

---

# **Administrierte Preise:**

# **Rechtssituation, Ökonomie**

# **und Inventarisierung**

---

**Bericht der Preisüberwachung an das**  
**Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement**

**April 2005**

## Zweck und Aufgabe dieses Konzeptpapiers

Administrierte Preise sind zum wirtschaftspolitischen Thema geworden. Im Jahr 2004 hat sich die Wirtschaftspublizistik der Frage nach deren volkswirtschaftlichen Auswirkungen angenommen. Die Fragestellung hat auch in einer Motion der FDP-Fraktion der Bundesversammlung ihren Niederschlag gefunden. Am 3. September 2004 beauftragte der Chef des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements mit einer Weisung den Preisüberwacher, die Überwachung und Publizität im Bereich der administrierten Preise zu verstärken. Und am 10. Dezember 2004 beauftragte der Bundesrat das EVD, ein umfassenderes Inventar über administrierte Preise zu erstellen und Deregulierungsmassnahmen im Kompetenzbereich des Bundes vorzuschlagen.

Was sind überhaupt „administrierte Preise“? Im engeren, juristischen Sinn handelt es sich um Preise, die von einer staatlichen Behörde im Bund, in einem Kanton oder einer Gemeinde festgelegt oder genehmigt werden. Doch mit dieser engen Definition wird man der staatlichen Preis- und Marktbeeinflussung nicht gerecht. Die staatliche Regulierung hat nämlich auch indirekte Preis- und Markteffekte, die zum Teil gesamtwirtschaftlich viel stärker ins Gewicht fallen, als die eigentliche Preisadministration.

Die Preisüberwachung hat im Rahmen ihrer Konzeptarbeit eine Typologisierung von staatlich beeinflussten Preisen erstellt. Unter dem *Oberbegriff der staatlich beeinflussten Preise* haben wir eine *Typologie von vier Kategorien* erstellt:

1. **Direkt administrierte Preise:** Preisfestsetzung oder –genehmigung durch eine staatliche Behörde.
2. **Preise von öffentlichen Monopolen:** "Freie" Preise von staatlichen oder mehrheitlich im staatlichen Besitz befindlichen Unternehmen in Bereichen mit rechtlichem oder faktischem Monopol.
3. **Fiskalisch beeinflusste Preise:** Preise, die durch Zwecksteuern, Lenkungsabgaben oder Subventionen gezielt und wesentlich beeinflusst werden.
4. **Indirekt regulatorisch beeinflusste Preise:** Preise in Teilmarktordnungen, die durch staatliche Regulierungen wesentlich beeinflusst werden, z.B. durch spezifische Normen und Vorschriften oder durch die nationale Patentschöpfung, welche den Importwettbewerb verhindern.

Im Teil I dieses Konzeptpapiers beschreiben wir die Rechtssituation und die Mikroökonomie (Preistheorie) der staatlichen Preisadministration. Wir formulieren auch anerkannte Kriterien, die bei der Deregulierung und beim Abbau der Preisadministration zur Anwendung kommen müssten.

Im Teil II entwickeln wir eine Typologie der staatlichen Preisbeeinflussung. Aufgrund dieser Klassenbildung folgt ein Inventar der staatlich beeinflussten Preise. Die administrierten Preise auf Bundesebene (im Anhang aufgeführt) sind in Zusammenarbeit mit allen Generalsekretariaten und den zuständigen Bundesämtern identifiziert worden, diejenigen auf Kantons- und Gemeindeebene basieren auf der langjährigen Praxis der Preisüberwachung; sie sind im Anhang zum Teil II im Interesse eines Überblickswissens dargestellt. Gemäss vereinbarter Arbeitsteilung und entsprechend der bisherigen Praxis der Preisüberwachung sind landwirtschaftliche Produzentenpreise nur tabellarisch aufgeführt aber nicht vertieft behandelt.

Administrierte Preise und Preise, die sich nicht im Wettbewerb gebildet haben, unterstehen der Preisüberwachung. Neben dem kasuistischen Vorgehen mittels einer ökonomischen Preismissbrauchsanalyse im Einzelfall, zeigt die Preisüberwachung regelmässig auch den

systemischen Handlungsbedarf auf, der dann generell die Hochpreissituation eines Teilmarktes zu korrigieren anstrebt.

An diesem Konzeptpapier haben sich neben dem Unterzeichneten auch Stefan Burri, Ökonom, und Rudolf Lanz, Jurist, als Mitarbeiter der Preisüberwachung beteiligt.

Rudolf Strahm  
Preisüberwacher

Bern, im April 2005

# Inhaltsverzeichnis

<b>Teil I: Rechtssituation und Ökonomie der administrierten Preise</b>	<b>5</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>6</b>
1.1 Vorgeschichte	6
1.2 Materieller Gehalt der Weisung-EVD	7
<b>2. Rechtliche Anforderungen an eine (Preis-) Regulierung</b>	<b>8</b>
<b>3. Abgrenzung zu anderen Bundesgesetzen</b>	<b>10</b>
3.1 Abgrenzung zum Kartellgesetz	10
3.2 Abgrenzung zum Binnenmarktgesetz	10
<b>4. Ökonomische Anforderungen an eine (Preis-) Regulierung</b>	<b>11</b>
4.1 Marktversagen und staatliche Handlungsmöglichkeiten	11
4.2 Monopolistische Preisfestsetzung und Wohlfahrtsverlust	13
4.3 Prüfverfahren	15
4.4. Weitere Beurteilungselemente für den Abbau der Preisadministration	16
<b>5. Auswirkungen der Weisung auf die Tätigkeit der Preisüberwachung</b>	<b>17</b>
5.1 Anpassung der Empfehlungen und Ämterkonsultationen	17
5.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen von administrierten Preisen	18
5.3 Berücksichtigung von übergeordneten öffentlichen Interessen	18
<b>6. Auswirkungen auf die Öffentlichkeitsarbeit</b>	<b>18</b>
<b>Teil II: Typologie und Inventar der administrierten Preise</b>	<b>19</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>20</b>
<b>2. Staatlich beeinflusste Preise – eine Typologie</b>	<b>20</b>
<b>3. Staatlich beeinflusste Preise auf Bundesebene (Inventar)</b>	<b>21</b>
<b>4. Administrierte Preise auf Kantons- und Gemeindeebene</b>	<b>22</b>
<b>Anhang: Inventar</b>	<b>23</b>

**Teil I**  
**Rechtssituation und Ökonomie der**  
**administrierten Preise**

## 1. Einleitung

### 1.1 Vorgeschichte

Am 7. Mai 2004 reichte die Freisinnig-demokratische Fraktion die Motion "*Preisüberwacher. Informationsauftrag über Schädlichkeit von administrierten Preisen*" (04.3248, nachfolgend Motion-FDP) ein, welche den Bundesrat beauftragen will, bis spätestens Ende 2005 einen Entwurf zur Ergänzung des Preisüberwachungsgesetzes (PüG, SR 942.20) durch folgende Bestimmungen vorzulegen:

- "1. Der Preisüberwacher unterliegt der Informationspflicht gegenüber der Bevölkerung über die konkreten volkswirtschaftlichen Schäden von administrierten Preisen.
2. Der Preisüberwacher kann sich zur Berechnung dieser Schäden auf sämtliche verfügbaren Quellen stützen.
3. Der Preisüberwacher richtet seine Arbeit auf das Ziel aus, Anzahl und Anteil der Preise, welche sich nicht im freien Markt gebildet haben, zu reduzieren.
4. Der Preisüberwacher berichtet jährlich über seine diesbezüglichen Aktivitäten. "

Am 3. September 2004 erliess der Vorsteher des EVD in Anwendung von Art. 3 Abs. 2 und 4 Abs. 3 PüG und im Sinne der Motion 04.3248 der Freisinnig-demokratischen Fraktion folgende **Weisung** (nachfolgend Weisung-EVD) an den Beauftragten für die Überwachung der Preise (Preisüberwacher):

- "1. Der Preisüberwacher orientiert die Öffentlichkeit regelmässig über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von administrierten Preisen.
2. Der Preisüberwacher fordert die zur Berechnung dieser Effekte erforderlichen Daten und Unterlagen gestützt auf Art. 17 PüG (Auskunftspflicht) und 18 PüG (Mitwirkungspflicht) ein.
3. Der Preisüberwacher richtet seine Tätigkeit im Rahmen des geltenden Rechts insbesondere darauf aus, Anzahl und Anteil der Preise, die sich nicht im freien Markt gebildet haben, zu reduzieren.
4. Der Preisüberwacher berichtet über seine diesbezüglichen Aktivitäten und Resultate namentlich im Rahmen seines jährlichen Tätigkeitsberichts."

Gemäss Begleitschreiben des Generalsekretärs des EVD vom 6. September 2004 zur Weisung-EVD ist die Weisung *per sofort* in Kraft getreten.

