in den Jahren 1995 und 1996 Überschüsse erzielt wurden⁹, war 1997 ein Defizit von 21.7 Mio Fr. zu verzeichnen und für 1998 und 1999 wurden Unterdeckungen angekündigt. Die Verschlechterung der Situation gegenüber dem Finanzplan 1997 resultierte einerseits hauptsächlich aus einer Verminderung der Gebühreneinnahmen¹⁰ und der Werbeeinnahmen und andererseits aus gestiegenen Gemeinkosten, Amortisationen und Kapitalkosten.

Auf der *Einnahmenseite*, insbesondere bei den Werbeeinnahmen, wurden gegenüber dem Finanzplan 1997 für die Jahre 2000 aufgrund des Einnahmerückgangs der Jahre 1996 und 1997 und des gestiegenen Werbeangebots ausländischer und schweizerischer Sender geringere Beträge budgetiert. Die Öffnung des Werbemarktes für andere Anbieter hat zwar einen (dämpfenden) Einfluss auf die entsprechenden Preise. Umgekehrt werden die Konjunkturerholung und mittelfristig eine Änderung der gesetzlichen Werbebeschränkungen im Sinne einer europäischen Anpassung zu neuen Werbeeinnahmen führen. Dies darf umso mehr erwartet werden, als sich die TV-Werbung in der Schweiz quantitativ noch auf einem bescheidenen Niveau bewegt. In den kommenden Jahren von sinkenden oder stabilen Werbeeinnahmen auszugehen, war deshalb pessimistisch. Die Überprüfung des Finanzplans hat auch gezeigt, dass die Sponsoring- und Programmeinnahmen unterschätzt werden.

Auf der *Aufwandseite* sind die Programm- und Produktionskosten zwischen 1995 und 2000 um 42 %, d.h. um jährlich durchschnittlich 7 % gestiegen. Dieser starke Anstieg ist zum einen auf massiv gestiegene Preise für Sportübertragungsrechte und zum anderen auf eine beachtliche Ausdehnung des Programmangebots von Radio und TV zurückzuführen. So hat sich das Volumen der Fernsehsendungen mit der Entwicklung der zweiten Sendeketten zwischen 1993 und 1998 verdoppelt. Um ihre Marktanteile (Zuschaueranteil) und damit auch ihre Werbeeinnahmen

⁹ 1995 betrug der Gewinn 49.2 Mio Franken, 1996 20.3 Mio Franken.

¹⁰ Während die Gebühren früher Bestandteil der Telefonrechnung waren, wird das Inkasso seit 1998 von der Billag besorgt. Dieser Wechsel führte zu einer Abnahme der Anzahl Konzessionäre und zu höheren Debitorenverlusten, d.h. zu geringeren Gebühreneinnahmen.

halten zu können, muss die SRG ein vielseitiges und attraktives Radio- und TV-Programm anbieten. Für die Preisüberwachung stellt sich dennoch die Frage, ob die von der SRG eingesetzten Mittel tatsächlich geeignet und notwendig sind, um die Marktanteile halten und das Überleben sichern zu können. Die Deckung der gestiegenen Aufwände erfordert finanzielle Mittel, die heute im Wesentlichen von den Konzessionären aufgebracht werden, die sehr sensibel auf Gebührenerhöhungen reagieren¹¹. Umgekehrt sind sich diese zuwenig bewusst, dass beispielsweise bei den Sportübertragungsrechten eine Preisexplosion stattgefunden hat. Überlegungen sollten daher sowohl auf der Ebene von Sportübertragungen und ihren Kosten¹² als auch auf der Ebene der Erhöhung der Sendezeit¹³ stattfinden.

Nach Abschluss seiner Analyse ist der Preisüberwacher zum Schluss gelangt, dass die budgetierten Programm- und Produktionskosten Reserven enthalten bzw. dass diese reduziert werden können, ohne dass dies die SRG gefährden würde. Zudem könnten Investitionen reduziert oder hinausgeschoben und damit Amortisationen und Zinsbelastungen vermindert werden.

3.3. Empfehlung

Eine gewisse Gebührenanpassung war angesichts der seit der letzten Erhöhung (1995) verstrichenen Frist und der damaligen Erhöhung von 1 %, dem 1997 entstandenen Betriebsdefizit und der für die nächsten Jahre budgetierten Fehlbeträge als gerechtfertigt zu bezeichnen. Im Umfeld der aktuellen Preisstabilität war hingegen eine Erhöhung um 9 % nicht akzeptabel. Angesichts des festgestellten Potentials für zusätzliche Werbe- und Programmeinnahmen einerseits und dem vorhandenen Senkungspotential bei den Programmkosten, den Amortisationen und den Zinsen andererseits, hat der Preisüberwacher dem Bundesrat schliesslich eine Erhöhung von durchschnittlich 4 % anstelle von 9.8 % empfohlen. Mit dieser Erhöhung kann die SRG ein ausgeglichenes Ergebnis erzielen.

¹¹ Vier Fünftel der Einnahmen der SRG sind Gebühreneinnahmen.

¹² Indem die SRG in das Spiel der kommerziellen Sender um den Erwerb von Sportübertragungsrechten eintritt, trägt sie zur Kostenexplosion dieser Rechte bei. Es fragt sich, ob zur Beruhigung der Situation nicht auf die Ausstrahlung gewisser Veranstaltungen verzichtet werden sollte.

¹³ Untersuchungen über die Kosten dieser Veränderungen (Erhöhung der Sendezeit, neue Programme) und ihre Wirksamkeit insbesondere auf den Zuschaueranteil, fehlen bis heute.

3.4. Entscheid des Bundesrats

Die SRG beantragte eine Erhöhung der Gebühren von durchschnittlich 9.8 %, was zusätzlichen Einnahmen von 107 Mio Franken entsprochen hätte. Der Bundesrat sprach ihr schliesslich eine durchschnittliche Erhöhung von 5.3 %. Dies verschafft der SRG zusätzliche Mittel von jährlich rund 60 Mio Franken. Gleichzeitig sprach der Bundesrat Fernsehketten in wirtschaftlich schwachen Regionen zusätzlich 2 Mio Franken – dies entspricht einer Erhöhung von 0.2 % - zu. In Berücksichtigung der der SRG (5.3 %), und den Regionalfernsehen (0.2 %) zugesprochenen Erhöhung sowie der Erhöhung der Mehrwertsteuer von 2 auf 2.3 % sieht die Erhöhung für die privaten Haushalte im Einzelnen wie folgt aus:

	Bisherige Gebühr	Erhöhung in %	Erhöhung in Fr.	Neue Gebühr (inkl. MWSt)
Radio	13.40	0.9 %	0.10	13.50
Fernsehen	20.70	8.6 %	1.80	22.50
Radio/TV pro Monat	34.10		1.90	36.00
Radio/TV pro Jahr	409.20		22.80	432.00

4. Kabelfernsehgebühren der Cablecom

Im Frühjahr 1999 kündigte die Cablecom die Einführung einer landesweiten Einheitsgebühr von Fr. 24.-- an, was vielerorts eine massive Erhöhung der Kabelfernsehgebühren bedeutet hätte. Aufgrund seiner Analyse kam der Preisüberwacher zum Schluss, dass eine Gebühr in dieser Höhe nicht zu rechtfertigen sei. Die Cablecom und der Preisüberwacher einigten sich im Herbst 1999 im Rahmen einer einvernehmlichen Regelung darauf, die Gebühr nicht auf Fr. 24.-- zu vereinheitlichen, sondern in eine Bandbreite von Fr. 17.-- bis Fr. 22.-- zu überführen.

4.1. Ausgangslage

Rund 90 % der Haushalte in der Schweiz verfügen über einen Kabelfernsehanschluss. Eine Sonderstellung unter den schweizerischen Kabelfernsehanschlüssen nimmt die Cablecom ein, die rund die Hälfte dieser Haushalte versorgt.

Im Frühjahr 1999 kündigte die Cablecom die Einführung einer landesweiten Einheitsgebühr von Fr. 24.-- an, verbunden mit einer Leistungsharmonisierung. Zu jenem Zeitpunkt belief sich die durchschnittliche monatliche Kabelfernsehgebühr in den Cablecom-Regionen auf rund Fr.

18.--¹⁴. Die Cablecom wollte die Gebührenharmonisierung also mit einer durchschnittlichen Gebührenerhöhung um einen Drittel verknüpfen. Die individuellen Preiserhöhungen hätten jedoch wesentlich höher ausfallen können, denn die bislang bezahlten Abonnementsgebühren betragen teilweise weniger als Fr. 10.--.

Nach dieser Ankündigung ging bei der Preisüberwachung eine Vielzahl an Meldungen ein, in denen teils massive Gebührenerhöhungen beanstandet wurden. Auch empörten sich die Meldenden in vielen Fällen darüber, dass die Cablecom die neue Gebührenhöhe mit einem Leistungsausbau begründe, den sie gar nicht wünschten. Insbesondere die Erhöhung der Zahl der Radio- und Fernsehprogramme sowie der neu obligatorische Vollservice bis zur Steckdose wurden oft als nicht erwünschte Mehrleistung bzw. *Zwangskonsum* bezeichnet.

4.2. Analyse

Im Frühjahr 1999 erklärte sich der Preisüberwacher bereit, neu den landesweiten Einheitstarif zu überprüfen. Bis dahin waren immer die Tarife einzelner lokaler Cablecom-Netze Gegenstand einer Überprüfung gewesen. Angesichts der Tatsache, dass es sich bei den Netzen der Cablecom technisch gesehen inzwischen ohnehin um ein einziges grosses Kabelnetz handelt, war eine Änderung der Prüfungspraxis angebracht.

Die Analyse des Preisüberwachers ergab, dass eine Einheitsgebühr von monatlich Fr. 24.-- nicht zu rechtfertigen sei. Zu diesem Ergebnis führten sowohl eine Analyse der geltend gemachten Kosten als auch Tarifvergleiche mit anderen Kabelfernsehunternehmen.

