

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	743
II.	AUSGEWÄHLTE THEMEN AUS DEM TÄTIGKEITSBEREICH DER PREISÜBERWACHUNG	746
	1. Spitaltaxen	746
	1.1. Überprüfte Spitaltaxen	746
	1.2. Spitaltaxentscheide des Bundesrates	747
	1.3. Auswirkungen der neuen Beurteilungspraxis	748
	1.4. Steigende Bedeutung ambulanter Spitalbehandlungen	750
	2. Medikamentenpreise	752
	2.1. Abschluss der Altlastenbereinigung	752
	2.2. Die Frage nach der Preiswahrheit	754
	2.3. Perspektiven im Medikamentenmarkt Schweiz	756
	3. Swisscom AG	756
	3.1. Preise für Adressdaten	756
	3.1.1. Sachverhalt	756
	3.1.2. Analyse des Preisüberwachers	757
	3.1.3. Reaktion der Swisscom	757
	3.2. Wartung von Teilnehmervermittlungsanlagen	758
	3.2.1. Sachverhalt	758
	3.2.2. Formelle Fragen	758
	3.2.3. Materielles	759
	3.2.4. Schlussbemerkungen	760
	4. Gebäudeversicherungsprämien	761
	4.1. Ausgangslage	761
	4.2. Resultate	762

	4.3. Bundesgerichtsentscheide	763
	5. Wasserpreise	765
	5.1. Umfrage der Preisüberwachung	765
	5.1.1. Preisvergleich	765
	5.1.2. Kostenvergleich	766
	5.2. Abschreibungsproblematik	767
	6. Abfallgebühren	769
	6.1. Win-win-Situation	770
	6.2. Ausblick	772
III.	STATISTIK	773
	1. Hauptdossiers	773
	2. Untersuchungen gemäss Art. 6 ff. PüG	774
	3. Behördlich festgesetzte, genehmigte oder überwachte Preise gemäss Art. 14 und 15 PüG	775
	4. Publikumsmeldungen	779
IV.	GESETZGEBUNG UND PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE	785
	1. Gesetzgebung	785
	1.1. Gesetze	785
	1.2. Verordnungen	785
	2. Parlamentarische Vorstösse	786
	2.1. Motionen	786
	2.2. Postulate	787
	2.3. Interpellationen	787
	2.4. Einfache Anfragen	787
V.	BERICHTE UND STUDIEN	788
	1. Der Schweizerische Trinkwassermarkt: Kosten und Preise. Hauptergebnisse einer Umfrage der Preisüberwachung.	788

I. EINLEITUNG

Wichtigstes Tätigkeitsfeld bildete im vergangenen Jahr erneut der *Gesundheitssektor*. In diesem Bereich verläuft die Preis- und Kostenentwicklung weiterhin steigend. Langsam aber sicher werden die Resultate einer konsequenten und wirksamen Überwachung der Preise und Tarife aber sichtbar. So ist es insbesondere im Bereich der *stationären* Spitalkosten gelungen, den Kostenanstieg deutlich zu bremsen. Massgebend dazu beigetragen haben die gefestigte und erfolgreiche Empfehlungspraxis des Preisüberwachers bei der Beurteilung von kantonalen Spitaltaxen und die konsequente Haltung des Bundesrates als Beschwerdeinstanz im Tarifbeschwerdeverfahren. Es wäre aber bei weitem verfrüht, bei den Anstrengungen in diesem Bereich nachzulassen. Nach wie vor besteht hier nämlich ein grosses Optimierungspotential. Im übrigen bleibt sicherzustellen, dass die erwünschte Verlagerung vom stationären in den *ambulanten* Bereich die *gesamten* Spitalkosten nicht über Gebühr ansteigen lässt. Mit dem Tarif für Magnet-Resonanzgeräte (MRI) hat der Preisüberwacher letztes Jahr erstmals einen wichtigen ambulanten Spitaltarif näher analysiert und ein überhöhtes Preisniveau festgestellt. Überhöhte Tarife führen zu falschen Anreizen und Investitionsentscheidungen, wie das Beispiel der hohen MRI-Dichte in der Schweiz zu zeigen scheint.