Am 15. September 2004 schliesslich verabschiedete der Bundesrat seine Antwort auf die fragliche Motion. Gemäss der bundesrätlichen Antwort stellt der hohe Anteil von administrierten Preisen in der Schweiz effektiv ein grosses Problem dar. Er teilt deshalb die Auffassung der Motionärin, dass die Anstrengungen des Preisüberwachers in diesem Bereich verstärkt werden sollen und erachtet es als sinnvoll, den in Art. 4 Abs. 3 PüG enthaltenen allgemeinen gesetzlichen Informationsauftrag des Preisüberwachers entsprechend zu spezifizieren. Aus diesen Gründen zeigt er sich bereit, den in der Motion enthaltenen Auftrag materiell zu erfüllen. Da der Bundesrat der Überzeugung ist, dass die in der Motion genannten Aufgaben vollständig vom PüG abgedeckt werden, erachtet er aber eine Gesetzesrevision für nicht notwendig. Das Ziel lasse sich schneller und effizienter über die am 3. September 2004 vom EVD bereits erteilte Weisung realisieren.

Der Vorstoss wurde vom Plenum des Nationalrates noch nicht behandelt.

## 1.2 Materieller Gehalt der Weisung-EVD

Da die Weisung des EVD "im Sinne der Motion der FDP" erteilt wird, kann für deren Auslegung auch auf den Wortlaut der FDP-Motion, deren Begründung und auf die Antwort des Bundesrates auf diesen Vorstoss, später allenfalls auch auf die parlamentarische Beratung zurückgegriffen werden.

Im Einzelnen ergibt diese Analyse Folgendes:

Bereits der Titel der Motion macht klar, dass die Weisung in erster Linie eine **Informationsaufgabe** beinhaltet. Ziff. 1 und Ziff. 4 der Motion bzw. Weisung sprechen direkt die Information der Öffentlichkeit an. So soll der Preisüberwacher regelmässig über die volkswirtschaftlichen "Schäden" (Motion) bzw. "Auswirkungen" (Weisung) von administrierten Preisen informieren. Ferner soll er über seine Aktivitäten und Resultate betr. Reduzierung der Preise, die sich nicht im freien Markt gebildet haben, berichten, namentlich in seinem Jahresbericht. In der Weisung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Auswirkungen der Preisadministrierung nicht in jedem Fall negativ sein müssen. Die Rede ist deshalb neutral von "volkswirtschaftlichen Auswirkungen" bzw. "Effekten" anstelle von "Schäden".

Keinen selbständigen und zusätzlichen Auftrag enthält Ziff. 2 der Motion bzw. Weisung. Sie verdeutlicht im Prinzip nur, dass der Preisüberwacher zur Berechnung dieser Effekte auf sämtliche Quellen, die ihm gemäss PüG zur Verfügung stehen, zurückgreifen soll. Aus dem Wort "Berechnung" ergibt sich allerdings, dass die volkswirtschaftlichen Schäden bzw. volkswirtschaftlichen Auswirkungen nicht bloss qualitativ beschrieben, sondern quantifiziert werden sollen. Für deren Berechnung soll sich der Preisüberwacher auf die Auskunfts- und Mitwirkungspflicht gemäss PüG berufen. Gemäss Art. 17 PüG müssen marktmächtige Unternehmen und Beteiligte an Wettbewerbsabreden sowie am Markt beteiligte Dritte dem Preisüberwacher alle erforderlichen Auskünfte erteilen und die notwendigen Unterlagen zur Verfügung stellen. Gemäss Art. 18 PüG kann der Preisüberwacher von Amtsstellen und Aufsichtsbehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie von Organisationen der Wirtschaft verlangen, bei seinen Abklärungen mitzuwirken und die notwendigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

Ziff. 3 schliesslich verlangt vom Preisüberwacher, seine Tätigkeit im Rahmen des geltenden Rechts darauf auszurichten, Anzahl und Anteil der Preise, die sich nicht im freien Markt gebildet haben, zu reduzieren. Der Preisüberwacher soll in Zukunft also nicht bloss das Niveau von administrierten Preise analysieren und gegebenenfalls kritisieren, sondern immer auch die zu Grunde liegende Regulierung kritisch hinterfragen. Die Formulierung "im Rahmen des geltenden Rechts" macht aber klar, dass der Preisüberwacher diesbezüglich über keine Verfügungskompetenz verfügt und nur (unverbindliche) Anregungen für eine De- bzw. Reregulierung und Aufhebung einer Preisadministrierung wird abgeben können. Er kann sich jedenfalls nicht über Entscheide der politisch verantwortlichen Behörden und demokratisch gefällte Entscheide hinwegsetzen. Im übrigen kann davon ausgegangen werden, dass bereits durch die verbesserte Transparenz im Bereich der administrierten Preise und die verstärkte Öffentlichkeitsarbeit des Preisüberwachers erheblicher Druck auf fragwürdige Regulierungen ausgeübt wird.

Aus der bundesrätlichen Antwort auf die Motion-FDP ergibt sich ferner, dass die Weisung mit den bestehenden Ressourcen umgesetzt werden muss, was insbesondere der Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit gewisse Grenzen setzt (vgl. Ziff. I.6 dieses Berichts).

## 2. Rechtliche Anforderungen an eine (Preis-) Regulierung

Damit das Gemeinwesen (Bund, Kantone oder Gemeinden) einen bestimmten Wirtschaftszweig regulieren und die Preise administrieren kann, müssen gewisse rechtliche Voraussetzungen gegeben sein. Markt- und Preisregulierungen fallen nämlich in den Schutzbereich der verfassungsrechtlich garantierten *Wirtschaftsfreiheit*. Gemäss Art. 27 Bundesverfassung (BV) ist die Wirtschaftsfreiheit in der Schweiz gewährleistet. Die Wirtschaftsfreiheit umfasst u.a. namentlich die freie Ausübung der privatwirtschaftlichen Tätigkeit<sup>1</sup>.

Da die Wirtschaftsfreiheit Grundrechtscharakter hat, kann sie nur unter bestimmten strengen Voraussetzungen eingeschränkt werden. Sie bedürfen namentlich einer *gesetzlichen Grundlage*, müssen durch das *öffentliche Interessen* begründet und *verhältnismässig* sein. Zudem ist der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar (Art. 36 BV). Gemäss Art. 94 Abs. 4 BV sind Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere auch Massnahmen, die sich gegen den freien Wettbewerb richten, sogar nur zulässig, wenn sie in der *Bundesverfassung vorgesehen* oder durch *kantonale Regalrechte* begründet sind.

Damit der **Bund** vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen kann, bedarf er also einer Grundlage in der Bundesverfassung selber (sog. Verfassungsvorbehalt). Dabei sind gemäss Art. 164 Abs. 1 BV die grundlegenden Bestimmungen über die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Diese dem formellen Gesetzgeber vorbehaltenen Befugnisse dürfen nicht delegiert werden (Art. 164 Abs. 2 BV).

Eine verfassungsrechtliche Grundlage für eine Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit hat der Bund z. B. im Bereich der Banken, der Versicherungen, der Sozialversicherungen oder im Bereich des Post- und Fernmelderegals. Die entsprechenden Beschränkungen befinden sich für diese Beispiele demzufolge namentlich im Bankengesetz, im Versicherungsaufsichtsgesetz, im Krankenversicherungsgesetz, im Postgesetz und im Fernmeldegesetz.

### **Beispiel 1: Preisfestlegung bei kassenzulässigen Medikamenten durch das Bundesamt für Gesundheit**

Gestützt auf Art. 117 BV erlässt der Bund Vorschriften über die Krankenversicherung. Gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung kann er die Krankenversicherung für obligatorisch erklären. Der Bund verfügt im Bereich der Krankenversicherung mithin über ein mittelbares rechtliches Monopol, das als solches bereits eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit umfasst. In Erfüllung dieses Verfassungsauftrages hat der Gesetzgeber das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) erlassen. Gemäss Art. 52 Abs. 1 lit. b KVG erstellt das Bundesamt für Gesundheit eine Liste der pharmazeutischen Spezialitäten und konfektionierten Arzneimittel mit Preisen (sog. Spezialitätenliste). Die Details sind in den massgebenden Verordnungen zum KVG geregelt. Die Preisadministrierung der kassenzulässigen Medikamenten kann also in *rechtlicher* Hinsicht nicht beanstandet werden.

Da wir in der Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit kennen (Art. 191 BV), könnte der Bundesgesetzgeber (theoretisch) aber auch ein Bundesgesetz mit Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit erlassen, ohne dass er dafür über eine hinreichende Verfassungsgrundlage verfügt<sup>2</sup>.

Etwas komplizierter präsentiert sich die Lage auf der Ebene der **Kantone** und der **Gemeinden**. Wie erwähnt können Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit durch kantonale Regal-

<sup>1</sup> Nicht unter ihren Schutz fällt dagegen die *Ausübung einer staatlichen Tätigkeit* oder eines *öffentlichen Amtes* (BGE 130 I 26 E. 4.1, BGE 128 I 280, BGE 124 I 297 E. 3a, S. 298, BGE 121 I 326 E. 2a, S. 328 f. etc.)