Als sehr problematisch erwiesen sich bei der Analyse die Preiserhöhungen an sich, die Aufwertungen bzw. Mehrfachabschreibungen, die einseitige Zuweisung von Gemeinkosten sowie die Ausweitung des Zwangskonsums.

4.2.1. Aufwertungen und Mehrfachabschreibungen

Die Cablecom akquirierte in den letzten Jahren etliche Kabelnetze. Wechselt ein Kabelnetz den Eigentümer, so birgt dies immer die Gefahr von Mehrfachabschreibungen, denn praktisch immer findet bei einem Handwechsel eine Aufwertung des Netzes statt. Die Folge: das erworbene Kabelnetz wird vom Käufer auf Basis des Verkehrswertes erneut vollständig abgeschrieben, wobei natürlich wieder die gleichen Kunden die Kapitalkosten (Abschreibungen und Passivzinsen) tragen müssen. Besonders störend ist es, wenn ein Kabelnetz in der Vergangenheit zu schnell abgeschrieben wurde und der Verkäufer die angehäuften stillen

¹⁴ Alle Preise verstehen sich exklusive Urheber- und Interpretrechte, Bakomabgabe und Mehrwertsteuer.

Reserven (Differenz zwischen Verkehrs- und Buchwert) als Verkaufsgewinn realisiert.

Der Verkehrswert eines Kabelnetzes hängt unter anderem davon ab, welche zukünftigen Ertragserwartungen der Käufer in den Betrieb des Netzes steckt. Damit ergibt sich im Hinblick auf die Gebührengestaltung ein problematischer Zirkelschluss: Je höher die Ertragserwartungen, desto höher der Verkehrswert; je höher der Verkehrswert, desto höher die Kapitalkosten; je höher die Kapitalkosten, desto höher die Abonnementsgebühr; je höher die Abonnementsgebühr, desto höher die Ertragserwartungen; et cetera. Mit anderen Worten: die hohe Abonnementsgebühr wird mit den hohen Kapitalkosten begründet, die jedoch eine direkte Folge der hohen Ertragserwartungen zum Zeitpunkt der Netzakquisition sind.

U. a. aufgrund des erläuterten Zirkelschlusses konnte der Preisüberwacher die Überprüfung der Einheitsgebühr auch nicht ausschliesslich auf die Kosten der Cablecom abstellen, sondern musste sich auch an anderen Bezugsgrössen orientieren wie z. B. den Kosten und Preisen effizienter Vergleichsunternehmen.

4.2.2. Gemeinkosten

Die Cablecom tätigt umfangreiche Investitionen zur Modernisierung ihres Kabelnetzes. Die Modernisierung ist einerseits notwendig, um die Übertragung von digitalen Signalen zu ermöglichen, die in naher Zukunft die Übertragung von analogen Signalen ablösen und den neuen Standard darstellen wird. Andererseits werden die Netze aber auch zweiwegtauglich gemacht, um die Voraussetzung für neue Dienstleistungen wie Internet oder Telefon zu schaffen. Somit kommen die umfangreichen Investitionen zwar auch dem Radio- und Fernsehkonsumenten zu Gute, aber eben nicht ausschliesslich.

Das Problem hierbei ist, dass sich die Modernisierungsinvestitionen in der Regel nicht direkt einem bestimmten Produkt (Radio/Fernsehen, Internet, Telefon) zuordnen lassen. Die Kapitalkosten, die aus diesen Investitionen resultieren, stellen somit Gemeinkosten dar. Ausgeschlossen scheint das Ansinnen der Cablecom, dass die gesamten Folgekosten der Modernisierungsinvestitionen dem Radio- und Fernsehkonsumenten aufgebürdet werden dürfen, da die Investitionen unbestritten (auch) Investitionen in die Zukunft bzw. in neue Dienstleistungen darstellen.

4.2.3. Zwangskonsum

Ähnlich verhält es sich mit dem Zusatzangebot der Cablecom, das den Vollservice bis zur Steckdose inklusive Modernisierung der Hausverteilanlage bei Bedarf umfasst. Das Zusatzangebot ebnet letztendlich den Weg für die neuen Dienstleistungen. Der zusätzliche Nutzen des Pakets für den herkömmlichen Radio- und Fernsehkonsument ist dagegen fraglich, denn auch bisher konnte eine grosse Anzahl von Radio- und Fernsehprogrammen störungsfrei empfangen werden. Und dies ist in der Re-

gel alles, was sich der herkömmliche Radio- und Fernsehkonsument für die nahe Zukunft wünscht, wie die bei der Preisüberwachung eingegangenen Publikumsmeldungen belegen.

Für dieses Problem konnte eine griffige Lösung gefunden werden, indem die Cablecom auch künftig ein Angebot *ohne* Vollservice bis zur Steckdose anbieten muss.

4.3. Resultate

Nach mehreren Verhandlungsrunden wurde schliesslich eine einvernehmliche Regelung¹⁵ unterzeichnet. Die Preisüberwachung hat in ihr kurz zusammengefasst Folgendes erreicht:

- Keine Erhöhung von Abonnementspreisen, die am Stichtag 1. April 1999 über Fr. 17.-- lagen: Preise, die über Fr. 22.-- lagen, müssen auf Fr. 22.-- gesenkt werden; Preise, die unter Fr. 17.-- lagen, dürfen auf maximal Fr. 17.-- angehoben werden; Preise, die zwischen diesen Grenzen lagen, werden eingefroren.
- Kein Zwang zum Abschluss eines Abonnements *inklusive* Vollservice bis zur Steckdose.
- „Nur-Radio-Hörer“ zahlen neu generell einen ermässigten Preis von Fr. 14.--.

Gemäss einer Schätzung der Preisüberwachung wird etwa die Hälfte der Abonnenten künftig eine Gebühr von Fr. 17.-- oder weniger bezahlen¹⁶. Etwa 20 % der Abonnenten werden eine Gebühr von Fr. 22.-- bezahlen, sofern sie nicht für Fr. 24.-- das Angebot mit dem Vollservice bis zur Steckdose wählen. Die restlichen Abonnenten dürften ziemlich gleichmässig verteilt im Zwischenbereich von Fr. 17.-- bis Fr. 22.-- liegen.

Das Balcab- und das Sitel-Netz wurden von der einvernehmlichen Regelung bewusst ausgeschlossen, um dafür für das Gros der Netze eine vernünftige Lösung zu erzielen. Die zweite Ausnahme betrifft einige Netze, für die aufgrund von besonderen Verhältnissen¹⁷ nicht der Stichtag 1. April 1999, sondern der 1. Juli 1999 gilt.

Die im Rahmen der einvernehmlichen Regelung vereinbarten Preise bzw. Preisgrenzen gelten bis zum 31. Dezember 2001, auch für zwischenzeitlich neu akquirierte Kabelnetze. Der Verkauf der Aktien der drei

¹⁵ Der genaue Wortlaut der einvernehmlichen Regelung befindet sich im Anhang des vorliegenden Berichts (vgl. S. 823 ff.).

¹⁶ An dieser Stelle sei erwähnt, dass die Cablecom die Gebühren nur auf Fr. 17.-- erhöhen darf, wenn das durch den Ausbau ermöglichte Grundangebot (rund 40 bis 50 analoge und 10 bis 25 digitale Fernsehprogramme sowie rund 30 bis 40 analoge und 10 bis 25 digitale Radioprogramme) auch tatsächlich angeboten wird.

¹⁷ Als Ausnahmebegründung wurde z. B. akzeptiert, wenn Investitionen bzw. Gebührenanpassungen schon seit langem geplant waren, sich aber aus bestimmten Gründen verzögerten.

bisherigen Mehrheitsaktionäre wird während der Dauer der einvernehmlichen Regelung keine Auswirkung auf die Gebühren haben.

Der Ball liegt nun wieder bei der Cablecom und ihren Kunden. Grundsätzlich wird die Cablecom den Abonnenten zwei Verträge anbieten: einen *mit* und einen *ohne* Vollservice bis zur Steckdose. Der Abonnent hat sodann die freie Wahl zwischen den Verträgen, ungeachtet dessen, ob er vor Abschluss der einvernehmlichen Regelung bereits einen Vertrag mit Vollservice unterzeichnet hat oder nicht. Ein praktisches Problem ergibt sich dadurch, dass oftmals der Abonnent und der eigentliche Radio- und Fernsehkonsument nicht die gleiche Person sind: im Falle von Kollektivverträgen wird in der Regel der Vermieter und nicht der Mieter zwischen den beiden Angeboten auswählen.

So gross die Entrüstung der Meldenden nach Ankündigung der Einführung einer Einheitsgebühr von Fr. 24.-- war, so gross war Ende 1999 auch das positive Echo auf das Ergebnis der Verhandlungen mit der Cablecom.

5. Gasmarkt

Gestützt auf verschiedene eingegangene Publikumsmeldungen hat die Preisüberwachung den Gasmarkt näher untersucht. Die Untersuchung hat gezeigt, dass sich aus der aktuellen Organisation des Marktes Ungleichheiten ergeben, je nachdem ob ein Gasverteiler Mitglied oder Nichtmitglied des um die jeweilige Regionalgesellschaft gebildeten „solidarischen Systems“ ist. Aus der Sicht des Preisüberwachers muss dieses Problem im Rahmen der Diskussionen um die angekündigte Öffnung des Gasmarktes gelöst werden. Es droht, dass die festgestellten Ungleichheiten auch in einem liberalisierten Markt zu Preisverzerrungen führen, weil sie den Marktzutritt für gewisse Konsumenten systematisch verteuern.

5.1. Ausgangslage

Während Jahren gab der Gasmarkt nur punktuell zu Aktivitäten der Preisüberwachung Anlass. Grund hierfür bildete die Tatsache, dass die Gasverteilung meist defizitär war und die Heizölpreise einen gewissen Druck auf die Gaspreise ausübten.

1997 erhielt die Preisüberwachung verschiedene Meldungen von Konsumenten, aus Industriekreisen und von einem Gasverteiler selbst, die ein überhöhtes Preisniveau und eine wenig transparente Preispolitik kritisierten.