Abgeschlossen wurde im letzten Jahr die „Altlastensanierung“ bei den Medikamentenpreisen. Per Anfang 1999 sind damit alle Präparate, die seit 15 Jahren und länger auf der Spezialitätenliste figurieren, vom zuständigen Bundesamt für Sozialversicherung einem Auslandpreisvergleich unterzogen und die Preise entsprechend gesenkt worden. Allerdings verlief diese Übung nicht ohne Misstöne. Insbesondere wurden im Rahmen eines „Deals“ während des Prozederes die Regeln über den Auslandpreisvergleich im Gegenzug für einen Rückzug der zahlreichen Beschwerden der Pharmabranche deutlich entschärft. Dies führte dazu, dass per Anfang dieses Jahres hunderte von Preisen wieder erhöht wurden, weil sie angeblich zu stark gesenkt worden sind. Positiv zu vermerken verbleibt aber, dass das zeitweilig stark in Frage gestellte Prinzip des Auslandpreisvergleichs gerettet werden und letztlich doch immerhin rund zwei Drittel des möglichen Sparpotentials realisiert werden konnte. Dass das Problem der hohen Medikamentenpreise aber noch längst nicht vom Tisch sein kann, zeigt nur schon die dramatische Kostenentwicklung in diesem Bereich: Gemäss Trendrechnungen der Krankenkassen sollen die Kosten im diesem Bereich letztes Jahr um rund 12 Prozent zugenommen haben!

Das Preisüberwachungsgesetz (PüG) ist in starkem Masse vom Gedanken der *Zusammenarbeit* und *Einvernehmlichkeit* geprägt. Wann immer möglich sollen die Probleme in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kreisen in gegenseitigem Einvernehmen gelöst werden. Allerdings ist auch im PüG die Möglichkeit vorgesehen, bei Scheitern von einvernehmlichen Lösungen formelle Entscheide zu fällen. Das Instrument der Verfügung ist gerade mit Blick auf die präventive Wirkung der Preisüberwa-

chung von grossem Wert und unverzichtbar. Die Möglichkeit des Erlasses von Verfügungen erhöht die Bereitschaft bei den Betroffenen zum Abschluss von einvernehmlichen Regelungen. Vor allem aber ist damit auch sichergestellt, dass bei einem Scheitern der Verhandlungen ein festgestellter Missbrauch letztlich auch beseitigt werden kann. Verfügungen bilden aber die Ausnahme. Im letzten Jahr mussten dieses Instrument allerdings gleich zweimal eingesetzt werden. Beide Fälle betrafen dabei die Swisscom AG:

Im ersten Fall hatte die Swisscom die Verkaufspreise für ihre Telefonadressen in einem Schritt um über 400 Prozent erhöht. Da diese Erhöhung als missbräuchlich zu bezeichnen war und mit der Swisscom keine einvernehmliche Regelung zustande kam, musste sie der Preisüberwacher schliesslich verfügungsweise untersagen. Gegen den Entscheid des Preisüberwachers erhob das Unternehmen Beschwerde bei der Rekurskommission für Wettbewerbsfragen. Der Beschwerdeentscheid der REKO/WEF ist noch ausstehend. Da der Beschwerde aber die aufschiebende Wirkung aberkannt wurde, gelten bis auf weiteres die alten, das heisst tieferen, Preise. Im zweiten Fall hatte sich das Unternehmen geweigert, dem Preisüberwacher die für eine Preisbeurteilung notwendigen Auskünfte und Unterlagen zu liefern. Der Preisüberwacher musste die gesetzliche Auskunftspflicht deshalb ebenfalls verfügungsweise durchsetzen. Die Beschwerde der Swisscom wies die REKO/WEF im November letzten Jahres - soweit überhaupt darauf einzutreten war - ab.

In einer grundsätzlich der Handels- und Gewerbefreiheit und dem Wettbewerb verpflichteten Wirtschaftssystem ist es nicht ganz selbstverständlich, dass ein bestimmter Wirtschaftszweig staatlich monopolisiert ist. In neunzehn Kantonen ist dies im Bereich der *Gebäudeversicherung* der Fall. In diesen Kantonen wird die Versicherung von Gebäuden gegen Elementarschäden nicht durch die Privatassekuranz, sondern durch kantonale Gebäudeversicherungsanstalten betrieben. In seiner vor rund zwei Jahren publizierten Studie hatte der Preisüberwacher bei diesen kantonalen Monopolanstalten eine übertriebene Reservenbildung und ein ungenütztes Prämiensenkungspotential offengelegt. Seither hat man in allen betroffenen Kantonen reagiert und die notwendigen Prämienanpassungen - zum Teil über die Einführung von Erfolgsbeteiligungsmodellen - vorgenommen. Die Forderung des Preisüberwachers, die Konsumenten verstärkt von den Vorteilen der Monopollösung (Skalenerträge, fehlende Akquisitionskosten) profitieren zu lassen, erhielt im vergangenen Jahr Unterstützung durch das Bundesgericht. Gemäss Bundesgericht können die Gebäudeversicherungsmonopole verfassungsrechtlich nämlich (nur) solange legitimiert werden, als ihre Prämien tiefer sind als diejenigen der Privatversicherer.