<sup>2</sup> Gemäss Art. 191 BV sind Bundesgesetze (und das Völkerrecht) für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.

rechte begründet sein. Nach einhelliger Lehre und Rechtsprechung sind die historischen Grundmonopole wie das kantonale Jagd- und Fischereiregal, das Bergregal und das Salzregal mit der Bundesverfassung vereinbar. Diese Regale dürfen auch fiskalischen Zwecken dienen. Über diese historischen Monopole hinaus dürfen die Kantone weitere Monopole errichten, sofern dies durch hinreichende Gründe des öffentlichen Wohls, namentlich polizeiliche oder sozialpolitische Gründe, gerechtfertigt und verhältnismässig ist. Im Unterschied zu den historischen Grundmonopolen dürfen diese Monopole aber nicht als Fiskalmonopole ausgestaltet sein (vgl. dazu BGE 124 I 11, BGE 128 I 3).

### **Beispiel 2: Kantonale Gebäudeversicherungsanstalt Aargau**

Gemäss Bundesgericht dürfen die Kantone aus *feuerpolizeilichen* und *sozialpolitischen* Gründen kantonale Gebäudeversicherungsanstalten errichten und diesen Bereich monopolisieren. Die Vorschrift im aargauischen Recht, dass alle im Kanton Aargau gelegenen Gebäude obligatorisch bei der kantonalen Gebäudeversicherungsanstalt zu versichern sind, ist deshalb nicht zu beanstanden. Da die kantonalen Gebäudeversicherungen aber nicht zu den historischen Regalen der Kantone gehört, darf keine fiskalische Ausnützung des Monopols stattfinden. Die Gewinnablieferungspflicht an den Kanton macht das Monopol indessen noch nicht fiskalisch und damit unzulässig (vgl. BGE 124 I 11).

### **Beispiel 3: Monopol für Plakataushang in der Gemeinde Arosa**

Gemäss einer Bestimmung im kommunalen Ortspolizeigesetz ist der gesamte Plakatanschlag auf öffentlichem und privatem Grund in Arosa der Gemeinde vorbehalten. In einer Ausführungsbestimmung hat der Gemeinderat von Arosa festgelegt, dass für private Plakate und Anzeigen auf *öffentlichem* und *privatem* Grund die Anschlagstellen der Allgemeinen Plakatgesellschaft (APG) dienen, mit der die Gemeinde in einem Vertragsverhältnis steht.

Das Bundesgericht hat in diesem Fall anerkannt, dass eine genügende gesetzliche Grundlage für das Plakatmonopol vorliegt. Das Plakatmonopol liege auch im öffentlichen Interesse. Eine Normierung dränge sich zum Schutz der Verkehrssicherheit sowie des Landschafts-, Orts- und Strassenbildes auf. Hingegen verletze das Plakatmonopol, soweit es auch die *privaten* Grundstücke miterfasse, das Gebot der Verhältnismässigkeit. Eine Bewilligungspflicht für Reklamen auf privatem Grund, verbunden mit entsprechenden Sachnormen, würde zur Durchsetzung der massgeblichen öffentlichen Interessen genügen (vgl. BGE 128 I 3).

### **3. Abgrenzung zu anderen Bundesgesetzen**

#### **3.1 Abgrenzung zum Kartellgesetz**

Das Kartellgesetz (KG) richtet sich in erster Linie gegen *private* Wettbewerbsbeschränkungen. Es bezweckt namentlich, volkswirtschaftlich und sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen zu verhindern und damit den Wettbewerb im Interesse einer freiheitlichen marktwirtschaftlichen Ordnung zu fördern. Staatliche Vorschriften, die eine staatliche Markt- oder Preisordnung begründen oder die ein einzelnes Unternehmen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit besonderen Rechten ausstatten, gehen dem KG ausdrücklich vor (Art. 3 Abs. 1 lit. a und lit. b KG). In diesen Fällen sind die materiellrechtlichen Bestimmungen des KG nicht anwendbar. Die Wettbewerbskommission ist in Fällen von staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen auf die Abgabe von Empfehlungen zur Förderung von wirksamem Wettbewerb beschränkt und kann im staatlich regulierten Bereich keine Verfügungen erlassen (Art. 45 Abs. 2 KG).

#### **3.2 Abgrenzung zum Binnenmarktgesetz**

Das Binnenmarktgesetz (BGBM) verfolgt ebenfalls eine andere Zielrichtung als den Abbau der Anzahl administrierter Preise. Es soll gewährleisten, dass Personen mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz für die Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz freien und gleichberechtigten Zugang zum Markt haben. Damit richtet sich dieser Gesetzeserlass gegen *öffentlich-rechtliche* Marktzutrittsbeschränkungen der Kantone und Gemeinden. Es soll insbesondere die berufliche Mobilität und den Wirtschaftsverkehr innerhalb der Schweiz erleichtern und die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft stärken.

*Kommunale* und *kantonale Monopole* werden vom BGBM aber auch weiterhin *nicht erfasst*. Die ursprüngliche Idee, in der Revision des Binnenmarktgesetzes kantonale sowie kommunale Monopole dem BGBM zu unterstellen und die Voraussetzungen für die Errichtung derartiger Monopole restriktiver als nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auszugestalten (vgl. dazu Ziff. 2 dieses Berichts), wurde wegen schwerwiegender verfassungsrechtlicher Bedenken fallen gelassen. Immerhin sollen gemäss Entwurf zum revidierten BGBM die Kantone und Gemeinden neuerdings verpflichtet werden, die Übertragung der Nutzung ihrer Monopole auf private Dritte künftig auf dem Weg der Ausschreibung vorzunehmen (vgl. Botschaft über die Änderung des Binnenmarktgesetzes vom 24. November 2004, Separatdruck S. 10 und 17).

## 4. Ökonomische Anforderungen an eine (Preis-) Regulierung

Sind freie Marktpreise oder behördlich genehmigte Preise besser? - Seitens der Politik wird gefordert, die Marktbereiche mit Preisadministration zu verringern, mit andern Worten, mehr Teilmärkte für öffentliche Güter in den Wettbewerb zu entlassen.

Diese Aufgabe lässt sich nur von Fall zu Fall erfüllen, eine allgemeine Formel für die Abschaffung der Preisadministration gibt es nicht. Weil jede behördliche Preisfestsetzung auf einer Gesetzesgrundlage beruht, wird selbstredend für jeden Einzelfall einer Liberalisierung der öffentlichen Güter auch eine Änderung der Spezialgesetzgebung in der zuständigen Gebietskörperschaft (Bund oder Kanton oder Gemeinde) notwendig. Die Frage der Marktregulierung bei öffentlichen Gütern ist sehr stark normativ (d.h. mit weltanschaulichen Werten) besetzt. Deshalb ist nach Beurteilungselementen zu suchen.

Eingriffe des Staates in das Marktergebnis müssen in einem marktwirtschaftlichen System mit Wirtschaftsfreiheit nicht nur eine rechtliche Grundlage haben, sondern bedürfen auch einer speziellen ökonomischen Begründung. Die drei Hauptgründe für Staatseingriffe sind aus ökonomischer Sicht:

- **Marktversagen:** Unter gewissen Bedingungen wie der Existenz von natürlichen Monopolen<sup>3</sup>, öffentlichen Gütern oder Externalitäten führt Wettbewerb nicht zu Pareto-effizienten Ergebnissen<sup>4</sup>.
- **Meritorische Güter:** Güter, für die der Staat einen gewissen Zwangskonsum vorschreibt, weil die Individuen aus eigener Wahl möglicherweise nur eine aus Sicht des Staates ungenügende Menge nachfragen, werden meritorische Güter genannt. Diese regulierende Funktion des Staates zeigt sich beispielsweise im Schul- oder Krankenversicherungspflicht. Die meisten meritorischen Güter werden zumindest teilweise über Steuern finanziert.
- **Einkommensumverteilung:** Die Einkommensverteilung, die sich als Marktergebnis ergibt, wird gesellschaftlich häufig als unerwünscht empfunden. Die beiden wichtigsten staatlichen Möglichkeiten zur Einkommensumverteilung liegen im Bereich der Steuern und Sozialversicherungen.

Die Preisüberwachung beschäftigt sich aufgrund ihrer wettbewerbspolitischen Ausrichtung schweremwichtig mit Einschränkungen des Wettbewerbs bei meritorischen Gütern oder Marktversagen, wobei erstere aus regulatorischer Sicht zu einer Variante eines Marktversagens gezählt werden können. Deswegen wird im Folgenden näher auf Marktversagen sowie staatliche Handlungsmöglichkeiten eingegangen.

### 4.1 Marktversagen und staatliche Handlungsmöglichkeiten

Wettbewerb führt in vielen Fällen zu Pareto-effizienten Lösungen. Für die Arbeit der Preisüberwachung spielen aber namentlich die folgenden vier Ausnahmen, alles sogenannte Marktversagen, eine wesentliche Rolle:

1. **Unvollkommener Wettbewerb:** Wirksamer Wettbewerb ist eine notwendige Bedingung für das effiziente Funktionieren von Märkten. Beispiele für unvollkommenen Wettbewerb

---

<sup>3</sup> Ein natürliches Monopol zeichnet sich durch eine sinkende Durchschnittskostenkurve im relevanten Bereich – d.h. im Bereich, wo überhaupt eine Nachfrage besteht – aus. Beispiele dafür sind (lokale) Netze wie Strom, Telefon, Wasser, Abwasser oder Schienen.