Diese Meldungen haben die Preisüberwachung veranlasst, eine vertiefte Analyse des Marktes durchzuführen. Da die Beanstandungen hauptsächlich aus der Ostschweiz stammten, konzentrierte die Preisüberwachung ihre Tätigkeit auf diesen regionalen Markt. Das Ziel der Untersuchung bestand einerseits darin, das Funktionieren des Marktes vom Eintritt des

Produktes in die Schweiz bis zu seinem Verkauf an die Endkonsumenten zu analysieren. Andererseits sollte die Untersuchung Klarheit darüber liefern, ob Preisprobleme bestehen und wo diese gegebenenfalls anzusetzen sind.

5.2. Marktorganisation

Da in der Schweiz gegenwärtig kein Erdgas gefördert wird, muss der Gesamtverbrauch aus Importen gedeckt werden. Die Swissgas AG tätigt 75 % dieser Einfuhren auf der Basis von langfristigen Verträgen, die sie mit der Ruhrgas AG (D), der Gasunie (NL) und der Snam (I) abgeschlossen hat. Die restlichen 25 % werden hauptsächlich von den drei Regionalgesellschaften Gaznat SA, Gasverbund Mittelland AG (GVM) und der Erdgas Ostschweiz AG (EGO) importiert.

Swissgas liefert den grössten Teil des importierten Gases an ihre Hauptaktionäre, das heisst an die Regionalgesellschaften, die in ihren Versorgungsgebieten über ein Monopol verfügen. Die Regionalgesellschaften verkaufen das Gas ihren jeweiligen Partnern, den privaten oder öffentlichen Gasversorgungsunternehmen (GVU), die ihrerseits ihre eigenen Kunden beliefern. Die GVU's, die eine sehr unterschiedliche Grösse aufweisen, sind auch Eigentümer der Regionalgesellschaft, der sie angehören. Am Schluss der Kette stehen die Konsumenten in den ungefähr 675 gasversorgten Gemeinden.

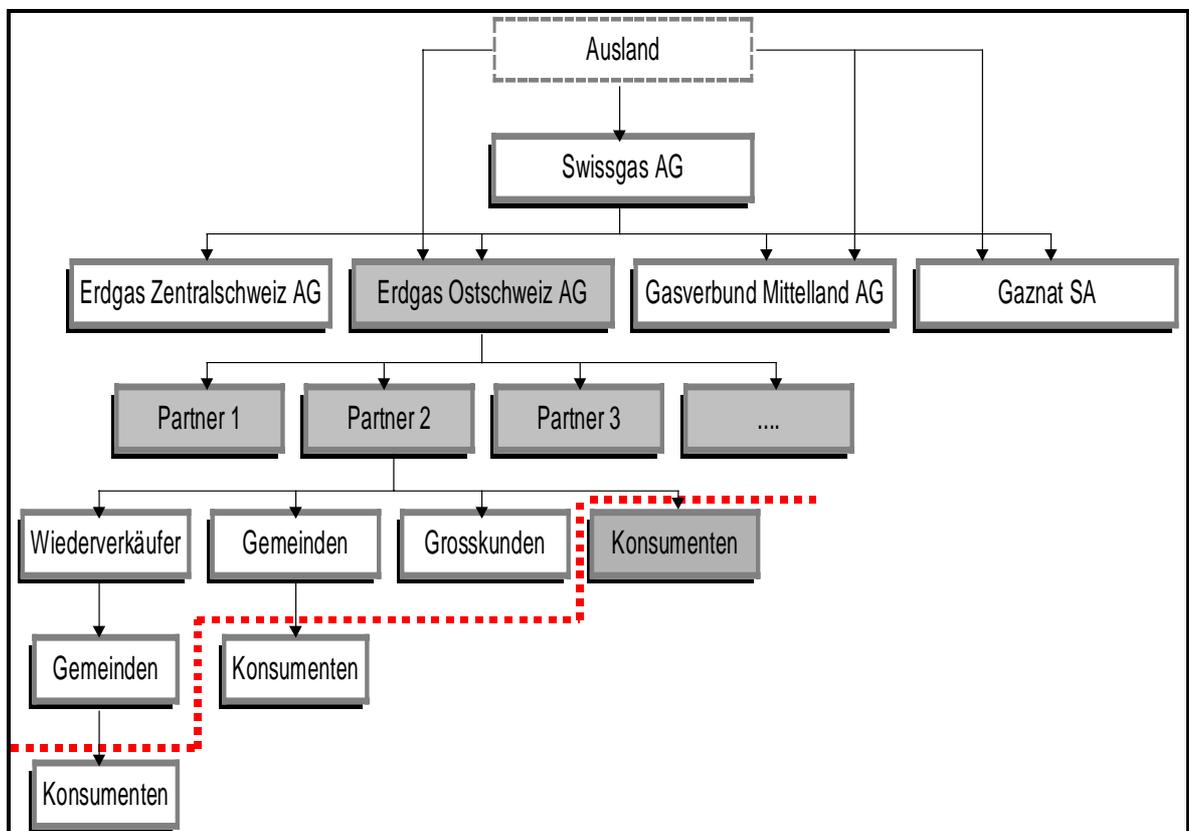


Abbildung 1: Gasvertriebssystem in der Schweiz

98% des importierten Gases gelangen über die 500 Kilometer lange „Trans Europa Naturgas Pipeline“ (Tenp), die von der holländisch/deutschen Grenze bis an die deutsch/schweizerische Grenze reicht, in Wallbach (AG) in die Schweiz. Die Transit AG, eine Gesellschaft, die der Ruhrgas AG, der Snam und der Swissgas gemeinsam gehört, betreibt das Transportsystem zwischen Wallbach und dem Griespass. Das übrige Hochdrucknetz gehört der Swissgas und den Regionalgesellschaften. Die lokalen Verteilnetze sind in den Händen der lokalen Verteiler.

5.2.1. Swissgas AG

Die Swissgas AG wurde 1971 mit dem Ziel gegründet, zusammen mit den Regionalgesellschaften Erdgas zu beschaffen, die Schweiz mit Erdgas zu versorgen und die entsprechenden Interessen in der Schweiz und im Ausland wahrzunehmen. Mit den Aktionären wurde ein Vertrag über die Organisation und die Aufgaben von Swissgas sowie über Gaskäufe und –verkäufe geschlossen.

Die Importe sind in langfristigen Verträgen mit verschiedenen ausländischen Gesellschaften geregelt. In diesen Vereinbarungen mit einer Dauer von rund 20 Jahren werden die Mengen festgelegt, zu deren Kauf bzw. Verkauf sich die Vertragsparteien verpflichten. Geregelt darin sind weiter die bestellte bzw. gelieferte Leistung sowie Formeln für die Preiskalkulation. Diese sehen für die Mengen eine Bindung an den Heizölpreis vor. Diese Elemente gelten während der ganzen Vertragsdauer, können aber je nach Bedürfnissen und Möglichkeiten im Einverständnis der Vertragsparteien vorzeitig geändert werden. Zudem enthalten die Verträge „take or pay“- Klauseln oder „minimum pay“-Klauseln. Gemäss diesen Klauseln muss der Käufer einen Anteil bezahlen, wenn die bestellten Liefermengen und die vertragliche Leistung nicht abgenommen werden. Die Liefermengen und die von der Swissgas bestellte Leistung werden nach Massgabe der entsprechenden Vorbestellungen der Regionalgesellschaften festgelegt. Die Regionalgesellschaften bilden das zentrale Element des Systems.

Gemäss Vertrag mit ihren Aktionären fakturiert die Swissgas den Regionalgesellschaften das importierte Gas zum Einstandspreis. Ihre eigenen Kosten, die eine kleine Dividende an die Aktionäre beinhalten, überwälzt sie den Regionalgesellschaften über die Erhebung einer Grundtaxe.

5.2.2. Die Regionalgesellschaft

Die Regionalgesellschaft deckt sich bei Swissgas oder bei einem ausländischen Lieferanten ein. Die Importe sind in ähnlichen Verträgen geregelt, wie sie Swissgas mit ihren Lieferanten abgeschlossen hat.

Ein Partnervertrag bindet die Aktionäre an die Regionalgesellschaft. Dieser Vertrag richtet ein *solidarisches System* unter den Partnern ein. Insbesondere ist darin vorgesehen, dass die Gesellschaft zur Versorgung

der Partner Gasleitungen und weitere notwendige Installationen erstellt und betreibt. Darin ebenfalls geregelt sind Übernahme und Betrieb von Installationen der Partner durch die Gesellschaft. Weiter ist festgelegt, dass die Gesellschaft allen Partnern die gleichen Verkaufspreise für Gas verrechnet. Dieser Preis entspricht dem Preis, zu welchem sich die Gesellschaft ihrerseits bei ihren Lieferanten eindeckt. Die Betriebskosten der Regionalgesellschaft und die aus den Kaufverträgen betreffend Gas resultierenden Risiken tragen die Partner.

5.3. Hauptergebnisse

5.3.1. Bindung an den Heizölpreis

Die Analyse des Preisüberwachers hat ergeben, dass die verschiedentlich geäußerte Befürchtung, dass Heizölpreissenkungen nicht auf den Gaspreis durchschlagen, unberechtigt ist. Tatsächlich bildet die Bindung des Gaspreises an den Heizölpreis integrierenden Bestandteil der Importverträge und kann von der Schweizer Gasindustrie insoweit nicht beeinflusst werden. Veränderungen des Heizölpreises nach oben und nach unten reflektieren sich - mit einer gewissen Verzögerung - im Gaspreis.

5.3.2. Überwälzung der Kosten

Wie erwähnt fakturieren Swissgas und die Regionalgesellschaften ihren Abnehmern den gleichen Preis, den sie ihren Lieferanten zu entrichten haben. Ihre eigenen Kosten bilden Gegenstand der Grundtaxe. Diese Unternehmen verfolgen also für sich keine Gewinnmaximierungsstrategie.