Die Beurteilung von Preiserhöhungen ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Es stellen sich dabei nicht nur methodische Probleme. Häufig erschwert auch die *mangelhafte Datenlage* die sachgerechte Preisbeurteilung. Es ist deshalb wichtig, bereits im Vorfeld von sich abzeichnenden Preiserhö-

hungen die für eine vergleichende Analyse notwendigen Daten zu erheben. Auf diese Weise ist der Preisüberwacher auf dem Gebiet der *Wassertarife* vorgegangen. Angesichts notwendiger Erneuerungsinvestitionen bei Reservoirs und Leitungen drohen in diesem Bereich in den nächsten Jahren markante Preiserhöhungen. Mit einer landesweiten Umfrage verschaffte sich der Preisüberwacher frühzeitig einen ersten Überblick und die Grundlage für eine Grobbeurteilung. Die entsprechenden Umfrageergebnisse wurden im letzten Jahr veröffentlicht und sind auch in diesem Jahresbericht publiziert. Nicht selten liegt die Ursache für überhöhte Wasserpreise auch in fragwürdigen Abschreibungssätzen- und Methoden, die im kantonalen Recht festgelegt sind. Die Modifizierung derartiger Vorschriften ist gegenwärtig ein Hauptanliegen des Preisüberwachers.

Dass bei den Kehrichtverbrennungsanlagen aktuell Überkapazitäten bestehen, wird von niemandem bestritten. Kontrovers diskutiert wird hingegen die Frage, ob dies auch nach Inkrafttreten des Deponieverbotes nach dem Jahr 2000 noch so sein wird. Im Rahmen seiner bereits 1997 erstellten und veröffentlichten Studie „Preise und Preisdeterminanten von Siedlungsmüll“ hatte der Preisüberwacher klare Hinweise dafür gewonnen, dass die geplanten zusätzlichen KVA zu Überkapazitäten auf nationaler Ebene führen würden - mit entsprechenden Kostenfolgen für Konsumentinnen und Konsumenten. Für die Preisüberwachung steht fest, dass durch eine bessere Auslastung bestehender KVA sowohl die Abfall exportierenden als auch die Abfall importierenden Kantone profitieren würden (Win-win-Situation). Zur Klärung des Kapazitätsbedarf gab er deshalb im letzten Jahr eine Expertise in Auftrag. Bei Redaktionsschluss lag dieses Gutachten noch nicht vor. Sobald die Expertise vorliegt, werden mit den betroffenen Kantonen, den Anlagebetreibern und den zuständigen Bundesstellen die daraus zu ziehenden Konsequenzen zu diskutieren sein.

II. AUSGEWÄHLTE THEMEN AUS DEM TÄTIGKEITSBEREICH DER PREISÜBERWACHUNG

Im folgenden werden sechs 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. Spitaltaxen

Der Bundesrat ist in allen neuen Entscheiden zu umstrittenen Spitaltaxen der Argumentation und Berechnungsmethodik des Preisüberwachers fast durchwegs gefolgt. Eine der Auswirkungen der so entstandenen Beurteilungspraxis ist ein abgebremstes Kostenwachstum im stationären Spitalsektor. Trotzdem besteht hier immer noch ein grosses Optimierungspotential. Es muss verhindert werden, dass die an sich wünschbare Verlagerung von Behandlungen in den ambulanten Sektor nicht die gesamten Spitalkosten über Gebühr ansteigen lässt. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der ambulanten Medizin hat die Preisüberwachung mit dem Tarif für Magnetresonanz-Untersuchungen erstmals einen bedeutenden ambulanten Spitaltarif einer Prüfung unterzogen. Das Tarifniveau hat sich als eindeutig zu hoch erwiesen. Zu hohe Tarife führen aber zu kosten-treibenden falschen Investitionsentscheiden, wie die stark steigende Zahl installierter MRI-Geräte zu zeigen scheint.