<sup>4</sup> Eine Ressourcenallokation wird als Pareto-effizient bezeichnet, wenn keiner besser gestellt werden kann, ohne dass ein anderer schlechter gestellt wird. Wenn Ökonomen von «Effizienz» sprechen, meinen sie meistens Pareto-Effizienz.

sind (natürliche) Monopole, markmächtige Unternehmen oder Kartelle. Zudem führen Staatseingriffe bei meritorischen Gütern häufig dazu, dass der wirksame Wettbewerb beeinträchtigt oder gar ganz ausser Kraft gesetzt wird.

2. **Öffentliche Güter:** Reine öffentliche Güter zeichnen sich durch zwei Eigenschaften aus: Erstens entstehen keine zusätzlichen Kosten, wenn eine weitere Person die Leistung konsumiert und zweitens können Personen nicht oder nur sehr schwer vom Konsum ausgeschlossen werden.<sup>5</sup> Das klassische Beispiel für ein reines öffentliches Gut ist die Landesverteidigung. Öffentliche Güter werden im Wettbewerb nur in ungenügendem Ausmass oder im Extremfall gar nicht zur Verfügung gestellt.
3. **Externalitäten:** Wenn aus der Handlung einer Person oder eines Marktteilnehmers anderen Kosten oder Vorteile erwachsen, ohne dass dafür angemessene Entschädigungen bezahlt werden, so entstehen negative oder positive Externalitäten. Mit anderen Worten wird bei Externalitäten das Prinzip der Verursachergerechtigkeit verletzt. Ein klassischer Fall einer negativen Externalität ist die Luftverschmutzung, der öffentliche Verkehr kann als Beispiel für eine positive Externalität herangezogen werden. Da bei negativen Externalitäten die Verursacher nicht die vollen Kosten tragen, werden die entsprechenden Aktivitäten zu häufig vorgenommen. Umgekehrt führen positive Externalitäten zu einer zu geringen Menge an diesen Tätigkeiten. Zur Berücksichtigung des Verursacherprinzips werden namentlich die Internalisierung der externen Kosten durch eine Lenkungsabgabe (sog. Pigou-Steuer) oder Umweltzertifikate empfohlen.
4. **Unvollkommene Information:** Funktionierender Wettbewerb bedingt, dass Käufer Preise und Leistungen der verschiedenen Anbieter vergleichen können, damit sie die optimale Preis-Leistungs-Kombination wählen können. Verschiedene Vorschriften zur Information beruhen auf der Vorstellung, dass ohne Vorgaben der Markt zu wenig Informationen bereitstellen würde. Dazu gehört bspw. der Zwang zur Deklaration von Inhaltsstoffen im Bereich der Medikamente oder Lebensmittel.

Diese lehrbuchartige Unterscheidung erweckt den Eindruck von klar unterscheidbaren Typen. In der Realität sind Marktversagen häufig aber nicht so eindeutig zu diagnostizieren. Es stellen sich dabei die beiden folgenden Probleme:

1. Es kann umstritten sein, ob überhaupt ein Marktversagen vorliegt. Die Marktsituation kann zudem im Verlauf der Zeit einem Wandel unterworfen sein und muss deswegen periodisch überprüft werden. Waren früher bspw. Telekommunikationsnetze auch auf langen Distanzen Monopole, so hat sich in diesem Bereich die Wettbewerbssituation in den letzten Jahren geändert.
2. Auch bei Einigkeit über das Vorhandensein eines Marktversagens kann es bei der Zuteilung zur Art des Marktversagens differierende Ansichten geben. So wurde oben die Deklarationspflicht aus Konsumentenschutzgründen unter dem Aspekt der unvollkommenen Information diskutiert. Informationen haben aber häufig bis zu einem gewissen Grad auch den Charakter eines öffentlichen Gutes, so dass eine Einteilung in diese Kategorie je nach Situation durchaus zweckmässig sein kann.

Wenn aufgrund eines Marktversagens ein Staatseingriff als notwendig erachtet wird, so muss darauf geachtet werden, dass dadurch die Lage überhaupt verbessert wird. Damit kommt der Wahl der Art des Staatseingriffs eine grosse Bedeutung zu. Tabelle 1 stellt idealtypisch den zweckmässigen Staatseingriff bei verschiedenen Marktversagen dar.

---

<sup>5</sup> Der Begriff «öffentliches Gut» wird hier also in seiner ökonomischen Bedeutung gebraucht und darf nicht mit der umgangssprachlichen Verwendung verwechselt werden, wonach es sich um ein vom Staat zur Verfügung gestelltes Gut handelt.

**Tabelle 1: Art des staatlichen Eingriffs unter Effizienz Gesichtspunkten**

Art des Marktversagens	Regulierung	Staatliche Finanzierung	Staatliches Angebot (Produktion und Finanzierung)
Natürliche Monopole	x		x
Öffentliche Güter		x	x
Externe Effekte	x		
Unvollkommene Information	x		

Allein aufgrund der Tatsache, dass der Staat heute eine Leistung anbietet oder einen Markt reguliert, darf aber nicht geschlossen werden, dass aus ökonomischer Sicht eine staatliche Leistungserbringung oder die gewählte Art der Regulierung gerechtfertigt ist. Deswegen ist gemäss der Weisung zu prüfen, ob eine wettbewerbliche Lösung oder ein weniger starker Eingriff in den Wettbewerb nicht angemessener wäre.

Es muss zudem im Auge behalten werden, dass es neben den anschliessend dargestellten Auswirkungen auf Preis und Menge weitere Nachteile im Monopol gibt, die durch Regulierung nur schwierig oder gar nicht zu korrigieren sind. So ist bspw. der Innovationsdruck im Monopol deutlich weniger gross als im Wettbewerb.

#### 4.2 Monopolistische Preisfestsetzung und Wohlfahrtsverlust

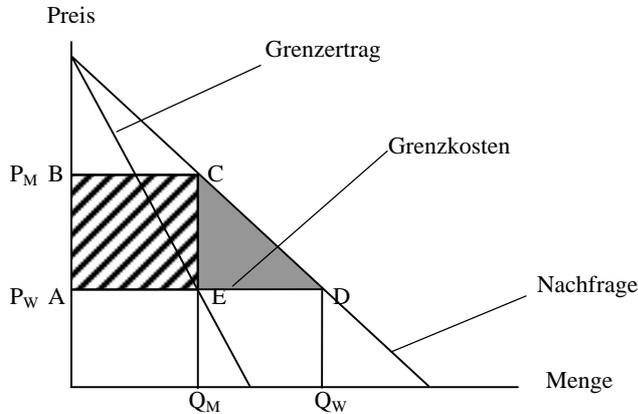
Im Rahmen der Tätigkeit der Preisüberwachung spielen namentlich Varianten des unvollkommenen Wettbewerbs eine Rolle, die entweder durch den Staat gestützt werden (z.B. Gesundheitswesen) oder aufgrund ihrer Eigenschaft als natürliche Monopole sehr robust sind. Allerdings sind Monopole nicht zwingend ineffizienter als Wettbewerbslösungen. Insbesondere im Fall des natürlichen Monopols ist es aufgrund sinkender Stückkosten bei wachsenden Mengen effizienter, wenn nur ein Unternehmen anbietet als wenn mehrere Unternehmen im Markt sind. So wären z.B. im Infrastrukturbereich und dort namentlich in den lokalen Netzen Duplikationen häufig hochgradig ineffizient.

Kein Wettbewerber hindert einen Monopolisten in seinen Bestrebungen, den Gewinn zu maximieren. Dies führt dazu, dass unregulierte Monopole oder allgemeiner marktmächtige Unternehmen eine suboptimale Menge zu einem zu hohen Preis anbieten. Für den Monopolisten ist, im Gegensatz zum Anbieter im allgemeinen Wettbewerbsmodell, der Grenzertrag kleiner als der Verkaufspreis. Wenn also der Monopolist die Menge um eine Einheit erhöht, muss er gleichzeitig den Preis für alle bisherigen Einheiten senken. Damit ist sein Ertrag der letzten Einheit deren Preis abzüglich der Preisdifferenz auf allen bisherigen Einheiten, da die Mengenausdehnung den Verkaufspreis sämtlicher Einheiten reduziert. Um dies zu veranschaulichen, werden in den Abbildungen 1 und 2 Mengen und Preise von Monopolisten dargestellt.

Abbildung 1 stellt den einfachen Fall eines Monopolisten mit konstanten Grenzkosten dar. In diesem Fall reduziert der Monopolist die angebotene Menge von der Wettbewerbsmenge  $Q_W$  (Preis = Grenzkosten) auf die Monopolmenge  $Q_M$ , bei der der Grenzertrag den Grenzkosten entspricht. Dies führt zu einem Wohlfahrtsverlust im Umfang von CDE (hellgraue Fläche). Dieser ist umso grösser, je elastischer die Nachfrage, d.h. je stärker die Nachfrage aufgrund der Preissteigerung abnimmt. Allgemein hängt der Wohlfahrtsverlust zudem vom Verlauf der

Grenzkostenkurve ab. Im Weiteren führt das Verhalten des Monopolisten zu einer Umverteilung in der Höhe von ABCE (schraffierte Fläche) von den Konsumenten zum Monopolisten.