5.3.3. Der Kern des Problems

Im Rahmen seiner Analyse ist der Preisüberwacher auf ein Problem gestossen, das in der Organisation des Marktes auf der Stufe nach der Regionalgesellschaft angesiedelt ist. Dieses Problem hat einen direkten Einfluss auf den Gaspreis und darf gerade in der Perspektive einer künftigen Liberalisierung dieses Marktes nicht unterschätzt werden.

Die Partner der Regionalgesellschaft haben ihrerseits als Kunden direkt die Konsumenten, Gemeinden oder Wiederverkäufer. Während die Gemeinden ihre Bürger versorgen, können die Wiederverkäufer auch als Zwischenhändler zwischen den Partnern und den Gemeinden agieren, die ihrerseits die Detailversorgung besorgen. Zwischen dem Eintritt in die Schweiz und dem Verkauf an die Endkonsumenten legt das Gas also je nachdem einen längeren oder weniger langen Handelsweg zurück. Wenn der Konsument direkt Kunde eines Partners der Regionalgesellschaft ist, so hat er zusätzlich zum Produktpreis nicht mehr als die Kosten und Gewinnmargen der drei an der Verteilung beteiligten Unternehmen (Swissgas, Regionalgesellschaft, Partner) zu tragen. Ist er hingegen Kunde einer GVV, die selbst nicht Partner ist, so muss er zusätzlich Kosten und Margen weiterer Handelsstufen bezahlen (vgl. Abbildung 1).

Ob eine GVU als Partner zugelassen wird, hängt von der Zustimmung der bisherigen Partner der Regionalgesellschaft ab. Die Partner der Regionalgesellschaft sind nämlich gleichzeitig auch deren Aktionäre. Das Kapital ist nach Massgabe der bestellten Gasmenge unter ihnen aufgeteilt, wobei der maximale Anteil eines Aktionärs 50 % beträgt. Zwar lässt der Partnervertrag theoretisch die Aufnahme neuer Partner zu. Die aktuellen Aktionäre haben aber offensichtlich in der Regel kein Interesse neue Partner zu akzeptieren, solange den potentiellen Kandidaten kein alternativer Bezugsweg (Netz) offensteht. Die Regionalgesellschaft und ihre Partner bilden also gewissermassen einen geschlossenen Kreis, so dass GVU's, die nicht Partner einer Regionalgesellschaft sind, mit einem Aktionär der Regionalgesellschaft Verträge schliessen müssen und dessen Konditionen unterworfen sind.

Das Problem lässt sich also wie folgt zusammenfassen: Entweder ist ein GVU Mitglied des solidarischen Systems oder es agiert ausserhalb dieses Systems. Im zweiten Fall kann es nicht vom Solidaritätspreis profitieren und muss über Preiszuschläge Kosten und Gewinnmargen seines Lieferanten mittragen. Diese Mehrkosten werden den eigenen Kunden überwältigt. Da dies auch Wiederverkäufer sein können, wiederholt sich dieses Phänomen bis zum Endkonsumenten, der sich schliesslich zu einem Gaspreis eindecken muss, der durch die Akkumulation der zusätzlichen Margen und Kosten der zusätzlichen Handelsstufen wesentlich erhöht ist.

Einzig ein Unternehmen, das den Wettbewerb unter mehreren Lieferanten spielen lassen kann, ist in der Lage, einen gewissen Druck auf seine Lieferanten auszuüben und günstigere Preise auszuhandeln. So war der Lieferant eines lokalen Verteilers in einem konkreten Fall gezwungen, seine Marge um die Hälfte zu reduzieren, um seinen Kunden halten zu können. Allerdings kommt es nur selten vor, dass ein Kunde über einen alternativen Bezugsweg verfügt.

5.4. Perspektiven

Die europäische Richtlinie betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt ist am 10. August 1999 in Kraft getreten. Die EU-Mitgliedstaaten haben ein Jahr Zeit, um die Richtlinie ins nationale Recht zu überführen. In der Schweiz hat die Debatte über die Öffnung des Gasmarktes, obwohl sie etwas im Schatten der Strommarktliberalisierung steht, ebenfalls begonnen. Spätestens im Rahmen der Marktöffnung muss auch das geschilderte Problem gelöst werden. Es muss verhindert werden, dass dieses Insider/Outsider Problem, das sich aktuell in Preisverzerrungen niederschlägt, nach der Marktöffnung in Form einer Wettbewerbsverzerrung weiterbesteht. Wenn jede Stufe der Handelskette eine Entschädigung für die Netzbenutzung verlangen kann und die Regionalgesellschaften geschlossene Kreise bleiben, droht, dass Kunden von GVU's ausserhalb des Systems für den Transport eines identischen Pro-

dukts über gleiche Distanzen deutlich mehr bezahlen als direkte Kunden der Partner der Regionalgesellschaft.

6. Wassertarife

Anlässlich ihrer Untersuchung des Trinkwassermarktes im Jahre 1998 hat die Preisüberwachung Verteilungsraster über die Preise und Kosten erstellt. Diese erlauben es, sich einen ersten Eindruck des Tarifniveaus und der Kosten einer Wasserversorgung zu verschaffen, und zu entscheiden, ob eine vertiefte Analyse eines Tarifs notwendig ist. Gestützt auf eine solche Analyse konnte zum Beispiel eine Tarifierhöhung von 10 Prozent in Lausanne und den angrenzenden Gemeinden verhindert werden.

6.1. Umfrage der Preisüberwachung und deren praktische Anwendung

Die Preisüberwachung veröffentlichte 1998 die Ergebnisse einer Umfrage auf dem schweizerischen Trinkwassermarkt¹⁸. Bei 163 Wasserversorgungen wurden Informationen über Kosten, Tarife und technische Daten (Wassergewinnung, Länge des Kanalisationsnetzes, Verkaufsmenge etc.) eingeholt und statistisch ausgewertet. So konnten unter anderem Verteilungsraster für die verschiedenen Kosten und Preise erstellt werden.

Die beiden Verteilungsraster dienen der Preisüberwachung zur Erstbeurteilung der bei ihr eingehenden Meldungen. Schliesslich stellen sich bei der Untersuchung der Tarife von Wasserversorgungen zwangsläufig folgende Fragen:

- Ist das Tarifniveau im Vergleich mit anderen Wasserversorgungen überhöht?
- Welche Kosten sind besonders problematisch?

6.1.1. Preisvergleiche

Der preisbezogene Verteilungsraster ermöglicht es, auf einen Blick die durchschnittlichen Wasserpreise für die verschiedenen Kundenkategorien zu beurteilen und sie unter Berücksichtigung der den verschiedenen Tarifstrukturen eigenen Variablen – also dem Wasserverbrauch, der Anzahl Wohnungen und häufig auch dem Gebäudeversicherungswert (GVW) – mit den Preisen der Unternehmen aus den Stichproben zu vergleichen. Der Durchschnittspreis errechnet sich aufgrund des jährlichen Wasserrechnungsbetrages (bestehend aus Grundtaxe und Wasserpreis) geteilt durch den Jahres-Wasserverbrauch. Diese Vergleiche erlauben zudem eine erste Beurteilung der Tarifstruktur.

¹⁸ Jahresbericht 1998, vgl. RPW 1998/5, S. 765 ff. und S. 788 ff.

6.1.2. Kostenvergleiche

Der kostenbezogene Verteilungsraster stützt sich auf die Kostenarten des analysierten Unternehmens, die mit den Kosten aller Betriebe (gesamte Stichprobe) und jener der Betriebe, deren Merkmale jenen des untersuchten Betriebes entsprechen (eingeschränkte Stichprobe), verglichen werden. Die Kostenarten (Gesamtkosten, Personalkosten, Betriebskosten, Abschreibungen, Passivzinsen) werden im Verhältnis zum Total der m³ verkauften Wassers berechnet.

Der Verteilungsraster ermöglicht eine rasche Beurteilung, ob die pro m³ verkauften Wassers geltend gemachten Kosten einer Wasserversorgung vergleichsweise hoch sind. Die besonders überhöhten Kostenarten werden sofort bestimmt, und es kann nach den Gründen für das hohe Niveau dieser Kosten sowie Möglichkeiten zu deren Senkung gesucht werden.

Es ist selbstverständlich, dass jede Wasserversorgung einen Einzelfall darstellt. Der Verteilungsraster ermöglicht eine sichere Bestimmung der hohen Kosten, lässt aber nicht ohne weiteres darauf schliessen, dass diese Kosten zu hoch oder dass sie über jeden Zweifel erhaben sind.

6.2. Untersuchte Fälle

Diese beiden Verteilungsraster haben eine Triage-Funktion. So wird der Entscheid, ob ein Tarif einer vertieften Analyse unterzogen wird, hauptsächlich aufgrund des Resultats der ersten Begutachtung mittels dieser beiden Raster gefällt.

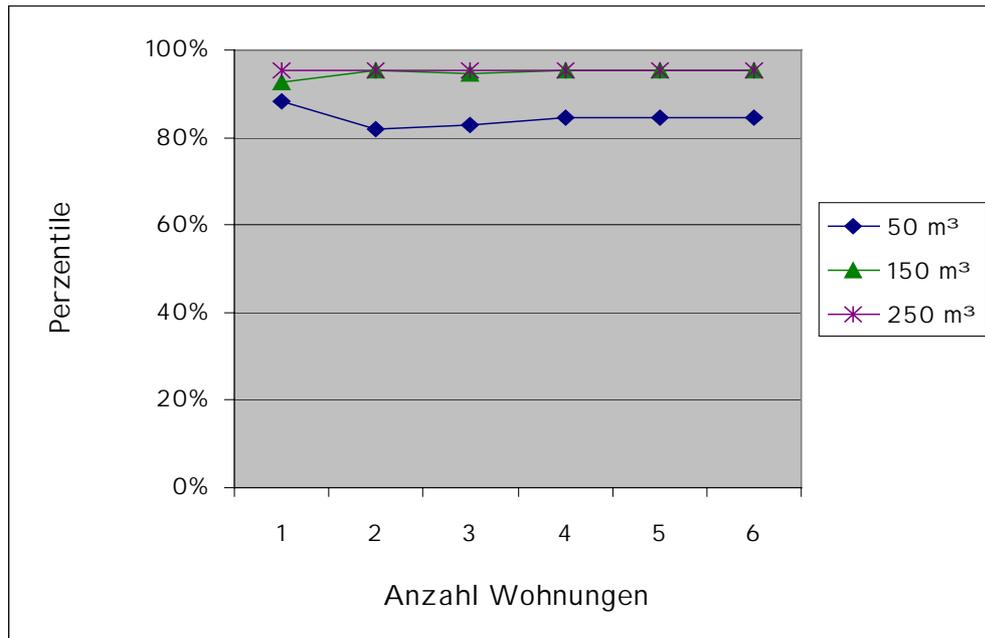
Auch 1999 erhielt die Preisüberwachung zahlreiche Ankündigungen vorgesehener Tarifierhöhungen sowie Meldungen von Privatpersonen betreffend die in ihren Gemeinden geltenden Tarife. Bei der Hälfte der 40 Tarife, die unterbreitet wurden, wurden Tarifniveau und Kosten als problematisch eingestuft. Diese Tarife waren infolgedessen Gegenstand einer Analyse, und eine Empfehlung zum Tarifniveau und/oder der Tarifstruktur wurde der zuständigen Behörde abgegeben.