1.1. Überprüfte Spitaltaxen

Im laufenden Jahr sind der Preisüberwachung seitens der Kantone wiederum zahlreiche Spitaltaxen vorgelegt worden. Im Allgemeinen konnte festgestellt werden, dass die Spitäler die Berechnungskriterien des Preisüberwachers weitgehend anwenden. Trotz diesem Umstand mussten die Tarife von 32 Spitälern vertieft überprüft werden, da Indizien auf zu hohe Preise bestanden. In den meisten Fällen haben sich diese Indizien bestätigt. Entsprechende Empfehlungen zur Reduktion der beantragten Taxen mussten an die Kantone Bern, Graubünden, Luzern, Neuenburg, Tessin, Waadt und Zug versandt werden. Die Kantone folgten diesen Empfehlungen nur zum Teil. Dies ist vor allem deshalb bedauerlich, weil dadurch die Krankenkassenprämien nicht eine verdiente Entlastung erfahren und die zum Teil letztlich unvermeidbaren Strukturbereinigungen im Spitalsektor hinausgezögert werden.

Angesprochen ist hier insbesondere der Kanton Neuenburg: Eine Untersuchung der Globalbudgetanteile der beiden grössten Spitäler Cadolles/Pourtalès und La Chaux-de-Fonds hatte ergeben, dass die Krankenkassen in diesen Spitälern Überkapazitäten sowie Lehr- und Forschungstätigkeiten finanzieren, obschon sie dies gemäss Art. 49 KVG gar nicht dürfen. Die Preisüberwachung hat deshalb dem Kanton Neuenburg

empfohlen, den Krankenkassen für die Behandlung grundversicherter stationärer Patienten allein in diesen beiden Spitälern rund 10 Millionen Franken weniger in Rechnung zu stellen. Ein solches Vorgehen hätte nicht nur die im schweizerischen Vergleich sehr hohen Neuenburger Krankenkassenprämien etwas entlastet, sondern den Kanton gleichzeitig dazu gezwungen, die offensichtlichen Überkapazitäten im Spitalsektor rasch abzubauen. Die Nichtbefolgung der Empfehlung führt nun leider dazu, dass der Kanton Neuchâtel vermutlich noch über Jahre zu den schweizerischen Spitzenreitern bei den Spitalkosten gehören wird, obwohl er über kein Universitätsspital verfügt.

1.2. Spitaltaxentscheide des Bundesrates

Luzerner Spitaltaxen 1997: Nachdem sich die Vertragspartner, d.h. der Kantonalverband Luzerner Krankenkassen (KLK) und das Gesundheitsdepartement, nicht über die stationären Spitaltaxen 1997 für grundversicherte Kantonseinwohner einigen konnten, hatte sich die Preisüberwachung zu einer Taxprüfung entschlossen. Die errechneten Taxen lagen u.a. aufgrund von Überkapazitäten, nicht berücksichtigten Kosten für Lehre und Forschung, einer zu hohen Investitionsschwelle von Fr. 10'000.- und einer gerechtfertigten Kostenbeteiligung von höchstens 43% zum Teil erheblich unter den Taxvorstellungen des Gesundheitsdepartements. So hatte der Kanton z.B. für die Akutabteilung des Kantonsspitals Luzern ursprünglich eine Tagestaxe von Fr. 380.- beantragt, während Berechnungen der Preisüberwachung bloss eine Taxe von Fr. 337.- ergaben.

Die im Dezember 1996 verschickte Taxempfehlung der Preisüberwachung bezüglich der 5 untersuchten Spitäler Luzern, Sursee, Wolhusen, St. Urban (Kant. Psychiatrische Klinik) und Montana (Höhenklinik) entlastete die Krankenversicherung im Vergleich zu den Taxvorstellungen des Kantons um gut 15 Millionen Franken. Mit seinem Tarifentscheid kam der Kanton jedoch vorerst der Empfehlung der Preisüberwachung nur in bescheidenem Umfang entgegen. Für die Akutabteilung des Kantonsspitals wurde z.B. eine Taxe von Fr. 373.- festgesetzt. Gegen diese gemäss Art. 47 KVG verfügte Taxen führte der KLK im Februar 1997 Beschwerde beim Bundesrat. Er beantragte die Aufhebung des Tarifbeschlusses des Kantons und die Übernahme der Taxempfehlung der Preisüberwachung. Mit Entscheid vom April hat der Bundesrat die von der Preisüberwachung empfohlenen Tagestaxen für gültig erklärt.

