

1. Hypothekarkredit

1.1. Entwicklungen seit Anfang 1989

Im August 1990 erhöhten die Banken zum zweiten Mal im laufenden Jahr und zum vierten Mal seit Anfang 1989 die Hypothekarzinsen. Der Zinssatz für Althypotheken stieg damit in nicht ganz zwei Jahren um 40 Prozent. Aufgrund der hohen Hypothekarverschuldung von insgesamt 380 Milliarden Franken oder 56'000 Franken pro Kopf der Bevölkerung mussten die Konsequenzen als schwerwiegend bezeichnet werden. Für viele Mieter beispielsweise führten die vier Hypothekarzinsrunden bis zum Frühling 1991 zu einer Verteuerung der Mieten um rund 22 Prozent. Der Bundesrat sah sich in dieser Situation veranlasst, dem Parlament dringende Massnahmen zur Eindämmung der Folgen der neuen Hypothekarzinserhöhungen vorzuschlagen. Gemäss Bundesrat war die neuerliche Erhöhung der Hypothekarzinsen um so mehr zu bedauern, als sie die Inflation zu einem Zeitpunkt antreibe, in dem die Anstrengungen der Nationalbank erste Früchte gezeitigt hätten. Anlass zu Besorgnis gab dem Bundesrat nicht die Veränderung des Zinsniveaus an sich, sondern die Kurzfristigkeit der Ereignisse, welche die Anpassungsfähigkeit unseres Systems stark strapazierte und teilweise überforderte.

1.2. Vorschläge des Bundesrates

Die Schweizerische Nationalbank betreibt seit 1989 eine restriktive Geldpolitik. Diese Politik führte 1990 zu einer Abschwächung des Preisauftriebs. Ausgelöst durch die Golfkrise schlug die Tendenz zur Teuerungsberuhigung im August nach Ansicht des Bundesrates ins Gegenteil um. Die Landesregierung wollte verhindern, dass dieser neue Teuerungsantrieb durch negative Auswirkungen der vierten Hypothekarzinserhöhung noch verstärkt wird. Sie erachtete deshalb zusätzliche, flankierende Massnahmen zur Teuerungsbekämpfung für notwendig. Als Sofortmassnahmen zog der Bundesrat folgende Alternativen in Erwägung:

Einfrieren des Hypothekarsatzes für Althypotheken auf 6,5 Prozent

Einführung einer konjunkturpolitischen Preisüberwachung für Hypothekarzinsen

Mietpreisstop

Mietzinsmoratorium

Kapitalisierung der Hypothekarzinserhöhungen

Nach Abwägung dieser Möglichkeiten entschied sich der Bundesrat schliesslich für eine konjunkturpolitisch motivierte Ueberwachung der Hypothekarzinsen und verabschiedete am 10. September 1990 die Botschaft zum Bundesbeschluss über Teuerungskämpfungsmassnahmen im Bereich der Hypothekarzinsen (BBl 1990 III 405). Der Bundesrat beantragte dem Parlament darin, die Hypothekarzinsen dringlich und befristet einer konjunkturpolitischen Preisüberwachung zu unterstellen. Diese Massnahme wäre auf drei Jahre befristet gewesen. Im Unterschied zur bestehenden, wettbewerbpolitischen Preisüberwachung wäre bei der Ueberprüfung nicht auf die Wettbewerbssituation, sondern auf konjunkturellen Faktoren abzustellen gewesen.

1.3. Wettbewerbpolitische Hypothekarüberwachung

Die Eidgenössischen Räte behandelten die Vorlage noch in der Herbstsession 1990. Nach einer lebhaften Diskussion entschieden sich die Räte schliesslich dafür, die Hypothekarzinsen der wettbewerbpolitischen Preisüberwachung zu unterstellen und verabschiedeten am 5. Oktober 1990 den Bundesbeschluss über die Unterstellung der Hypothekarzinsen unter die Preisüberwachung (AS 1990 1598). Massgebend für den Entscheid zugunsten einer wettbewerbpolitischen Zinsüberwachung waren letztlich ordnungspolitische Bedenken gegenüber der konjunkturpolitischen Variante. Der Bundesbeschluss wurde für dringlich erklärt und trat am Tag seiner Verabschiedung, am 5. Oktober 1990, in Kraft. Er gilt bis zum Erlass eines Preisüberwachungsgesetzes, das die Kreditzinsen der Preisüberwachung unterstellt, längstens aber bis zum 30. September 1992.