6.3. Ein konkretes Beispiel

Als konkretes Beispiel für die Tätigkeit im Wassermarkt dient der im Folgenden beschriebene Fall der Services industriels von Lausanne (SIL):

Im April 1999 teilten die SIL der Preisüberwachung mit, dass sie eine Tarifierhöhung um 10 % planten. Da die SIL mehrere Gemeinden der Region Lausanne mit Wasser beliefert, betraf diese Erhöhung nicht nur die Gemeinde Lausanne, sondern auch diese Nachbargemeinden.

Der Preisvergleich ergab, dass das Tarifniveau der SIL im Verhältnis zu den Unternehmen der Stichprobe sehr hoch ist, was folgende Tabelle belegt:



Der durchschnittliche Wasserpreis liegt für alle Kundenkategorien oberhalb der 80 %-Marke. Die einzelnen Punkte der Kurven müssen folgendermassen interpretiert werden: liegt ein Punkt auf der 80 %-Linie, so bedeutet das, dass 80 % der Unternehmen der Stichprobe für diesen Haushaltstyp einen Durchschnittspreis verrechnen, der unter demjenigen der SIL liegt.

Die Analyse mit Hilfe des Kostenartenvergleichs ihrerseits hat ergeben, dass die Gesamtkosten pro m³ hauptsächlich aufgrund der besonders hohen Betriebs- und Abschreibungskosten beträchtlich sind. Letztere befinden sich ebenfalls jenseits der 80 %-Grenze sowohl in der gesamten als auch der eingeschränkten Stichprobe.

Die vertiefte Analyse erwies sich somit als notwendig und enthüllte die folgenden Probleme:

- Mit einem Abzug von 8 bis 23 Rappen (je nach Jahr) pro m³ verkauften Wassers sollten die Wasserkonsumenten die Vergrösserung des Werkes Lutry vollumfänglich vorfinanzieren. Dieses Vorgehen widerspricht dem Verursacherprinzip, da der Konsument heute für eine Installation bezahlt, von der er erst in einigen Jahren Nutzen zieht.
- Die Wasserversorgung erzielt jedes Jahr beträchtliche Gewinne, die vollständig der Stadtkasse von Lausanne überwiesen werden. Die Planzahlen des Betriebskontos der SIL bis 2005 bestätigen diese Praxis. Auch dies widerspricht dem Verursacherprinzip, bezahlt doch der Konsument Taxen, die über die Kostendeckung der Wasserversorgung hinaus defizitäre Betriebe der Stadtverwaltung von Lausanne finanzieren.

Die Preisüberwachung diskutierte diese Punkte mit den Verantwortlichen der SIL. Sie war der Ansicht, dass eine Tariferhöhung nicht notwendig

sei, da ungeachtet aller anderen Aspekte die Kosten der SIL durch die Einnahmen (berechnet ohne Tarifierhöhung) der SIL gedeckt werden. Dies setzt jedoch voraus, dass entweder auf die Vorfinanzierung des Werkes Lutry verzichtet wird, oder dass die Gewinnüberweisungen an die Stadtkasse massiv reduziert werden. Die Preisüberwachung schlug den Verantwortlichen der SIL vor, die Budgetzahlen unter Beibehaltung der Tarife auf ihrem aktuellen Niveau neu zu berechnen.

Die SIL unterbreiteten verschiedene Varianten (mit und ohne Tarifierhöhung, mit und ohne Vorfinanzierung). Die Preisüberwachung favorisierte den Vorschlag, der eine Beibehaltung der Tarife auf aktuellem Niveau bis 2002 und einen Verzicht auf die Vorfinanzierung des Werkes Lutry beinhaltete. Diese Variante wurde schliesslich akzeptiert, so dass die Tarifierhöhung verhindert werden konnte.

6.4. Ausblick

Im Verlauf ihrer Tätigkeit auf dem Wassermarkt stellte die Preisüberwachung fest, dass die Wasserversorgungen zunehmend mit den folgenden Problemen konfrontiert werden: einerseits sind die meisten ihrer Anlagen relativ alt, so dass kurz- oder mittelfristig beträchtliche Investitionen notwendig werden, und andererseits können die Wasserversorgungen angesichts der prekären Finanzen der Gemeinden nicht mehr auf finanzielle Unterstützung durch die Kommunalbehörden zählen und sind gezwungen, ihre Tarife so festzulegen, dass ein unabhängiger Betrieb ermöglicht wird. So wurden neue Berechnungsmodelle entwickelt, die sich unter anderem auf den Wiederbeschaffungswert oder den Ertragswert abstützen, so dass ausser dem Substanzerhalt des Unternehmens und der Deckung der laufenden Betriebskosten auch die Bildung von Reserven für zukünftige Ersatzinvestitionen sichergestellt sind.

In diesem Zusammenhang wird die Aufgabe der Preisüberwachung darin bestehen, diese neuen Modelle zu untersuchen, und dafür zu sorgen, dass sie sich dem Verursacherprinzip verschreiben, d. h. dass die Konsumentinnen und Konsumenten heute nicht zusätzlich zu den von ihnen verursachten Kosten auch diejenigen kommender Generationen tragen müssen.

7. Abfallgebühren

Im Januar 1999 wurde das vom Preisüberwacher in Auftrag gegebene Gutachten zur Kapazitätssituation der Kehrichtverbrennungsanlagen (KVA's) nach dem Jahr 2000 veröffentlicht. Die Gutachter kamen zum Schluss, dass sich allfällige Unterkapazitäten selbst in einem sehr pessimistischen Szenario mit einer Reihe von nicht baulichen Massnahmen praktisch vollständig beheben lassen. Seit dem 1. Januar 2000 ist das Ablagerungsverbot für brennbare Abfälle nun in Kraft, wovon jene Anlagen profitieren, die in den vergangenen Jahren nicht ausgelastet werden konnten.

7.1. Gutachten zur Kapazitätssituation

In einer 1997 veröffentlichten eigenen Studie zu den Preisen und Preis-determinanten von Siedlungsmüll stellte der Preisüberwacher beträchtliche Überkapazitäten im Bereich der Kehrichtverbrennung fest. Der Preisüberwacher befürchtete, dass die festgestellten Überkapazitäten auf nationaler Ebene infolge neuer Bauprojekte weiter vergrössert werden könnten - mit entsprechenden Kostenfolgen für die Konsumenten - und forderte daher eine Beurteilung der Kapazitätssituation durch einen externen Experten. Ein vom Preisüberwacher in Auftrag gegebenes Gutachten zur Kapazitätssituation der KVA's nach dem Jahr 2000 wurde schliesslich Anfang 1999 veröffentlicht¹⁹. Die Gutachter prognostizierten sowohl die Entwicklung der Kapazitätsnachfrage als auch jene des Kapazitätsangebotes, wobei jeweils mit optimistischen und pessimistischen Szenarien gearbeitet wurde.

Auf Seite der Nachfrage nach Verbrennungskapazität wurden folgende Einflussfaktoren berücksichtigt: die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung, der Vollzug des Ablagerungsverbotes, Massnahmen gegen illegale Entsorgungen sowie Massnahmen zur Abfallvermeidung und vermehrten Separatsammlung. Ein wesentlicher Unterschied zu den Schätzungen des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) betrifft die Annahmen zu den bis Ende 1999 legal und illegal abgelagerten Abfällen: Die Gutachter gehen davon aus, dass auch nach Inkrafttreten des Ablagerungsverbotes nicht alle brennbaren Abfälle in KVA's entsorgt werden.

Seitens des Angebotes an Verbrennungskapazität unterschieden die Gutachter zwischen KVA-endogenen und KVA-exogenen Faktoren. Vier endogene Faktoren wurden berücksichtigt: die thermische Leistung der Öfen, die Betriebsstunden pro Jahr, die Lebensdauer der KVA und der Heizwert der verbrannten Abfälle. Bezüglich der exogenen Einflussfaktoren bezogen die Gutachter folgende Grössen in ihre Betrachtungen ein: die Erneuerung, den Ersatz und die Stilllegung von Ofenlinien, den Neu-

¹⁹ Das vollständige Gutachten ist im Internet abrufbar (www.preisueberwacher.admin.ch).

bau von Anlagen, die „Befreiung“ politisch blockierter Kapazitäten, die Nutzung vorhandener Zusatzkapazitäten in Zementwerken, die Flexibilität bestehender Importverträge verschiedener Betreiber sowie die Möglichkeit der Zwischenlagerung von Abfällen.