Zuständigkeit der Preisüberwachung bei Preissenkungen: Die Berner Höhenklinik Montana und der Kantonalverband bernischer Krankenversicherer (KVBK) konnten sich nicht auf eine Tagespauschale für das Jahr 1998 einigen. Daraufhin setzte der Berner Regierungsrat auf Basis von Art. 47 KVG die Taxe auf Fr. 177.- pro Tag fest, was gegenüber der 1997 gültigen Taxe von Fr. 186.- einer Reduktion entsprach. Auf eine vorherige Konsultation der Preisüberwachung wurde dabei verzichtet. In seiner Beschwerde an den Bundesrat hat der KVBK die unterlassene Konsultation der Preisüberwachung gerügt und gleichzeitig beantragt, die Taxe auf Fr. 156.- zu reduzieren.

Im Rahmen des Beschwerdeverfahrens hatte der Bundesrat in erster Linie zu entscheiden, ob der Kanton Bern auf eine Konsultation des Preisüberwachers zu Recht verzichtet hatte. Dabei kam er zum Schluss, dass sich die Zuständigkeit der Preisüberwachung bei behördlich festgesetzten oder genehmigten Preisen (vgl. Art. 14 Preisüberwachungsgesetz) entgegen der Auffassung des Kantons Bern auch auf Fälle erstreckt, in denen eine Tarifsenkung verfügt werden soll¹. Die Beschwerde des KVBK wurde deshalb gutgeheissen, der angefochtene Taxbeschluss aufgehoben und der Berner Regierungsrat im September 1998 angewiesen, vor seiner neuen Entscheid die Empfehlung des Preisüberwachers einzuholen. Ende Jahr wurde dem Kanton Bern für die Berner Höhenklinik Montana eine Tagestaxe von Fr. 147.- empfohlen.

Dies bedeutet konkret, dass dem Preisüberwacher *generell* auch geplante Entscheide über *Preisbeibehaltungen* und *Preissenkungen* zur Stellungnahme unterbreitet werden müssen. Für die zukünftige Arbeit der Preisüberwachung im Bereich der behördlichen Tariffestsetzung ist dieser Entscheid bedeutungsvoll, da der Wortlaut von Art. 14 Preisüberwachungsgesetz in diesem Punkt nicht ganz klar ist.

1.3. Auswirkungen der neuen Beurteilungspraxis

Wie bereits erwähnt, werden die Berechnungskriterien der Preisüberwachung seitens der Spitäler weitgehend angewendet. Dies ist u.a. auch auf die in diesem Jahr erfolgten Bundesratsentscheide zu umstrittenen Spitaltarifen zurückzuführen, welche die Beurteilungspraxis der Preisüberwachung stützen. So gibt es praktisch kein Spital mehr, das Investitionen über Fr. 3000.- der sozialen Krankenversicherung anzulasten versucht.

¹ Der Bundesrat schreibt dazu in seinem Entscheid vom 28. September 1998 auf Seite 7 wörtlich: "Nach Ansicht des Bundesrates muss der Preisüberwacher auch eine beabsichtigte Tarifsenkung überprüfen können, denn ein wettbewerbspolitischer Preismissbrauch ist hier ebenso denkbar wie bei einer missbräuchlichen Erhöhung oder Beibehaltung des Tarifs, nämlich dann, wenn der Tarif nicht in dem Masse gesenkt wird wie es an sich geboten wäre. Dass die Vorlegungspflicht bei Preissenkungen gesetzlich nicht explizit vorgesehen ist, muss auf ein gesetzgeberisches Versehen zurückgeführt werden. Ganz offenbar wirkt in der Formulierung von Artikel 14 Absatz 1 PÜG noch die Optik der konjunkturpolitischen Preisüberwachung der 70er-Jahre nach, die vornehmlich danach ausgerichtet war, die Teuerung zu bekämpfen, und sich deshalb auf Preiserhöhungen konzentrierte."