1.4. Untersuchung über den Hypothekarkreditmarkt

Die Preisüberwachung eröffnete nach Inkrafttreten des dringlichen Bundesbeschlusses über die Unterstellung der Hypothekarzinsen unter die Preisüberwachung eine gesamtschweizerische Untersuchung über den Hypothekarkreditmarkt. Im Zentrum der hängigen Untersuchung steht die Frage, ob die Zinssätze für Hypothekarkredite das Ergebnis wirksamen Wettbewerbs sind oder ob der Wettbewerb in diesem Bereich dauernd oder allenfalls temporär beeinträchtigt wird.

In einer ersten Phase führte die Preisüberwachung eine schriftliche Umfrage auf allen regionalen und lokalen Bankenplätzen bezüglich des Vorhandenseins von kartellistischen Zinsabsprachen (Zinskonvenien) durch. Im Rahmen dieser Umfrage wurde überdies abgeklärt, ob unter den Banken Absprachen über Belehnungsgrenzen, Amortisationsverpflichtungen und über die Definition der Schätzwerte bestehen. Die eingegangenen Antworten werden gegenwärtig ausgewertet. Bereits im Zuge dieser Umfrage wurden auf verschiedenen Bankenplätzen kartellistische Absprachen über Aktivzinssätze aufgehoben. Zusätzliche Wettbewerbsfragen hatten die Grossbanken zu beantworten. Ferner fanden verschiedene Besprechungen mit Vertretern der Eidgenössischen Bankenkommission, der Schweizerischen Nationalbank und der Kartellkommission statt. Hauptgegenstand dieser Besprechungen bildeten Wettbewerbsfragen und Fragen der Zusammenarbeit zwischen diesen drei Behörden.

Zu Beginn des laufenden Jahres führte die Preisüberwachung mündliche Anhörungen der betroffenen und interessierten Kreise durch. Erörtert wurden dabei Fragen des Funktionierens des Hypothekarmarktes, die grundsätzlichen Probleme sowie entspre-

chende Lösungsmöglichkeiten, die Stellung der verschiedenen Anbieter auf dem fraglichen Markt sowie die Wettbewerbssituation.

Die Preisüberwachung lässt sich bei ihrer Arbeit durch die Forschungsstelle für empirische Wirtschaftsforschung an der Hochschule St. Gallen (FEW) wissenschaftlich begleiten. Sie hat der FEW den Auftrag erteilt, gestützt auf eine empirische Analyse, den Hypothekarkreditmarkt auf mögliche Funktionsstörungen hin zu untersuchen. Die Studie der FEW stellt ein wichtiges Element dar, um eine Wettbewerbsdiagnose über diesen Markt erstellen und letztlich die Frage nach der wettbewerbspolitischen Eingriffslegitimation des Preisüberwachers beantworten zu können.

1.5. Zinsentwicklung seit Inkrafttreten des dringlichen Bundesbeschlusses

Parallel zur Untersuchung über den Hypothekarkreditmarkt galt es, sich unverzüglich auf den möglichen Fall einer erneuten Erhöhung der Hypothekarzinsen vorzubereiten und die Zinsentwicklung und deren Auswirkungen auf die Refinanzierung der Hypotheken aufmerksam zu verfolgen. Die Beobachtungsphase von Oktober 1990 bis Mitte Januar dieses Jahres war weiterhin durch ein anhaltend hohes Zinsniveau und durch eine inverse Zinsstruktur geprägt. Immerhin stellte sich gegenüber der Zinssituation im Herbst 1990, die Anlass zur vierten Hypothekarzinsrunde gab, keine Verschlechterung der Refinanzierungssituation ein. Was den Bestand der für die Refinanzierung der Hypotheken wesentlichen Spargelder anbetrifft, wurde deren Abfluss im letzten Quartal 1990 weitgehend gebremst. Die Preisüberwachung zeigte sich deshalb auf entsprechende Anfragen der Medien hin von den zu Beginn dieses Jahres entstandenen Diskussionen über eine bevorstehende neuerliche Erhöhung der Hypothekarzinsen überrascht und wies darauf hin, dass seit der letzten Erhöhung keine wesentlichen Veränderungen eingetreten seien, die auf eine Notwendigkeit einer Anpassung der Hypothekarzinsen hindeuteten.