**Abbildung 1: Preis- und Mengenfestsetzung eines Monopolisten mit konstanten Grenzkosten**



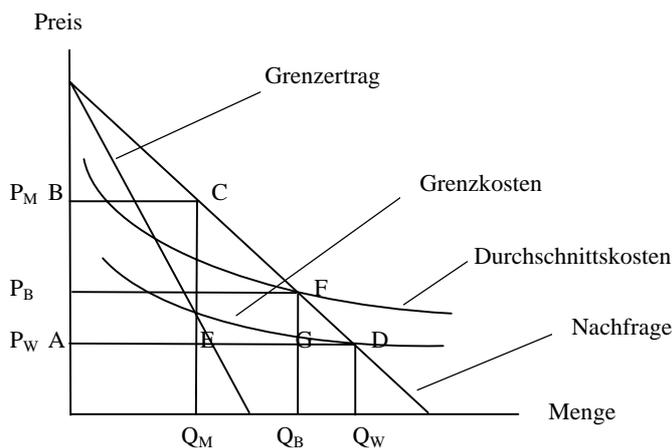
wobei

$P_M, Q_M$ : Preis bzw. Menge des Monopolisten (Grenzertrag = Grenzkosten)

$P_W, Q_W$ : Preis bzw. Menge im Modell des allgemeinen Wettbewerbs (Preis = Grenzkosten)

In Abbildung 2 wird die Situation des natürlichen Monopols mit sinkenden Grenzkosten und damit zunehmenden Skaleneffekten im relevanten Bereich abgebildet.

**Abbildung 2: Preis- und Mengenfestsetzung eines Monopolisten mit sinkenden Grenzkosten**



wobei

$P_M, Q_M$ : Preis bzw. Menge des Monopolisten (Grenzertrag = Grenzkosten)

$P_W, Q_W$ : Preis bzw. Menge im Modell des allgemeinen Wettbewerbs (Preis = Grenzkosten)

$P_B, Q_B$ : Break-even Preis bzw. Menge (Preis = Durchschnittskosten)

Da wie Abbildung 2 zeigt die Grenzkosten unterhalb der Durchschnittskosten liegen, wäre der Grenzkostenpreis  $P_W$  nicht kostendeckend.  $P_B Q_B$  ist die Preis-Mengen-Kombination, bei der das Unternehmen keinen Verlust erleidet aber auch keinen Monopolprofit erwirtschaftet. Bei dieser Menge ergibt sich ein Wohlfahrtsverlust von DFG, der deutlich kleiner ist als der Wohlfahrtsverlust im Monopolfall (CDE). Wo zwischen  $Q_W$  und  $Q_B$  die Pareto-effiziente Menge liegt, kann nicht allgemein beantwortet werden und hängt davon ab, wie die Defizite des betroffenen Unternehmens finanziert werden. Auf jeden Fall liegt der optimale Preis zwischen  $P_W$  (Preis = Grenzkosten) und  $P_B$  (Preis = Durchschnittskosten). Der Monopolist würde wiederum die Kombination  $P_M Q_M$  wählen.

Aus regulatorischer Sicht besteht die Hauptschwierigkeit darin, dass die zugrunde liegenden Kosten- und Nachfragefunktionen nicht bekannt bzw. kaum beobachtbar sind. Sogar wenn eine Kostenfunktion geschätzt werden kann, muss berücksichtigt werden, dass für Monopolisten der Druck effizient zu produzieren geringer ist als im Wettbewerb. Deswegen stellen die tatsächlichen Kosten des Monopolisten die Obergrenze der eigentlich interessierenden Kosten einer effizienten Erbringung dar. Entsprechend ist es für den Regulator schwierig, die Preise so festzulegen, dass  $P_W$  bzw.  $P_B$  oder ein Preis dazwischen resultiert. Die beiden Abbildungen zeigen aber auch, dass jeder Preis unterhalb des Monopolpreises  $P_M$  den Wohlfahrtsverlust verkleinert, sofern der Preis nicht unter dem Wettbewerbspreis  $P_W$  liegt. Mit anderen Worten wird die Wohlfahrt erhöht, auch wenn mit der Regulierung möglicherweise gar nicht der optimale Preis erreicht wird. Insofern wird die Schwierigkeit, den "richtigen" Preis zu bestimmen, relativiert.

### 4.3 Prüfverfahren

Aufgrund der wettbewerbspolitischen Ausrichtung des PüG steht bei einer Prüfung eines Preises auf seine Missbräuchlichkeit der Wettbewerbspreis  $P_W$  im Vordergrund. Bei einem natürlichen Monopol bildet der Break-even Preis  $P_B$  das Ziel, da die Preisüberwachung keine Möglichkeit hat, das sich beim Preis  $P_W$  zwangsweise ergebende Defizit mittels einer Subvention zu decken. Ausnahmen zu diesen beiden Referenzgrößen kann es bei administrierten Preisen aufgrund eines übergeordneten Interesses geben wie beispielsweise in den Bereichen der Energie-, Verkehrs- oder Gesundheitspolitik.

Im PüG wird der Preisüberwacher nicht auf eine bestimmte Methode bei der Preismissbrauchsprüfung verpflichtet. Art. 13 Abs. 1 PüG enthält lediglich den folgenden - überdies nicht abschliessenden - Katalog von Beurteilungselementen: die Preisentwicklung auf Vergleichsmärkten (lit. a), die Notwendigkeit zur Erzielung angemessener Gewinne (lit. b), die Kostenentwicklung (lit. c), besondere Unternehmerleistungen (lit. d) und besondere Marktverhältnisse (lit. e) sowie der Preissockel (Art. 13 Abs. 2 PüG). Es obliegt dem Preisüberwacher, die im Einzelfall tauglichen Methoden und Beurteilungselemente anzuwenden.

Zu berücksichtigen sind zudem Kriterien und Beurteilungselemente, welche in einer allfälligen Spezialgesetzgebung die Angemessenheit bzw. die Missbräuchlichkeit von Preisen umschreiben. Beispiele dazu finden sich im Gesundheitswesen zu den Spitaltaxen oder den Medikamentenpreisen, im Fernmeldebereich zu den Interkonnektionsgebühren oder bei den Urheberrechtsentschädigungen.

Die Wahl der Verfahren hängt insbesondere von den konkreten Marktverhältnissen und der Datenlage ab. Dabei geht es zum einen um die Unterlagen, die das Unternehmen selbst liefert und zum andern um Grundlagen zur Branche, die überhaupt erst einen Preisvergleich ermöglichen. Um die Zielsicherheit bei der Missbrauchsprüfung zu erhöhen, stützt sich die Preisüberwachung in ihrer Arbeit häufig nicht nur auf eines sondern wenn möglich auf mehrere Verfahren. Die Unterschiede in den Marktverhältnissen, der Datenlage sowie allfällige spezi-

algesetzliche Vorschriften verunmöglichen ein schematisches Vorgehen, die Preisüberwachung muss ihre Methode flexibel an die Verhältnisse des jeweiligen Falles anpassen. Trotzdem bleiben sich aber gewisse Fragen in allen Prüfungen gleich. So wird bspw. bei Verwendung der Kostenmethode regelmässig untersucht, ob Monopolkunden einen allfälligen Wettbewerbsbereich quersubventionieren oder ob Abschreibungsdauer und Zinssatz angemessen sind. Sind Daten vorhanden, können die Kosten und die Preise zusätzlich im Sinne eines Benchmarks mit entsprechenden Unternehmen verglichen werden.

#### 4.4 Weitere Beurteilungselemente für den Abbau der Preisadministration

**Effizienzkriterium:** Mit möglichst wenig Aufwand ist ein bestimmter Ertrag zu erwirtschaften resp. mit einem bestimmten Aufwand ist ein möglichst hoher Ertrag zu erzielen. Es braucht deshalb einen Effizienzvergleich zwischen einer Lösung mit administrierten Preisen und einer Wettbewerbslösung. Dabei ist der „disziplinierenden Effizienzwirkung“ des wirksamen Wettbewerbs und dem dynamischen Innovationspotential eine entscheidende Bedeutung beizumessen. Entscheidend ist, dass ein wirksamer Wettbewerb durch mehrere Anbieter zum Spielen kommt.

Demgegenüber steigen im Übergang vom Monopol zum Wettbewerb häufig gewisse Kosten an. Zu nennen sind hier insbesondere Kosten aufgrund kleinerer Skalenerträge oder steigende Transaktionskosten, d.h. die Kosten für Werbung, für die Abwicklung des Handels, für die Organisation des Marktes, für den Wechsel des Anbieters durch den Kunden. Besonders bei kleinen Marktvolumina können diese Kosten bei freiem Handel mit mehreren Anbietern grösser sein, als wenn ein (privater oder öffentlicher) Einzelanbieter unter öffentlicher Preiskontrolle die (kleinen) Marktbedürfnisse allein abdeckt (z.B. lokale Kehrriechtabfuhr). Zudem können im Wettbewerb Externalitäten auftreten, die es im Monopol nicht gibt. So ist z.B. zu vermuten, dass Versicherungen im Wettbewerb nur ungenügende Mittel in Prävention investieren, da die Vorteile der Präventionsmassnahmen zum Teil auch den anderen Versicherungen zu Gute kommen (positive Externalität). Deswegen muss jede wirtschaftspolitische Entscheidung unter der Frage beurteilt werden: Was kostet die Alternative (Opportunitätskosten)? bzw. Wird durch die Reregulierung überhaupt ein Effizienzgewinn erzielt? Es braucht also beim Abbau von staatlichen Marktordnungen neben der *Regulierungsfolgenabschätzung* auch eine *Deregulierungsfolgenabschätzung*.