Auch bei der Berechnung der Überkapazitäten und Minderkosten allgemeinversicherter Patienten sind die Differenzen gering². Diese positive Entwicklung ist auch der besseren Tarifkontrolle seitens der kantonalen Krankenversicherungsverbände zu verdanken. Einzig bei der Berechnung der Kosten für Lehre und Forschung und der Festsetzung des Kostendeckungsgrades zulasten der Krankenversicherer bestehen immer noch Differenzen.

Unbestritten ist der Grundsatz, dass Kosten aus Lehr- und Forschungstätigkeiten am Spital nicht der Krankenversicherung angelastet werden dürfen, sondern von den Kantonen zu bezahlen sind. So steht es im Krankenversicherungsgesetz (KVG). Das Problem besteht jedoch darin, dass viele Nicht-Universitätsspitäler bestreiten, dass bei ihnen Lehre und Forschung überhaupt betrieben wird. Die Preisüberwachung kann solche Aussagen schlecht nachvollziehen, vor allem wenn sie von grossen Akutspitälern stammen, wo sogar Medizinprofessoren ihre Arbeit verrichten. Sie arbeitet deshalb mit Standardsätzen zur Schätzung dieser Kosten. Betreffend Kostendeckungsgrad stellen sich viele Kantone auf den Standpunkt, dass die Krankenkassen fixe 50% der vom KVG umschriebenen anrechenbaren Kosten der Spitäler zu übernehmen hätten. Das KVG spricht dagegen von *maximal* 50% und der Bundesrat hat in seinen bisherigen Entscheiden zu umstrittenen Spitaltaxen klar gemacht, dass ein solcher Wert allenfalls bei vollständiger Transparenz der Spitalrechnung in Frage käme. Zudem müsste der durch die Anhebung des Kostendeckungsgrades ausgelöste Schub bei den Krankenversicherungsprämien für die Prämienzahler wirtschaftlich verkraftbar bleiben.

Im Bereich der stationären Spitaltarife ist momentan weitgehende Rechtssicherheit eingekehrt. Einige Kantone sprechen in diesem Zusammenhang bereits vom Tarifstopp des Preisüberwachers. Diese Aussage ist insofern nicht ganz richtig, als der Bundesrat und Beschwerden der Krankenversicherer zu diesem Zustand stark beigetragen haben. Die meisten Kantone sind über diese Entwicklung nicht besonders erfreut: Da die von den Krankenkassen zu bezahlenden Spitaltaxen kaum ansteigen, wachsen aufgrund der nach wie vor zunehmenden Gesamtkosten der öffentlichen Spitäler die von den Kantonen zu tragenden Spitaldefizite. Viele Kantone können jedoch wachsende Defizite nicht länger finanzieren und sehen sich gezwungen, in ihren Spitälern strukturelle Massnahmen zu treffen, d.h. Überkapazitäten abzubauen. Dies war jedoch gerade eines der Ziele des neuen KVG: Mehr Wettbewerb unter den Spitälern und die wegfallende Verpflichtung der Krankenversicherer zur Finanzierung

² Gemäss Art. 49 KVG haben die durch die Krankenkassen zu bezahlenden Spitalpauschalen in öffentlichen oder öffentlich subventionierten Spitälern maximal 50% der Spitalbetriebskosten der allgemeinen Abteilung zu finanzieren. Die verbleibenden Betriebskosten sowie die Kosten aus Investitionen, Lehre und Forschung sowie Überkapazitäten sind durch die Kantone zu tragen. Gemäss ständiger Praxis gelten nur Anschaffungen für mehr als Fr. 3000.- als Investitionen.

von Überkapazitäten sollten zu einer effizienteren und wirtschaftlicheren medizinischen Versorgung im stationären Spitalbereich führen. Die Preisüberwachung begrüsst diese Entwicklung, auch weil sie dazu beiträgt, dass wir uns eine hochstehende medizinische Versorgung auch in Zukunft leisten können.