Mit Ende des Golfkrieges stellte sich auf den Geld- und Kreditmärkten eine Entspannung ein, die sich in tieferen Zinssätzen am Euro-Geldmarkt und in wesentlich tieferen Zinssätzen für Kassenobligationen aller Laufzeiten äusserte. Die Entspannung auf der Refinanzierungsseite veranlasste verschiedene Banken, die Zinssätze für Neuhypotheken zurückzunehmen.

Die Preisüberwachung geht davon aus, dass der Zinsgipfel überschritten ist und dass sich in der zweiten Jahreshälfte die Teuerung zurückbilden und mindestens bei den kurzfristigen Zinssätzen eine Entspannung eintreten wird. Die Preisüberwachung rechnet deshalb in diesem Jahr nicht mit einer Erhöhung der Hypothekarzinssätze.

2. Gebührenerhöhungen der SRG

Im Frühjahr 1990 unterbreitete das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) dem Preisüberwacher eine per 1. Januar 1991 von der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) beantragte Erhöhung der Konzessionsgebühren für Radio und Fernsehen zur Ueberprüfung. Die SRG beantragte eine Erhöhung der monatlichen Gebühren für das Fernsehen von Fr. 15.40 auf Fr. 20.--, und eine Erhöhung der monatlichen Radiogebühren von Fr. 7.90 auf Fr. 10.25. Dies entspricht einer Preissteigerung von rund 30 %. Da der SRG 77 % der Gebühreneinnahmen zufließen - 23 % gehen an die PTT - hätte die Gebührenerhöhung für die SRG zu Mehreinnahmen in der Höhe von 165 Millionen Franken geführt. Zudem traten die PTT-Betriebe für das Jahr 1991 der SRG 25 Millionen von ihrem Gebührenanteil ab.

2.1. Begründung des Antrages der SRG

Gemäss SRG sollte die beantragte Gebührenerhöhung ihre finanzielle Situation verbessern und die Betriebsrechnung mittelfristig wieder ins Gleichgewicht bringen. Zudem sollte die Erhöhung es ihr erlauben, die Programmpolitik entsprechend ihrem Leistungsauftrag weiterzuführen.

Die letzte Erhöhung der Gebühren fand per 1. Oktober 1987 statt. Nachdem die SRG während zwei Jahren leichte Gewinne ausweisen konnte, ergab sich im Jahre 1989 ein Defizit. Dieses Defizit wurde durch die Betriebsreserve finanziert. Durch das für das Jahr 1990 budgetierte Defizit wurde die Betriebsreserve aufgebraucht und die Verschuldung vergrössert. Die verschlechterte finanzielle Situation führte die SRG insbesondere auf höhere Lohnkosten, gestiegene Sozialbeiträge und höhere Produktionskosten zurück. Gemäss SRG wurden die höheren Produktionskosten von der allgemeinen Teuerung und insbesondere auch von Massnahmen für die quantitative und qualitative Entwicklung und Verstärkung der Fernseh- und Radioprogramme verursacht. Diese Massnahmen erachtete die SRG zur Befriedigung der Bedürfnisse der Radiohörer und Fernsehzuschauer sowie im Hinblick auf die Wahrung des Marktanteils gegenüber der verstärkten ausländischen Medienkonkurrenz als notwendig.

2.2. Analyse

Für die Ueberprüfung der Gebühreneinnahmen stützte sich die Preisüberwachung auf die von der SRG vorgelegten Unterlagen und Betriebszahlen. Ferner führte sie verschiedene Besprechungen mit Vertretern der SRG, des EVED und der "AG für das Werbefernsehen" durch.

Die Personalkosten, die Produktionskosten und die Kosten für Uebertragungsrechte machen rund 80 % der Betriebsaufwendungen aus. Die Betriebseinnahmen bestehen zur Hauptsache aus Gebühreneinnahmen und Einnahmen aus der Werbung.