**Übergeordnete Interessen:** Art. 14 Abs. 3 PüG verpflichtet den Preisüberwacher, bei der Preismissbrauchsprüfung übergeordnete Interessen zu berücksichtigen. Dazu gehört namentlich der Service Public. Als Beurteilungskriterium muss insbesondere einbezogen werden, ob eine flächendeckende Versorgung mit dem betreffenden öffentlichen Gut nötig oder gesetzlich vorgegeben ist. Der Service Public ist ein unpräziser Begriff, und er wird oft zur Rechtfertigung von Monopolstrategien bestimmter Anbieter vorgeschoben. Der Service Public muss in einer Spezialgesetzgebung mit einem Leistungsauftrag klar definiert und ständig aufgrund der obigen Kriterien überprüft werden.

Zusammenfassend können folgende Beurteilungselemente bei einer Preisregulierung herangezogen werden:

- Marktversagen (z.B. natürliche Monopole oder Externalitäten)
- Meritorische Güter
- Einkommensumverteilung
- Effizienz – De-/ Regulierungsfolgeabschätzung und Opportunitätskosten
- Übergeordnete Interessen (z.B. Service Public)

## 5. Auswirkungen der Weisung auf die Tätigkeit der Preisüberwachung

### 5.1 Anpassung der Empfehlungen und Ämterkonsultationen

In Zukunft soll bei der Prüfung konkreter Tarif- und Preisvorlagen gemäss Art. 14 und 15 PüG unter Berücksichtigung des geltenden Rechts (vgl. Ziff. 1.2) systematisch untersucht werden, ob eine De- bzw. Reregulierung angezeigt ist und die Empfehlung ergänzt werden soll. Dazu soll gestützt auf die Erwägungen unter Ziff. 2 und 4 die folgende Checkliste verwendet werden.

1. Besteht aus juristischer Sicht eine genügende Grundlage für die Regulierung?
2. Besteht aus ökonomischer Sicht ein Grund für eine Regulierung? Um welche Art von Marktversagen oder meritorisches Gut handelt es sich?
3. Ist die Art der Regulierung adäquat oder gibt es weniger einschneidende zielführende Massnahmen?

Das Ergebnis soll einerseits systematisch in einem Formular erfasst und im Sinne der Weisung jährlich ausgewertet werden, andererseits wird es benötigt, um die Entscheidungsmatrix in Tabelle 2 auszufüllen.

**Tabelle 2: Entscheidungsmatrix zur Ergänzung der Empfehlung**

	Regulierung aus juristischer Sicht korrekt?	Regulierung aus juristischer Sicht nicht korrekt?
Regulierung aus ökonomischer Sicht korrekt?	Kein Kommentar	Hinweis auf mangelhafte rechtliche Grundlage
Regulierung aus ökonomischer Sicht nicht korrekt?	De-/ Reregulierung prüfen	De-/ Reregulierung prüfen und Hinweis auf mangelhafte rechtliche Grundlage

#### **Beispiel 4: Kehrrechtabfuhr**

Angenommen, die Kehrrechtabfuhr wird heute durch die Gemeinde vorgenommen, die rechtliche Grundlage ist genügend. Als natürliches Monopol kommen gemäss Tabelle 1 grundsätzlich sowohl ein staatliches Angebot wie auch eine Regulierung in Frage. Sofern bei der Kehrrechtabfuhr kein Argument zwingend für ein staatliches Angebot spricht, könnte der Gemeinde empfohlen werden, eine periodisch wiederholte Ausschreibung der Kehrrechtabfuhr zu prüfen.

Zu beachten ist, dass Marktregulierungen typischerweise in einem Gesetz festgelegt sind. Deswegen ist bei einer Empfehlung zur Regulierung selbst der Adressat in der Regel eine Legislative, während die Preisempfehlung normalerweise an eine Exekutive gerichtet ist. Die Adressaten können zudem noch auf einer unterschiedlichen bundesstaatlichen Ebene angesiedelt sein. So sind bspw. die Adressaten von Preisempfehlungen im Gesundheitswesen kantonale Regierungen, während eine allfällige KVG-Änderung durch die eidg. Räte zu beschliessen wäre. Damit dürften unter Umständen verschiedene Empfehlungen notwendig sein.

Die Preisüberwachung wird das gleiche Prüfverfahren in Zukunft auch im Rahmen der Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren verwenden um darauf hinzuwirken, unnötige oder überschüssige Regulierungen zu verhindern.

## 5.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen von administrierten Preisen

Wie unter Ziff. 4 gezeigt wurde, maximiert ein unreguliertes Monopol den Gewinn, in dem es die angebotene Menge reduziert und den Preis soweit erhöht, bis der Grenzertrag den Grenzkosten entspricht. Dabei nimmt es einen Wohlfahrtsverlust in Kauf, dessen Höhe sowohl von der Nachfrageelastizität als auch dem Verlauf der Grenzkostenkurve abhängt.

Die Regulierung eines Monopols führt dank dem tieferen Preis und damit der grösseren Menge zu einer Reduktion des Wohlfahrtsverlusts. Der Umfang dieser Reduktion ist im Normalfall nicht schätzbar, da die dazu notwendigen Daten nicht verfügbar sind. Damit sind lediglich qualitative und keine quantitativen Aussagen zu den volkswirtschaftliche Auswirkungen von administrierten Preisen möglich.

Zudem sind die Kosten mit grosser Wahrscheinlichkeit zu hoch, weil der Kosten- und Innovationsdruck des Wettbewerbs fehlt. Dieser Druck kann durch eine Preisregulierung zumindest teilweise kompensiert werden. Damit steigt die Produktionseffizienz der regulierten Unternehmen im Vergleich mit dem unregulierten Monopolist.

## 5.3 Berücksichtigung von übergeordneten öffentlichen Interessen

Bei Anfragen an die zuständigen Behörden ist danach zu fragen, welche ausserökonomischen Gründe für eine Regulierung ins Feld geführt werden. Scheinen die geltend gemachten übergeordneten Interessen nicht oder wenig plausibel, kann die Anregung gemacht werden, zu prüfen, ob eine möglicherweise früher einmal gerechtfertigte Regulierung im Lichte neuer Erfahrungen und Erkenntnisse sich weiterhin rechtfertigen lässt.

## 6. Auswirkungen auf die Öffentlichkeitsarbeit

Wie unter Ziff. 1 dieses Berichts aufgezeigt worden ist, stellt die Umsetzung der Weisung insbesondere auch eine *Informationsaufgabe* dar. Deshalb sollen die *Öffentlichkeitsarbeit ausgebaut* und alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Preisüberwachung noch verstärkt für die Belange der Öffentlichkeitsarbeit sensibilisiert werden.

Anvisiert werden namentlich folgende Massnahmen:

- Verstärkung der *aktiven* Information: in der Regel eine Pressemitteilung oder ein "Newsletter" pro Monat, Abgabe von Presserohstoffen, Durchführung von Pressekonferenzen und periodischen Pressegesprächen
- Ausbau des Internetangebots, Preisvergleiche, Übersichten
- Publikationen in Fachzeitschriften, vor allem bezüglich der Methodik der Preisüberprüfung
- Dokumentationen zu den einzelnen Dossiers im Bereich der administrierten Preise.

**Teil II**  
**Typologie und Inventar der**  
**administrierten Preise**

## 1. Einleitung

Seit mehreren Jahren werden die administrierten Preise in der Schweiz immer wieder thematisiert. Die Kritik kann unter zwei Titeln zusammengefasst werden: Zum einen wird behauptet, dass die administrierten Preise schneller ansteigen als das allgemeine Preisniveau, zum anderen wird moniert, dass generell zu viele Preise administriert werden. Dementsprechend wird hier ein erhebliches Deregulierungspotenzial geortet. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat am 10. Dezember 2004 das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement beauftragt, gestützt auf ein von der Preisüberwachung erstelltes Inventar über die administrierten Preise Deregulierungsmassnahmen im Kompetenzbereich des Bundes vorzuschlagen.