Unter der Annahme, dass die KVA Freiburg gebaut wird, kamen die Gutachter zum Schluss, dass Unterkapazität auch ohne den Bau der geplanten Anlagen im Tessin und in Thun nur dann zu erwarten sei, wenn von einem extrem pessimistischen Szenario ausgegangen wird. Doch selbst im Falle eines sehr pessimistischen Szenarios liessen sich die Unterkapazitäten mit einer Reihe von nicht baulichen Massnahmen praktisch vollständig beheben: Erhöhung der Jahresbetriebsstunden und der gesamten Betriebsdauer der KVA's sowie die Befreiung politisch blockierter Kapazitäten. Diese Massnahmen sind gemäss den Gutachtern kostengünstiger als Neubauten. Das Gutachten endet deshalb mit der Handlungsempfehlung, dass eine realistische Planung zur Zeit und bis auf Weiteres aus ökonomischen Gründen Abstand vom Bau der geplanten Anlagen im Tessin und in Thun nehme.

Ende 1999 hat der Bundesrat die Frist für die Subventionierung von KVA's um zwei Jahre verlängert. Aufgrund dieses Entscheids könnten die Anlagen im Tessin und in Thun noch Bundessubventionen erhalten. Die Fristverlängerung ist jedoch nicht gleichbedeutend mit einer Zusicherung von Subventionen. Ein solcher Subventionsentscheid lag bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

7.2. Ausblick

Ende November 1999 hat das BUWAL neue Zahlen zur Abfallentwicklung im Jahr 1998 veröffentlicht, wobei zwei Entwicklungen besonders betont wurden: Erstens hat die Abfallmenge gegenüber 1996 um 4 % zugenommen, zweitens wurde im gleichen Zeitraum ein Anstieg des Heizwertes um 6 % festgestellt²⁰. Bei Redaktionsschluss des vorliegenden Jahresberichtes lag die vollständige Abfallstatistik 1998 noch nicht vor, weshalb nachfolgend nicht auf die Ursachen und Erklärungen dieser Entwicklungen eingegangen werden kann.

Der Anstieg des Heizwertes fiel überraschend stark aus und überschritt damit bereits 1998 die Obergrenze, die im Rahmen des Kapazitäts-Gutachtens angenommen wurde. Umgekehrt verhält es sich mit der Entwicklung der Abfallmenge, die 1998 in KVA's verbrannt wurde. Hier erwies sich die Prognose der Gutachter als zu pessimistisch: Die Gutachter erwarteten, dass 1998 zwischen 2.54 und 2.63 Millionen Tonnen Abfälle verbrannt würden; gemäss BUWAL wurden lediglich 2.42 Millionen Tonnen Abfälle in KVA's entsorgt. Doch Prognosen sind naturgemäss immer mit Unsicherheiten behaftet. Der Preisüberwacher hat daher bei der Auf-

²⁰ Vgl. Pressemitteilung des BUWAL vom 29. November 1999: „Ablagerungsverbot hat Auswirkungen auf Kehrlichtverbrennungsanlagen“.

tragsformulierung für die Studie grossen Wert darauf gelegt, dass die Gutachter nicht eine „Punktschätzung“ vornehmen, sondern vielmehr Bandbreiten bzw. optimistische und pessimistische Szenarien berechnen.

Das Inkrafttreten des Ablagerungsverbot für brennbare Abfälle bedeutet eine grosse Zäsur in der schweizerischen Abfallwirtschaft, denn bislang wurden immerhin ein Fünftel der brennbaren Abfälle in Deponien abgelagert. Es macht daher gegenwärtig wenig Sinn, aufgrund neuer BUWAL-Zahlen neue Trends abzuleiten und abermals eine Neubeurteilung der Kapazitätssituation zu fordern, zumal das Gutachten genügend Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt hat, falls sich Kapazitätsengpässe abzeichnen sollten. Wichtig ist allerdings, dass diese Handlungsmöglichkeiten aufrecht erhalten und nicht z. B. durch vorzeitige Schliessungen von Ofenlinien *Faits accomplis* geschaffen werden. So sind z. B. die kürzlich ausser Betrieb genommenen Ofenlinien in den Zürcher KVA Hinwil und Josefstrasse als Kapazitätsreserve zu betrachten, selbst wenn für deren Weiterbetrieb eine Revision notwendig sein sollte²¹. Auch das BUWAL weist in seiner Beilage zur Pressemitteilung vom 29. November 1999 darauf hin, dass etliche Handlungsmöglichkeiten bestehen, falls sich infolge Ablagerungsverbot Kapazitätsengpässe abzeichnen sollten²². Das BUWAL geht dabei sogar weiter als die Gutachter und nennt als zusätzliche Handlungsmöglichkeit auch den Export von brennbaren Abfällen ins Ausland.

Aus Sicht des Preisüberwachers sind die Auswirkungen des Ablagerungsverbot erfreulich, denn infolge der verbesserten Auslastung der bestehenden Anlagen ist eine Senkung der Verbrennungspreise zu erwarten, wie sich am Beispiel der KVA Winterthur illustrieren lässt:

Infolge Ablagerungsverbot sind Regionen, die bislang ihre brennbaren Abfälle deponiert haben, auf neue Entsorgungswege angewiesen. Bund und Kanton sind daher mit der Bitte an den Winterthurer Stadtrat gelangt, die politisch blockierte Kapazität der KVA Winterthur freizugeben. Bislang durften in der auf 160'000 Tonnen ausgelegten Anlage nämlich lediglich 110'000 Tonnen Abfälle pro Jahr verbrannt werden. Gemäss Aussagen des zuständigen Winterthurer Stadtrats ermöglicht die volle Nutzung der Kapazität eine Senkung des Verbrennungspreises von Fr. 170.-- auf Fr. 140.--²³.

²¹ Bei den beiden stillgelegten Ofenlinien handelt es sich um Kapazitäten, die aufgrund von rechtlichen Einschränkungen in der Vergangenheit nicht voll genutzt werden konnten: In der KVA Hinwil durften jeweils nur zwei von drei Öfen gleichzeitig betrieben werden, in der KVA Josefstrasse zusammen mit der KVA Hagenholz jeweils nur drei von insgesamt vier Ofenlinien.

²² Vgl. Beilage zur Pressemitteilung des BUWAL vom 29. November 1999: „Fakten zur Kehrichtverbrennung - KVA-Kapazitäten werden ab dem 1. Januar 2000 knapp“.

²³ Vgl. die Neue Zürcher Zeitung („Kapazität der KVA Winterthur voll ausnützen“) oder den Tages-Anzeiger („Abfall einkaufen, Asche verkaufen“) vom 4. November 1999.

Auch im Kanton Aargau rechnet man infolge Ablagerungsverbot mit günstigeren Verbrennungspreisen, denn die Betreiber der drei Aargauer KVA's haben sich vertraglich verpflichtet, während einer Zeitspanne von vier Jahren jährlich rund 32'500 Tonnen brennbare Abfälle aus dem Berner Oberland zu übernehmen. Der Aargauer Regierungsrat äusserte sich Anfang November 1999 dahingehend, dass die Aargauer Bevölkerung und Wirtschaft dank der optimalen Auslastung der Anlagen künftig von günstigeren Verbrennungspreisen profitieren wird²⁴.

Diese Art von interkantonaler Zusammenarbeit wurde vom Preisüberwacher schon lange als Alternative zur Bereitstellung von regionalen Reservecapazitäten oder Neubauten propagiert. Der Vorschlag wurde von Befürwortern neuer Projekte jedoch mit den unterschiedlichsten Begründungen immer wieder abgelehnt. Die beiden oben erwähnten Beispiele bestätigen nun, dass sich durch die Behandlung von auswärtigen Abfällen die Verbrennungskosten und Abfallgebühren in der Tat reduzieren lassen.

²⁴ Vgl. Pressemitteilung der Aargauer Regierung vom 5. November 1999: „Tiefe Aargauer Kehrichtverbrennungspreise dank Berner Kehricht“.

III. STATISTIK

In der Statistik wird unterschieden zwischen Hauptdossiers, Untersuchungen gemäss Art. 6 ff. PüG, behördlich festgesetzten, genehmigten oder überwachten Preisen (Art. 14 und 15 PüG) und Publikumsmeldungen im Sinne von Art. 7 PüG. In der Aufzählung sind auch Untersuchungen enthalten, die bereits in einem früheren Jahr eingeleitet und im Berichtsjahr fortgeführt bzw. abgeschlossen wurden.

1. Hauptdossiers

Tabelle 1 enthält die über den Einzelfall hinausgehenden Hauptuntersuchungen. Diese Untersuchungen sind aufgrund eigener Beobachtungen der Preisüberwachung oder aufgrund eines Anstosses aus dem Publikum eingeleitet worden.

Tabelle 1: Hauptdossiers

Fälle	Einvernehmliche Regelung	Empfehlungen	Laufende Unter- suchung
Ärztetarife 1)		X	X
Spitaltarife 2)		X	X
Medikamentenpreise		X	X
Elektrizitätstarife		X	X
Gaspreise 3)		X	X
Wassertarife 4)	X	X	X
Abfall- und Abwasserentsorgung 5)	X	X	X
Kabelfernsehtarife 6)	X	X	X
Telecom			X
Hypothekarkreditmarkt			X
Urheberrechtstarife		X	

1) Vgl. Kapitel II Ziff. 1

2) Vgl. Kapitel II Ziff. 2

3) Vgl. Kapitel II Ziff. 5

4) Vgl. Kapitel II Ziff. 6

5) Vgl. Kapitel II Ziff. 7

6) Vgl. Kapitel II Ziff. 4

2. Untersuchungen gemäss Art. 6 ff. PüG

Tabelle 2 enthält die Untersuchungen gemäss Art. 6 ff. Stellt der Preisüberwacher in diesen Fällen einen Missbrauch fest, strebt er mit den Betroffenen eine einvernehmliche Regelung an. Kommt keine einvernehmliche Regelung zustande, kann er eine Verfügung erlassen.