1.4. Steigenden Bedeutung ambulanter Spitalbehandlungen

Neue medizinische Technologien sowie der Druck auf die stationären Spitaltarife haben dazu geführt, dass immer mehr Behandlungen ambulant, d.h. ohne Übernachtung im Spital, durchgeführt werden. Diese Entwicklung ist an sich erwünscht, da sie den Patientenkomfort steigert und die Kosten pro Behandlung im Allgemeinen reduziert, fallen doch die ganzen Hotel- und Pflegeleistungen des Spitals praktisch weg. Trotzdem könnte diese Verlagerung im Bereich der Spitalkosten unerwünschte Auswirkungen zeitigen, sofern der gegenwärtig zu beobachtende starke Anstieg der Gesamtkosten der ambulanten Spitalmedizin nicht bald durch entsprechende Kostenrückgänge bei den stationären Behandlungen kompensiert wird: Gegenüber 1997 sind die stationären Spitalkosten aufgrund neuester Zahlen der Krankenversicherer nämlich immer noch schwach angestiegen, während die ambulanten Kosten zweistellige Wachstumsraten aufwiesen. In diesem Zusammenhang sei deshalb vor dem Fehlschluss gewarnt, dass die stationären Kosten jetzt gemeistert seien und es jetzt nur noch die ambulanten Kosten in den Griff zu kriegen gelte.

Bisher hatte sich die Preisüberwachung bei Spitaltarifen auf den stationären Bereich beschränkt. Angesichts der steigenden Bedeutung des ambulanten Sektors ist in diesem Jahr erstmals auch ein ambulanter Spitaltarif einer eingehenden Analyse unterzogen worden. Nicht zufällig handelt es sich um einen Tarif für Magnetresonanz-Untersuchungen (MRI-Tarif), gilt dieser Bereich der ambulanten Medizin in Fachkreisen doch seit langem als zu grosszügig tarifiert und drohen laufend weitere falsche Investitionsentscheide.

Konkret geht es um den Fall der Magnetresonanz Schaffhausen AG (MRS AG), welche das durch die radiologische Abteilung des Kantonsospitals Schaffhausen betriebene MRI-Gerät finanziert. Die MRS AG wollte den Krankenversicherern pro Durchschnittsuntersuchung Fr. 570.- in Rechnung stellen. Der Kantonale Krankenkassenverband Schaffhausen war damit nicht einverstanden, so dass der Tarif vom Kanton Schaffhausen vorgängig zur Tariffestsetzung der Preisüberwachung unterbreitet worden ist. Den Kalkulationsgrundlagen war unter anderem zu entnehmen, dass die geplante Tarifierung auf einer inakzeptabel tiefen Auslastung des Gerätes basierte. Eine Neuberechnung auf Basis vernünftiger Auslastungswerte und anderer Modifikationen ergab einen gerechtfertigten Preis pro Durchschnittsuntersuchung von maximal Fr. 337.-

³. Eine entsprechende Empfehlung ist im Dezember an den Regierungsrat Schaffhausen erfolgt. Der von der MRS AG beantragte Tarif hat sich somit als eindeutig zu hoch und damit als missbräuchlich im Sinne des Preisüberwachungsgesetzes erwiesen. Leider werden auch in anderen Kantonen ebenfalls Tarife verrechnet, die weit über den für Schaffhausen empfohlenen Fr. 337.- liegen. Diese Situation hat nicht nur überhöhte Gesamtkosten für die Krankenversicherung und damit überhöhte Krankenversicherungsprämien zur Folge, sondern führt erwartungsgemäss auch zu falschen Investitionsentscheiden seitens der Gerätebetreiber: So dürften die zu hohen MRI-Tarife massgeblich dazu beigetragen haben, dass wir in der Schweiz bezüglich MRI-Dichte den europäischen Spitzenplatz einnehmen: In unserem Land werden bereits mehr als 90 dieser sehr teuren Geräte⁴ betrieben, was knapp 13 Geräten pro 1 Million Einwohner entspricht. Im Vergleich dazu verfügen unsere Nachbarländer für die gleiche Einwohnerzahl über bedeutend weniger Geräte. In Deutschland waren es 5.7 (1996), in Österreich 8.4 (1997), in Italien 3.5 (1995) und in Frankreich 2.4 (1997). Weltweit verfügen nur Japan und die USA über eine höhere MRI-Dichte als die Schweiz⁵. Der rasche Anstieg der Zahl installierter MRI-Geräte hat Strukturen zur Folge, die morgen zu hohe Mengen und Kosten produzieren, da jedes neue Gerät wiederum ausgelastet sein will.