Im Folgenden wird zuerst der Begriff administrierte Preise definiert, danach wird das Inventar auf Bundesebene präsentiert. Schliesslich werden die auf Kantons- und Gemeindeebene vorkommenden Typen von Preisadministrierungen in einem Überblick dargestellt. Die Vorschläge zu Deregulierungsmassnahmen im Kompetenzbereich des Bundes werden in einem gesonderten Bericht des seco dargestellt

## 2. Staatlich beeinflusste Preise – eine Typologie

Der Begriff "administrierter Preis" wird sehr unterschiedlich definiert. Die engste Definition umfasst lediglich Preise, bei denen eine Behörde direkt in die Preisbildung eingreift. In der weitesten Definition wird darunter jeder Preis verstanden, der in irgendeiner Form staatlich beeinflusst wird. Um den diversen Ansichten möglichst gerecht zu werden, hat die Preisüberwachung eine *Typologie* mit folgenden vier *unterschiedlichen Klassen* verwendet:

1. **Direkt administrierte Preise:** Preise von Gütern und Dienstleistungen gelten als direkt administriert, wenn eine staatliche Behörde direkt in die Preisbildung eingreift, sei es im Sinne einer *Preisfestlegung* oder einer *Preisgenehmigung* (Art. 14 und 15 PüG). In aller Regel erfolgen diese systematisch von Amtes wegen und ex ante.
2. **Preise von öffentlichen Monopolen:** "Frei" festgesetzte Preise von Gütern und Dienstleistungen des Staates oder von Unternehmen, die mehrheitlich in staatlichem Besitz sind, in Bereichen mit rechtlichem oder faktischem Monopol.
3. **Fiskalisch beeinflusste Preise:** Preise von Gütern und Dienstleistungen, die durch Zwecksteuern, Lenkungsabgaben oder Subventionen *gezielt* und *wesentlich* beeinflusst werden.
4. **Indirekt regulatorisch beeinflusste Preise:** Preise von Gütern und Dienstleistungen, die durch eine andere staatliche Massnahme oder Regelung *wesentlich* beeinflusst werden.

Von vorneherein ausgeschlossen wurde die eigentliche *hoheitliche* staatliche Tätigkeit und die dazu gehörenden Abgaben wie beispielsweise Pass- oder Funkkonzessionsgebühren. Dies, weil es beim Auftrag des Bundesrats um eine Inventarisierung und Deregulierungsmassnahmen von Preisadministrierungen und nicht um die mögliche Privatisierung hoheitlicher Aufgaben des Staates geht. Definitionsgemäss nicht unter den Begriff "Preise" fallen ferner die allgemeinen Steuern sowie Sondersteuern wie z.B. die Motorfahrzeugsteuern, die Kurtaxen oder die Hundesteuern.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Preise sind Entgelte für eine bestimmte Ware oder Dienstleistung, Steuern sind voraussetzungslos geschuldete staatliche Abgaben.

### 3. Staatlich beeinflusste Preise auf Bundesebene (Inventar)

Entsprechend dem Auftrag des Bundesrats hat die Preisüberwachung das in der Tabelle präsentierte Inventar erstellt. Auf Bundesebene umfasst es sämtliche Anfang des Jahres 2005 administrierten Preise. Erhoben wurden dabei alle Administrierungen, die sich auf Bundesrecht stützen und damit in den Kompetenzbereich des Bundes fallen, auch wenn der Vollzug ganz oder teilweise auf tieferer bundesstaatlicher Ebene erfolgt. Die direkt administrierten Preise und die Preise von öffentlichen Monopolen (Kategorien 1 und 2) wurden auf Bundesebene bei den Generalsekretariaten der Departemente sowie den Fachämtern vollständig erfasst. Demgegenüber werden die indirekt beeinflussten Preise (Kategorie 3) von der Preisüberwachung nur summarisch und beispielhaft aufgeführt, eine vollständige Auflistung wäre hier auch gar nicht möglich. Als Ergänzung zum hier präsentierten Inventar sei auf die Subventionsdatenbank des EFD und das Inventar der preisrelevanten politischen Massnahmen des BFS verwiesen.

In der **Kategorie 1** werden die direkt administrierten Preise aufgelistet. Es zeigt sich, dass mit Ausnahme der Bundeskanzlei, des EDA sowie des VBS alle Departemente Preise direkt administrieren. Die meisten Administrierungen auf Bundesebene betreffen mit dem Gesundheitswesen, dem Verkehr und der Telekommunikation das EDI und das UVEK. Im Weiteren fällt auf, dass bei Administrierungen gestützt auf Bundesrecht immer der Bund selbst als Preisregulator auftritt. Die einzige Ausnahme dazu bildet der Krankenversicherungsbereich. Hier erfolgt die erstinstanzliche Genehmigung bzw. Festlegung der Tarife und der Taxpunktwerte durch die Kantonsregierungen, der Bundesrat ist erst in Beschwerdefällen letztinstanzliche Festsetzungsbehörde.

In der Liste der Preise von öffentlichen Monopolen (**Kategorie 2**) wird dargestellt, wo der Bund selbst *unternehmerisch* tätig und dabei als marktbeherrschend zu bezeichnen ist. Im Unterschied zur Kategorie 1 gibt es hier keine direkte Preisadministrierung, die Preise werden aber aufgrund der Eigentumsverhältnisse vom Bund massgeblich beeinflusst.<sup>7</sup>

Schliesslich gibt es eine Vielzahl von indirekt beeinflussten Preisen, da nahezu jedes Gesetz auf irgend welche Preise einwirkt. Damit die Aufzählung hier nicht uferlos wird, werden nur Beispiele aufgeführt, bei denen die Preisüberwachung von einer bedeutenden Beeinflussung ausgeht. Die **Kategorie 3** umfasst die freien Preise mit Zwecksteuern, Lenkungsabgaben oder Subventionen. Hier greift der Bund ganz gezielt und wesentlich in die Preisbildung ein, sei es um die Preise künstlich zu verteuern oder zu verbilligen. Er versucht so Ziele wie Prävention, Umweltschutz oder Schutz der Landwirtschaft zu erreichen.

In der **Kategorie 4** werden diverse Vorschriften dargestellt, die faktisch (ob gewollt oder ungewollt) den Import be- oder gar ganz verhindern und so eine Monopolstellung begünstigen und damit zu höheren Preisen führen. Dazu gehören z.B. unterschiedliche technische Normen, Verpackungs- und Deklarationsvorschriften, aber ebenso die nationale Patenter schöpfung oder hohe Zollabfertigungsgebühren beim Import.

---

<sup>7</sup> Wenn der Bund sowohl selbst unternehmerisch tätig ist, als auch seine Preise direkt administriert, so werden diese Fälle der Kategorie 1 zugeteilt. Dazu gehören namentlich die Skyguide für die Flugsicherung und die Post bei den reservierten Diensten.

#### **4. Administrierte Preise auf Kantons- und Gemeindeebene**

Gemäss Bundesratsentscheid unterbreitet das EVD dem Bundesrat gestützt auf das Inventar des Preisüberwachers Deregulierungsvorschläge im Kompetenzbereich des *Bundes*. Der Vollständigkeit halber wird nachstehend aber auch eine Übersicht der verschiedenen Typen von administrierten Preise im Kompetenzbereich der *Kantone* und der *Gemeinden* geliefert. Es handelt sich dabei um eine Gesamtauswertung der seit 1. Juli 1986 (Inkraftsetzungsdatum des PüG) gemeldeten behördlich festgesetzten oder genehmigten Preise (Art. 14 PüG). Zu beachten ist, dass die einzelnen Typen nicht in allen Kantonen oder Gemeinden vorkommen. So wird z.B. die Gebäudeversicherung in 19 Kantonen von staatlichen Anstalten geführt, in 7 Kantonen wird sie durch Privatversicherungen wahrgenommen.

## I Bundesebene

### 1: Direkt administrierte Preise

Bezeichnung	Regulierte Unternehmen / Ämter / Personen	Genehmigung / Festlegung	Regulierende Stelle	Gesetzliche Grundlage	Bemerkungen
<b>EDI</b>					
Prämien Krankenversicherer	Krankenversicherer	Genehmigung	BAG	KVG	
Spitaltarife stationär	Spitäler stationär	Genehmigung / Festlegung	Kanton	KVG	Im Beschwerdefall Festlegung durch BR möglich
Spitaltarife stationär	Spitäler stationär	Tarifvereinbarung	BSV, BAMV	IVG, MVG	
Arzt- und Spitaltarif: TARMED Tarifstruktur	Ärzte und Spitäler ambulant	Genehmigung / Festlegung	Bundesrat	KVG	
Arzt- und Spitaltarif: TARMED Taxpunktwerte	Ärzte und Spitäler ambulant	Genehmigung / Festlegung	Kanton	KVG	Im Beschwerdefall Festlegung durch BR möglich
Arzt- und Spitaltarif: TARMED Tarifstruktur	Ärzte und Spitäler ambulant	Tarifvereinbarung	BSV, BAMV	IVG, MVG	
Pflegeheimtarif: Tagesansätze	Pflegeheime	Genehmigung / Festlegung	Kanton	KVG	Im Beschwerdefall Festlegung durch BR möglich
Apothekerleistungen: Tarifstruktur und Taxpunktwert	Apotheker	Genehmigung / Festlegung	Bundesrat	KVG	Festlegung nur für Tarifstruktur
Tarife für paramedizinische Berufe und div. Leistungen					rund 20 verschiedene Tarife in den Bereichen KVG, IVG und MVG für Berufe wie Chiropraktoren, Physio- und Ergotherapeuten, Pfleger oder Zahnärzte
Medikamente (kassenzulässige Medikamente gemäss Spezialitätenliste)	Apotheker, selbstdispensierende Ärzte und Spitäler ambulant	Festlegung	BAG	KVG	
Arzneimittelliste mit Tarif	Apotheker	Festlegung	EDI	KVG	
Mittel und Gegenständelliste	Abgabestellen	Festlegung	EDI	KVG	Festlegung von Höchstvergütungsbeiträgen, keine Preise für Einzelprodukte
Eidg. Analysenliste: Tarifstruktur und Taxpunktwert	Labor	Festlegung	EDI	KVG	