Tabelle 2: Untersuchungen gemäss Art. 6 ff. PüG

Fälle	Einvernehmliche Regelung	Keine Beanstan- dung	Keine Tarifüber- prüfung	Laufende Unter- suchung
Wasserversorgung				
Regionale Wasserversorgung St. Gallen				X
Services Industriels Lausanne	X			
Kabelfernsehen				
Cablecom	X			
Radio Schefer AG, Rorschach	X			
Telekabel Arbon AG				X
Télélancy				X
Antennes collectives de Télé- vision SA, Delémont/Moutier				X
Swisscom AG				
Preis für Telefonadressen	X 1)			
Preise für Wartung von Teil- nehmervermittlungsanlagen				X

- 1) Da keine einvernehmliche Regelung getroffen werden konnte, musste in diesem Fall eine Verfügung erlassen werden. Diese Verfügung wurde mit Entscheid vom 14. August 1999 von der Rekurskommission für Wettbewerbsfragen aufgehoben.

3. Behördlich festgesetzte, genehmigte oder überwachte Preise gemäss Art. 14 und Art. 15 PüG

Werden Preise durch eine Behörde festgesetzt, genehmigt oder überwacht, verfügt der Preisüberwacher über ein Empfehlungsrecht. Tabelle 3 gibt Auskunft über die Fälle im Sinne von Art. 14 und 15 PüG und über deren Art der Erledigung.

Tabelle 3: Behördlich festgesetzte, genehmigte oder überwachte Preise gemäss Artikel 14 und 15 PüG

Fälle	Empfehlungen	Keine Beanstandung	Keine Tarifüberprüfung	Laufende Untersuchung
Elektrizitätstarife				
Stadt Basel		X		
Stadt Biel			X	
Gemeinde Ermatingen		X		
Gemeinde Mesocco	X			
Stadt Schaffhausen	X			
Fernwärmeversorgung				
Stadt Basel				X
Gastarife				
Stadt Basel		X		X
Stadt Biel		X		X
Stadt Luzern	X			
Gemeinde Mollis				X
Wassertarife				
Gemeinde Altendorf			X	
Gemeinde Belmont-sur-Lausanne	X			
Gemeinde Bühler			X	
Gemeinde Champéry	X			
Gemeinde Chermignon	X			
Gemeinde Davos	X			
Stadt Genf	X			
Bezirk Gersau			X	
Gemeinde Haslen (GL)			X	
Gemeinde Illgau		X		
Stadt Lausanne	X			
Gemeinde Lignièrès	X			
Stadt Luzern	X			
Gemeinde Mollis	X			
Stadt Moudon				X
Gemeinde Muotathal			X	
SIGE Vevey				X
Gemeinde Sattel		X		
Gemeinde Steinerberg			X	
Gemeinde Unteriberg	X			

Fälle	Empfehlungen	Keine Beanstandung	Keine Tarifüberprüfung	Laufende Untersuchung
Abwasserbeseitigung				
Gemeinde Chermignon	X			
Bezirk Gersau	X			
Gemeinde Illgau	X			
Gemeinde Morschach			X	
Gemeinde Steinerberg			X	
Gemeinde Tuggen			X	
Abfallentsorgung				
Abfallverband Mittelbünden			X	
Gemeinde Altendorf			X	
Gemeinde Arth	X			
Gemeinde Chermignon	X			
Gemeinde Einsiedeln			X	
Gemeinde Galgenen			X	
Gemeindeverband Entlebuch		X		
Gemeinde Ingenbohl	X			
Gemeinde Le Noirmont	X			
Gemeinde Muotathal	X			
Gemeinde Morschach			X	
Gemeinde Reichenburg	X			
Gemeinde Sattel			X	
Gemeinde Schübelbach			X	
Gemeinde Schüpfheim		X		
Stadt Sion	X			
Gemeinde Steinen (SZ)				X
Gemeinde Steinerberg			X	
Gemeinde Tuggen			X	
Gemeinde Unteriberg	X			
Gemeinde Vorderthal			X	
Gemeinde Wangen			X	
Rauchgaskontrolle				
Gemeinde Männedorf		X		
Geometer- und Vermessungstarife				
Tarif Kanton Schwyz			X	
Notariat				
Kanton Jura				X
Friedhof				
Gemeinde Steinen (SZ)			X	
Öffentlicher Nahverkehr				
Stadtbus Wil				X

Fälle	Empfehlungen	Keine Beanstandung	Keine Tarifüberprüfung	Laufende Untersuchung
Radio-und Fernsehgebühren SRG-Gebührenanpassung Zahlungsfrist Inkassounternehmen	X	X		
Telecom Grundtaxe Publifone Swisscom				X
Post Tariferhöhung 2000 der Post				X
Urheberrechtsentschädigungen				
Tarif A (Swissperform)		X		
Tarif A (SRG)		X		
Tarif B (Musikervereinigungen)	X			
Tarif C (Kirchen)		X		
Tarif Dc (Orchestervereine)	X			
Tarif PI (Musikaufnahm. Publikum)	X			
Tarif VI (Musik auf Tonbildträgern)		X		
GT H (Tanzmusik Gastgewerbe)		X		
GT Ma (Musikautomaten)		X		
GT PN (Tonträgeraufnahmen)	X			
GT S (Sender)		X		
GT T (Tonbildträger-Vorführungen)		X		
GT Y (Abo-Radio und -TV)		X		
GT Z (Zirkus)		X		
GT 5 (Vermietung Werkexemplare)		X		
Flugsicherung Anfluggebühren Swisscontrol		X		
Kinderbetreuung Stadt Zürich		X		
Schulgelder Jugendmusikschule Zürich		X		
Ärztetarife				
Diverse kantonale Tarife	X		X	
GRAT/TarMed	X			X
MRI-Tarif Kanton Schaffhausen	X X			
Spitex Diverse kantonale Tarife			X	
Physiotherapie-Tarif Diverse kantonale Tarife	X		X	

Fälle	Empfeh- lungen	Keine Beanstan- dung	Keine Tarifüber- prüfung	Laufende Unter- suchung
Prämien Zusatzversicherungen				
Eidg. Gesundheitskasse			X	
Avenir Assurances			X	
Caisse-Maladie Natura		X		
CSS		X		
KK Celerina		X		
KKV St. Moritz		X		
Visana	X			

- 1) Zum Teil haben die Kantone mehrere Vorlagen unterbreitet. In diesen Fällen wurden die Vorlagen für die Statistik in einen Fall zusammengefasst. Aus diesem Grunde sind in bestimmten Kantonen mehrere Arten der Erledigung vorgekommen. Stellungnahmen des Preisüberwachers erfolgten einerseits direkt an die Kantone, zum Teil aber auch im Rahmen von Beschwerdeverfahren

4. Publikumsmeldungen

Die Bedeutung der Publikumsmeldungen besteht in erster Linie in ihrer Signal- und Kontrollfunktion: Signalfunktion insofern, als sie der Preisüberwachung - einem Fiebermesser gleich - Probleme auf der Nachfrageseite anzeigen. Eine Kontrollfunktion haben Popularmeldungen insofern, als sie zum Beispiel Hinweise über die Beachtung von einvernehmlichen Regelungen liefern oder die Preisüberwachung auf nicht gemeldete behördliche Preise aufmerksam machen. Publikumsmeldungen stellen überdies eine wichtige Informationsquelle für den Preisüberwacher dar. Publikumsmeldungen, deren Inhalt Wettbewerbsbeschränkungen und Preismissbräuche vermuten lassen, können indessen über den Einzelfall hinausgehende grundsätzliche Marktabklärungen auslösen.

Tabelle 4: Publikumsmeldungen gemäss Art. 7 PüG

Meldungen	absolut	in %
Seit Aufnahme der Tätigkeit (1.7.1986)	7762	
Bis 31.12.99 erledigt	7682	
Im Berichtsjahr 1999	754	100.0 %
Ausgewählte Bereiche aus dem Berichtsjahr:		
Gesundheitsbereich	198	26.3 %
Krankenkasse öffentlich + privat	50	
Medikamente	118	
Ärzte, Zahnärzte, Spitäler etc.	30	
Kabelfernsehen	149	19.8 %
Einzel- und Detailhandel	74	9.8 %
Energie- und Wasserversorgung	49	6.5 %
Post	30	4.0 %
Öffentlicher Verkehr	26	3.5 %
Öffentliche Verwaltung	25	3.3 %
Reparatur- und Serviceleistungen	25	3.3 %
Telekommunikation	25	3.3 %

Beseitigung von Irrtümern

Oft decken die Rückfragen der Preisüberwachung beim Beanstandeten einen Irrtum oder einen Rechnungsfehler auf, die leicht korrigiert werden können.

PM 24/99

Der Preisüberwachung wurde die Rechnung eines Fotolabors zugestellt, die dem Meldenden einen gehörigen Schrecken versetzt haben dürfte: Für eine Filmentwicklung sowie 34 Abzüge im Format 9 x 13 sollte er etwas über Fr. 1'000.- bezahlen – jeder Abzug war mit Fr. 30.- in Rechnung gestellt worden. Obwohl der Meldende direkt nach Erhalt der Rechnung per Fax bei der Firma den offensichtlichen Irrtum beanstandete und auch die Rechnung nicht bezahlte, wurde der Fehler nicht bemerkt. Nach über drei Monaten wurde dem Meldenden eine Mahnung inklusive Mahngebühr zugestellt. Es bedurfte einer telefonischen Nachfrage durch die Preisüberwachung, dass der Meldende eine Rechnungskorrektur erhielt.

PM 505/99

Im vorliegenden Fall ging es um die (falsche) Anwendung eines Stromtarifs.

Die Meldenden haben in ihrem Ferienhaus eine Elektrospeicherheizung installiert. Diese Heizung kann nur in der Nacht, das heisst während des Niedertarifs, aufgeladen werden. Bei den Meldenden wurden indessen für diesen Strom der Hochtarif von 17.5 Rp/kWh zur Anwendung gebracht. Gestützt auf eine Intervention der Preisüberwachung hat das fragliche Elektrizitätswerk die besondere Situation dieser Kunden überprüft und musste schliesslich anerkennen, dass es zu Unrecht den doppelten Hochtarif zur Anwendung gebracht hatte. Damit wird den Meldenden für das nächtliche Aufladen ihrer Elektroheizung fortan der Niedertarif von 9 Rp/kWh verrechnet.