2.2.1. Betriebsaufwendungen

Die Personalkosten (Löhne, Honorare, Sozialbeiträge) repräsentieren rund 60 % der Aufwendungen der SRG. Die verschlechterte finanzielle Situation war vornehmlich auf höhere Personalkosten (Teuerungsausgleich und Realloohnerhöhung) und

insbesondere auf höhere Sozialleistungen (berufliche Vorsorge) zurückzuführen. Gestützt auf die allgemeinen Teuerungsprognosen kam die Preisüberwachung zum Schluss, dass die Planzahlen für Personalausgaben für das Jahr 1990 und die folgenden Jahre angemessen sind. Dies durfte umso mehr angenommen werden, als darin keine Realloohnerhöhung und keine Personalaufstockung enthalten war.

Die Ausgaben für externe Produktionen und Rechte machen rund 20 % der gesamten Aufwendungen aus. Davon bilden die Bild- und Tonübertragungsrechte und die Käufe von ausländischen Produktionen den wichtigsten Posten. Infolge der gestiegenen Anzahl von Fernsehanstalten und der damit verbundenen gestiegenen Nachfrage, haben sich die Preise für Bildübertragungsrechte, insbesondere für Sportübertragungen, und die Preise für ausländische Produktionen (Filme, Serien, usw.) in den vergangenen Jahren viel stärker als die allgemeine Teuerung erhöht. Angesichts dieser Entwicklung in der Vergangenheit erschienen der Preisüberwachung die diesbezüglichen Planzahlen als nicht übertrieben.

2.2.2. Betriebseinnahmen

Rund 70 % der Einnahmen der SRG sind Gebühreneinnahmen. Die diesbezüglichen Planzahlen für 1991 und die nachfolgenden Jahre basierten auf Prognosen der PTT bezüglich der Entwicklung der Radio- und Fernsehkonzessionen. Davon ausgehend, dass die Gebühreneinnahmen in den Jahren 1988 und 1989 geringer als budgetiert ausgefallen waren, erachtete die Preisüberwachung diese Planzahlen als realistisch.

Mit rund 25 % Anteil an den Gesamteinnahmen stellen die Werbeeinnahmen die zweitwichtigste Einnahmequelle für die SRG dar. Die Planzahlen für die Werbeeinnahmen basierten auf Prognosen der "AG für das Werbefernsehen". Diese Planzahlen berücksichtigten indessen lediglich künftige Tarifierhöhungen, nicht aber eine Ausweitung des Volumens. Obwohl auf dem Werbemarkt für das Fernsehen gewisse Veränderungen festzustellen sind, erachtete die Preisüberwachung die Nichtberücksichtigung einer volumenmässigen Ausdehnung der Werbung als nicht angezeigt. Dies auch deshalb, weil in den letzten Jahren die Nachfrage nach Werbezeit immer grösser war als das Angebot.

Was die Einnahmen aus übrigen Produktionen von Radio und Fernsehen betrifft - gemeint sind insbesondere Einnahmen aus Koproduktionen mit dem Ausland - hatte der Preisüberwacher gewisse Zweifel an der Angemessenheit der budgetierten Zahlen. Angesichts der Tatsache, dass diese Einnahmen im Vergleich zu den budgetierten Zahlen in den vergangenen Jahren immer höher ausgefallen sind, erschienen dem Preisüberwacher die Planzahlen als leicht zu tief.

2.3. Empfehlung des Preisüberwachers

Die Planzahlen für die Periode 1990 - 1994 sahen über die Teuerung hinausgehende Mehrausgaben vor. Diese sollten insbesondere dem Fernsehen eine qualitative und quantitative Stärkung der Programme erlauben. Diesbezüglich hielt der Preisüberwacher fest, dass es nicht seine Aufgabe sei, die Notwendigkeit der getroffenen Massnahmen zur Aufrechterhaltung des Marktanteils des Radios gegenüber Lokalradios und diejenigen im Bereiche des Fernsehens zur Begegnung der wachsenden ausländischen Konkurrenz zu beurteilen.