## 1: Direkt administrierte Preise

Bezeichnung	Regulierte Unternehmen / Ämter / Personen	Genehmigung / Festlegung	Regulierende Stelle	Gesetzliche Grundlage	Bemerkungen
<b>EJPD</b>					
Urheberrechtstarife	Verwertungsgesellschaften	Genehmigung/ Festlegung	ESchK	URG	
Höchstzinssatz für Konsumkredite	Banken	Festlegung	Bundesrat	VKKG	
Eichgebühren	Kantonale Eichämter, Eichmeister, ermächtigte Eichstellen	Festlegung	METAS	Mess-G.	
<b>EFD</b>					
Elementarschadenversicherung	Versicherer von Elementarschäden	Genehmigung	BPV	VAG	
Krankenzusatzversicherung	Krankenzusatzversicherer, entsprechende Schadenversicherer	Genehmigung	BPV	VAG	
Kollektiv-Lebensversicherung im Rahmen der beruflichen Vorsorge	Lebensversicherer im Bereich berufliche Vorsorge	Genehmigung	BPV	VAG	
Einzel-Lebensversicherung	Lebensversicherer	Genehmigung	BPV	VAG	Wegfall der Genehmigungspflicht voraussichtlich per 1.1.2006

## 1: Direkt administrierte Preise

Bezeichnung	Regulierte Unternehmen / Ämter / Personen	Genehmigung / Festlegung	Regulierende Stelle	Gesetzliche Grundlage	Bemerkungen
<b>EVD</b>					
Prüfungsgebühren	Absolventen Eidg. Berufs- und Fachprüfungen; BetriebsökonomInnen	Genehmigung	BBT	BBG	
Kostenbeteiligungen an überbetrieblichen Kursen / Weiterbildungsveranstaltungen	Betriebe	Genehmigung	BBT	BBG, FHS	
Kursgeld Lehrerfortbildungskurse	Lehrer	Genehmigung	BBT	BBG	
Bildungsangebote und Dienstleistungen	Inst. Berufspädagogik	Genehmigung	BBT	BBG	
Miet- und Pachtzinse	Vermieter, Verpächter		Kommunale Schlichtungsstelle/ Mietgericht	OR, LPG	Zivilrechtliche Anfechtungsmöglichkeit bei Missbrauch
Landwirtschaft: vgl. Erhebung seco					

## 1: Direkt administrierte Preise

Bezeichnung	Regulierte Unternehmen / Ämter / Personen	Genehmigung / Festlegung	Regulierende Stelle	Gesetzliche Grundlage	Bemerkungen
<b>UVEK</b>					
Trassenpreise	Konzessionierte Transportunternehmen (KTU) inkl. SBB	Festlegung	BAV	EBG	nicht gesamtes Preisgefüge, nur Teil
Flugsicherung (An- und Überflüge)	Skyguide	Genehmigung	UVEK	LFG	
Flughafen- und Passagiertaxen	Flughäfen	Festsetzung	BAZL	LFG	
Tarifabkommen zwischen Staaten	Fluggesellschaften	Mitteilung / Genehmigung	BAZL	LFG	Rund 80 bilaterale Abkommen zwischen Staaten
Grundversorgung Telekom (Telefonanschluss, Grundtaxe Publfone, etc.)	Swisscom	Festlegung	Bundesrat	FMG	Grundversorgungskonzession wird alle 6 Jahre neu ausgeschrieben
Interkonnectionspreise Telekom	Telekomunternehmen	Festlegung	ComCom	FMG	nur subsidiär; ex post
Domain Name Registrierung	Switch	Genehmigung	BAKOM	FMG	
Radio- und Fernsehempfang	SRG	Festlegung	Bundesrat	RTVG	
Adressierte inländische und aus dem Ausland eingehende Briefpost (reservierte Dienste)	Post	Genehmigung	UVEK	PG	
Vorzugspreise für die Beförderung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften	Post u. andere Zusteller	Genehmigung	UVEK	PG	Gegenwärtig befristet bis Ende 2007

## I Bundesebene

### 2: Preise von öffentlichen Monopolen

Bezeichnung	Unternehmen	zuständige Stelle	Bemerkungen
UV-Prämien	SUVA	BAG	
Studiengebühren	ETH	GS-EDI	
Gewisse Tätigkeitsbereiche wie Unterhalt von Armeematerial	RUAG		Bund ist als Monopolanbieter gleichzeitig alleiniger Nachfrager dieser Leistungen
Diverse Produkte wie gedruckte Karten, Kartendaten auf CD-ROM, Digitale Kartendaten, vektorielle Geodaten, Daten der amtlichen Vermessung und Dienstleistungen im Fachbereich	swisstopo		
Verkauf von Drucksachen und Publikationen	BBL		
Personenverkehr	Verband öffentlicher Verkehr (VöV)	BAV	"direkter Verkehr" (gestützt auf Transportgesetz TG)

## I Bundesebene

### 3: Fiskalisch beeinflusste Preise

---

#### Freie Preise mit Zwecksteuern / Lenkungsabgaben / Subventionen

**Bsp.**

- Tabaksteuer
- Steuer auf gebrannte Wasser, bspw. Alcopop
- Mineralölsteuer auf Treibstoffen
- Schwefelgehaltsabgabe auf Heizöl
- Stempelsteuer
- LSVA
- CO<sub>2</sub>-Abgabe
- Landwirtschaft (vgl. Bericht seco)

Umgekehrt gibt es eine Vielzahl von **Subventionen**. Für eine umfassende Darstellung der Bundessubventionen vgl. die Subventionsdatenbank des EFD

---

### 4: Indirekt regulatorisch beeinflusste Preise

---

#### Importbe- bzw. -verhindernde Vorschriften, die eine Monopolstellung begünstigen

**Bsp.**

- Indirekte Marktzutrittsbestimmungen wie unterschiedliche technische, deklaratorische oder Verpackungsvorschriften, unterschiedliche Normen (vgl. Liste seco) \*
  - Patentrecht: nationale Patentererschöpfung
  - hohe Zollabfertigungsgebühren
- 

\*: seco: Übersicht über den Stand der Harmonisierung nach Produktbereichen und Geltungsbereich der Abkommen mit der EG (nicht konsolidierte Liste mit ca. 50 Produktkategorien). DMS # 493448.4 Anhang zum Aussprachepapier des Bundesrats: Übernahme des Cassis-de-Dijon-Prinzips; Antwort zur Motion 04.34373 Hess Hans - Aufhebung von technischen Handelshemmnissen. April 2005

## **II Kantonale Ebene**

Es handelt sich hier um Typen von administrierten Preisen, die aber nicht zwingend in allen Kantonen vorkommenden. Zudem variieren sowohl die konkrete Bezeichnung als auch die rechtliche Grundlage von Kanton zu Kanton.

---

### **1 Rechtswesen**

Anwaltstarife  
Notariatstarife

### **2 Kantonal Monopole**

Kaminfegertarife  
Tarife für Feuerungskontrollen  
Tarife der kantonalen Gebäudeversicherungsanstalten

### **3 Amtliche Vermessung**

Ingenieur-Geometertarife

### **4 Bildung**

Schulgebühren  
Studiengebühren  
Tarife für Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung für Erwachsene

### **5 Verkehr**

Tunnelgebühren  
Tarife für den Öffentlichen Nahverkehr

### **6 Kantonale Regale**

Jagdgebühren  
Fischereigebühren  
Salzpreise

---

### **III Kommunale Ebene**

Es handelt sich hier um Typen von administrierten Preisen, die aber nicht zwingend in allen Gemeinden vorkommenden. Zudem variieren sowohl die konkrete Bezeichnung als auch die rechtliche Grundlage von Gemeinde zu Gemeinde.

---

#### **1 Versorgung- und Entsorgungswesen**

Stromtarife

Tarife Fernwärmeversorgung

Gaspreise

Wassergebühren

Abwassergebühren

Abfallgebühren

#### **2 Erziehung und Soziales**

Schulgelder (z.B. Musikschule, Beiträge für ausserkantonale Schüler)

Tarif für Schulzahnpflege

Tarife für externe Kinderbetreuung (Kinderkrippe, Kindertagesstätte, Tageschule)

#### **3 Verkehr**

Öffentlicher Nahverkehr

Taxitarife

#### **4 Freizeit und Kultur**

Nutzung von Freizeitanlagen (Schwimm-und Hallenbad, Eisbahn, Sporthalle, Tierpark etc.)

Theater

Museen

Bibilotheken

#### **5 Bestattungswesen**

Bestattungskosten

Friedhofgebühren

---

### **III Kommunale Ebene**

Es handelt sich hier um Typen von administrierten Preisen, die aber nicht zwingend in allen Gemeinden vorkommenden. Zudem variieren sowohl die konkrete Bezeichnung als auch die rechtliche Grundlage von Gemeinde zu Gemeinde.

---

#### **6 Gesteigerter Gemeingebrauch bzw. Sondernutzung von öffentlichem Grund**

Marktstandgebühren

Parkgebühren

Bootshafengebühren

Gebühren für öffentlichen Plakataushang

Taxistandplatzgebühren

---