PM 518/99

Gegenstand dieser Meldung bildete ein Tarif für das Mobiltelefon. Nachdem er zwischen dem auf der Website des Operators publizierten und dem in Rechnung gestellten Betrag eine Differenz von 100 Prozent festgestellt hatte, wandte sich ein Benutzer eines Mobiltelefons an den Preisüberwacher. Er wollte wissen, ob er die Rechnung tatsächlich bezahlen müsse. Eine Anfrage der Preisüberwachung beim Operator ergab, dass bei der Preisangabe auf dem Internet ein Fehler passiert war. Auf der Website wurde statt eines 30-Sekundentarifs irrtümlicherweise ein Minutentarif angegeben. Dem Kunden wurde die Rechnung schliesslich entsprechend reduziert.

PM 556/99

In diesen Fall ging es um einen Kunden, der sich bei der Preisüberwachung meldete, weil er den Preis für seine Brillengläser als zu hoch einschätzte (Fr. 592.-). Eine Rückfrage beim Optiker ergab einen Rechnungsfehler. Der Optiker hatte dem Kunden Fr. 100.- zu viel verrechnet; der Preis betrug somit Fr. 492.- und die Preiserhöhung seit den letzten Brillengläsern entsprach somit der Teuerung seit 1983.

Wegpauschalen und Fahrkosten

Viele Meldungen, die bei der Preisüberwachung eingehen, betreffen die Höhe der Rechnungen für Reparaturen jeglicher Art. Vor allem die Anfahrtskosten bieten sehr häufig Anlass zu Beanstandungen.

PM 98/99

Die Inhaberin eines Lebensmittelgeschäfts musste ihre Geschäftswaage durch den kantonalen Eichmeister kontrollieren lassen. Da dieser eine geringfügige Abweichung feststellte, liess die Meldende diese Waage durch deren Hersteller neu einstellen. Die Rechnung, die die Geschäftsinhaberin darauf erhielt, enthielt folgende Elemente, die sie bei uns beanstandete: Bereitstellungspauschale Fr. 25.-, Stundenansatz Fr. 126.- und Reisezeit von 1,25 Stunden. Insbesondere letzteres erschien etwas fragwürdig, liegen doch Servicestelle und Einsatzort gemäss verrechneter Einsatzpauschale innerhalb eines Umkreises von max. 20 km. Der Beanstandete argumentierte, dass sich die tatsächlich sehr hohe Reisezeit aufgrund von Verkehrsstaus ergab, reduzierte die verrechnete Zeit jedoch bereitwillig auf eine halbe Stunde. Die Meldende erhielt eine korrigierte Rechnung und hatte nur noch Fr. 194.55 statt Fr. 296.16 zu bezahlen.

PM 384/99

Einem Kunden wurde für die Reparatur seines Lichtpausgerätes eine sehr hohe Wegentschädigung verlangt, da der Servicetechniker aus der Westschweiz krank war und ein Techniker aus der Deutschschweiz anreisen musste. Nach Intervention der Preisüberwachung wurde durch die beanstandete Firma signalisiert, dass sie an einer einvernehmlichen Lösung interessiert sei und sich mit dem Kunden direkt einigen wolle.

Hinweise an Anbieter

Häufig genügt es auch, dass die Preisüberwachung Anbieter und Hersteller auf Missstände aufmerksam macht. Ihre Anregungen können - wie die nachfolgenden Beispiele aus dem Gastgewerbe zeigen - entweder zu Preiskorrekturen oder zu einer Verbesserung der Kundeninformation führen.

PM 300/99

Ein Meldender beanstandete, dass er für einen „gespritzten Weisswein“ (1 dl Weisswein, 1 dl Mineralwasser) den Preis von 2 dl Weisswein bezahlen musste. Nachdem die Preisüberwachung diese Beanstandung dem Restaurant mitgeteilt hatte, war dieses bereit, den Preis für einen gespritzten Weisswein um 1.90 oder 29 % auf Fr. 4.50 zu reduzieren.

PM 306/99

In einem anderen Fall wurde beanstandet, dass der Endbetrag auf dem Kassabon falsch war, und die Vermutung geäussert, dass die Kasse manipuliert sei. Das Restaurant liess auf Anfrage der Preisüberwachung die Kasse kontrollieren und konnte sich den Fehler nicht wirklich erklären, wollte aber noch eine genaue Untersuchung vornehmen. Auf jeden Fall war das Restaurant bereit, den Schaden zu ersetzen und entschuldigte sich für diesen Vorfall.

Transparenzförderung

Nicht immer ist die Rechtslage für den Laien klar und verständlich. Sehr oft bietet die Preisüberwachung eine erste Rechtsberatung für die Betroffenen an und weist sie entweder an die zuständigen Stellen weiter oder interveniert in Fällen von branchenüblichen irreführenden Praktiken direkt selbst.

PM 539/98, 40/99 und 545/99

Bei der Preisüberwachung waren mehrere Meldungen von Wiederverkäufern eingetroffen, welche sich über eine doppelte Verrechnung der Mehrwertsteuer (MWSt) durch Haushaltgeräte-Lieferanten beklagten. Es wurde ihnen auf dem Bruttoverkaufspreis inkl. MWSt ein Rabatt gewährt und auf dem Nettoverkaufspreis erneut die MWSt berechnet. Die Preisüberwachung ersuchte den zuständigen Fachverband, dafür zu sorgen, dass diese branchenübliche, irreführende Praxis branchenweit korrigiert werde. Ab dem Jahr 2001 wird nun für die Wiederverkäufer der Bruttoverkaufspreis exkl. MWSt ausgewiesen.

PM 504/99

Dem Laien war in diesem Fall nicht klar, ob bei einer Handänderung eines Grundstückes die Mehrwertsteuer bezahlt werden muss. Wechselt ein Grundstück den Eigentümer, so erfolgt ein Eintrag im Grundbuch. Die dafür notwendige Beurkundung kann nicht nur beim freiberuflichen Notar, sondern in einigen Kantonen auch beim staatlich angestellten Notar des Grundbuchamtes vorgenommen werden. Für diese erbrachten Dienstleistungen (Vertrag und Beurkundung) durch den amtlichen Notar ist das Grundbuchamt mehrwertsteuerpflichtig und darf dieselbe auch gegenüber dem Kunden verrechnen. Der Grundbucheintrag hingegen ist von der Mehrwertsteuer befreit.

IV. GESETZGEBUNG UND PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE

Im Rahmen des Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahrens wurde die Preisüberwachung zu folgenden Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsvorlagen sowie parlamentarischen Vorstössen konsultiert:

1. Gesetzgebung

1.1. Bundesverfassung

Inkraftsetzung der neuen Bundesverfassung;

Volksinitiative "für tiefere Arzneimittelpreise" (Denner-Initiative);

Volksinitiative "für eine freie Arzt- und Spitalwahl";

Volksinitiative "für tiefere Spitalkosten".

1.2. Gesetze

Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte;

Bundesgesetz über die Krankenversicherung;

Botschaft über die Anpassung und Harmonisierung der gesetzlichen Grundlagen für die Bearbeitung von Persondaten in der Sozialversicherung;

Elektrizitätsmarktgesetz;

Getreidegesetz;

Landesversorgungsgesetz;

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen;

Bundesgesetz über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikaliengesetz).

1.3. Verordnungen

Vo über die Bekanntgabe von Preisen;

Vo des Eidg. Departements des Innern über Gebührenansätze im Bereich Meteorologie und Klimatologie;

Vo über die Getränkeverpackungen;

Bundesratsverordnungen im Fernmeldebereich;

Vo über Gebühren im Fernmeldebereich;

Vo über die Gebühren im Zivilstandswesen;

Vo zum Bundesgesetz über die Archivierung;

Organisationsverordnung für das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement;

Organisationsverordnung für das Eidg. Finanzdepartement;
Organisationsverordnung für das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport;
Vo über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten;
Vo über die Krankenversicherung;
Vo über die Kontrolle von Blut, Blutprodukten und Transplantaten;
Vo über die Unfallversicherung von arbeitslosen Personen;
Vo über die obligatorische berufliche Vorsorge von arbeitslosen Personen;
Gebührenordnung zum Heilmittelgesetz;
Verordnungen zum Heilmittelgesetz;
Dünger-Verordnung;
Vo über die Mehrwertsteuer.

2. Parlamentarische Vorstösse

2.1. Motionen

Motion Jans. Griffige Bussenregelung im Kartellgesetz.
Motion Imhof. Schutz der Urheberrechtsnutzer.
Motion Christen. Urheberrechtsentschädigung auf Subventionen.

2.2. Postulate

Postulat Weigelt. Unabhängiger Medien-Fonds.
Postulat Rechsteiner-Basel. Vorgezogene Liberalisierung für neue erneuerbare Energien.

2.3. Interpellationen

Interpellation Marty Dick. Fehlende Richtlinie über die Buchführung und Statistiken der Spitäler. Rolle der Preisüberwachung.
Interpellation Saudan. Angewandte Tarife bei der Privatpflege. Stellung der Berufsverbände, des Preisüberwachers und der Wettbewerbskommission.
Interpellation Marty Dick. Schweizer Radio International. Probleme und Entwicklung.
Interpellation Baumann J. Alexander. Rechnung der SRG. Transparenz.
Interpellation Wiederkehr. Abfallplanung des Bundes.
Interpellation Donati. Kerichtverbrennung im Tessin.

Interpellation Hafner Ursula. Illegale doppelte Honorarpraxis von Ärzten.

Interpellation Ducrot. Abfallverbrennung. Übergangslösungen.

Interpellation Guisan. Senkung der Produktionspreise in der Landwirtschaft und Grossverteilern.

Interpellation Zwygart. Vollzug des Gewässerschutzgesetzes.

2.4. Einfache Anfragen

Dringliche Einfache Anfrage der sozialdemokratischen Fraktion. Preis- und Gebietsabsprachen des Roche-Konzerns.

Einfache Anfrage Grossenbacher. Wo bleibt der Versicherungsindex?

Einfache Anfrage Reimann. PET-Flaschen-Recycling-System der Denner AG.

Einfache Anfrage Ostermann. Kehrichtverbrennungsanlage in Lausanne.