Gestützt auf die von der SRG unterbreiteten Zahlen und die vorgenommene Ueberprüfung kam der Preisüberwacher zum Schluss, dass eine Erhöhung der Gebühren tatsächlich notwendig ist. Die per 1. Januar 1991 vorgesehene Erhöhung erlaubte es der SRG die Ende 1990 praktisch ausgeschöpfte Betriebsreserven wieder zu äufnen und dem Programm die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen. Mit einer Erhöhung der Gebühren um 30 % wäre der Anteil der Gebühren an den Gesamteinnahmen von rund 70 % in der Periode 1987-1990 allerdings auf 73 % für die Periode 1991-1994 angestiegen. Gleichzeitig wäre der Anteil der Werbeeinnahmen von 25 % auf 23 % gesunken. Die Aenderung der Einnamemstruktur zeigt, dass der gestiegene Finanzbedarf in diesem Fall allein durch die Gebührenerhöhung finanziert worden wäre. Diesbezüglich vertrat der Preisüberwacher die Meinung, dass der zusätzliche Finanzbedarf nicht nur über höhere Gebühreneinnahmen, sondern auch durch andere Mittel abgedeckt werden sollte.

Die Werbeeinnahmen und die Einnahmen aus Koproduktionen waren nach Meinung des Preisüberwachers zu pessimistisch kalkuliert worden. Nach Ansicht des Preisüberwachers konnten durch ein aktiveres Verhalten der SRG auf dem Werbemarkt zusätzliche Einkünfte realisiert werden. Zudem eröffnet das neue Radio- und Fernsehgesetz - das wahrscheinlich nächstes Jahr in Kraft tritt - der SRG durch die Möglichkeit des Sponsorings und durch weniger restriktive Bestimmungen über die Werbezeit neue Einnahmemöglichkeiten. Die Einführung der Sonntagswerbung beispielsweise, könnte ungefähr einen Sechstel der Werbeeinnahmen liefern.

Schliesslich erachtete der Preisüberwacher eine stärkere finanzielle Unterstützung des Bundes für das Schweizer Radio International als notwendig. Heute übernimmt der Bund rund 50 % der Kosten von Schweizer Radio International und zahlt einen kleinen Beitrag für die Lieferung von Sendungen an das Programm des Satellitenfernsehens. Da die Sendungen von Schweizer Radio International hauptsächlich einer Stärkung der Präsenz der Schweiz im Ausland dienen und in der Schweiz in der Regel nicht zu empfangen sind, sollten nach Ansicht des Preisüberwachers der grösste Teil dieser Kosten nicht über die Empfangsgebühren abgegolten, sondern vom Bund übernommen werden.

Gestützt auf die gegenüber den Planzahlen über die Werbeeinnahmen sowie Einnahmen aus Koproduktionen angebrachten Vorbehalte und angesichts der künftigen Einführung der erwähnten Massnahmen im Bereiche der Werbung und damit verbundener neuer Einnahmen, empfahl der Preisüberwacher dem Bundesrat am 18. Juli 1990, die Empfangsgebühren für Radio und Fernsehen nur um durchschnittlich 25 % anstelle der angebehrten 30 % zu erhöhen.

Am 12. September 1990 entschied der Bundesrat, der Empfehlung des Preisüberwachers zu folgen und die Erhöhung der Gebühren auf 25 % zu beschränken. Damit stiegen die jährlichen Empfangsgebühren für das Fernsehen auf Fr. 231.60 (Antrag SRG: Fr. 240.-) und diejenigen für das Radio auf Fr. 118.80 (Antrag SRG: Fr. 123.--). Der Bundesrat teilte die Ansicht des Preisüberwachers, wonach zusätzliche Einnahmen bei der Werbung und bei den übrigen Erträgen realisierbar sind. Hingegen sah der Bundesrat keine Möglichkeit, die Finanzhilfen des Bundes für die internationalen Programmaktivitäten der SRG zu erhöhen. Der SRG empfahl er schliesslich, ihre Unternehmensstruktur und die Konkretisierung ihres Leistungsauftrages mit Blick auf die sich verändernden, nationalen und internationalen Rahmenbedingungen grundsätzlich zu überprüfen.