Im kommenden Jahr wird sich die Preisüberwachung noch verstärkt mit der Tarifierung von MRI-Untersuchungen beschäftigen. Damit will sie dazu beitragen, dass die falschen Investitionsanreize in Form überhöhter MRI-Tarife sobald wie möglich wegfallen.

³ Auf Basis von 146 Taxpunkten (inkl. Bericht) pro Durchschnittsuntersuchung entspricht dies einem Taxpunktwert gemäss Spitalleistungskatalog von Fr. 2.31.

⁴ Das neue MRI-Gerät am Kantonsspital Schaffhausen hat 2.3 Millionen Franken gekostet.

⁵ Vgl. OECD Health Data 98: A comparative analysis of 29 countries.

2. Medikamentenpreise

Im vergangenen Jahr sind die Preise von weiteren „alten“ Medikamenten vom Bundesamt für Sozialversicherung einem Auslandpreisvergleich unterzogen und entsprechend angepasst worden. Die marktnähere Preisgestaltung bringt eine Einsparung für die soziale Krankenversicherung in dreistelliger Millionenhöhe pro Jahr. Allerdings wurden im Rahmen eines „Deals“ die Regeln über den Auslandpreisvergleich im Gegenzug für einen Rückzug der zahlreichen Beschwerden der Pharmabranche deutlich entschärft. Dadurch wurde rund ein Drittel des möglichen Sparpotentials preisgegeben.

2.1. Abschluss der Altlastenbereinigung

Mit der Vereinbarung zwischen dem BSV und der Pharmabranche vom Oktober 1998 - und insbesondere auch mit der Vorwegnahme der 4. Korrekturperiode vom Herbst 1999 – ist die „Altlastenbereinigung“ im Bereich der Präparate der Spezialitätenliste (SL) per 1.1. 1999 formell zum Abschluss gebracht worden.

Die Preise der alten kassenpflichtigen Präparate erschienen im Laufe der Jahre, vor allem wegen der tendenziellen Aufwertung des Schweizer Frankens, im europäischen Umfeld hoffnungslos überhöht und eine entsprechende Korrektur war überfällig geworden. Zaghafte Korrekturansätze am Ende der siebziger Jahre waren ohne Resultat geblieben und so hat sich seit 1989 die Preisüberwachung dafür eingesetzt in diesem Bereich Remedur zu schaffen. Die neuen Verordnungsbestimmungen, welche im Zusammenhang mit dem neuen Krankenversicherungsgesetz (KVG) auf Anfang 1996 in Kraft traten, waren das konkrete Resultat dieser Bemühungen.

Der neu definierte Auslandpreisvergleich stellte dabei gleichermassen den Schlussstein zur Preisevaluation dar, indem zum traditionellen Kostengünstigkeitsprinzip auch das Verbot internationaler Preisdiskriminierung klar präzisiert wurde. So wird im Quervergleich zwischen den einzelnen Präparaten festgestellt, ob ein Präparat die gewünschte Wirkung ebenso günstig wie andere eingetragene Präparate erbringen kann. Im Auslandpreisvergleich wird darüber hinaus sichergestellt, dass der in der Schweiz verlangte Preis, den Durchschnittspreis in den drei Referenzländern Deutschland, Dänemark und Holland nicht überschreitet. Diese Prinzipien gelten als Aufnahmekriterien in die Spezialitätenliste, welche während der ganzen Eintragungsdauer erfüllt sein müssen.

Im Laufe der Diskussion um die neuen Bestimmungen wurde klar, dass die Durchsetzung echter Preiswahrheit in diesem Markt für die bislang geschützten Verteilungskanäle einschneidende Wirkungen haben würde. So wurde die ursprüngliche Marktsimulation, d.h. der direkte Preisvergleich mit den Nachbarländern der Schweiz, in zweierlei Hinsicht relativiert. Einerseits wurde der Pharmabranche zugestanden, dass nur mit

„Ländern mit wirtschaftlich vergleichbaren Strukturen im Pharmabereich“, das heisst schliesslich mit den teuersten Ländern Europas, verglichen wird. Andererseits wurde aber auch eine sogenannte „Preisschutzfrist“ von 15 Jahren akzeptiert, während der Preissenkungen nur in krassen Fällen möglich sein sollten. Präparate, welche seit mehr als 15 Jahren in der SL eingetragen waren, die sogenannten „Altlasten“, sollten darüber hinaus nicht auf einmal, sondern etappiert über vier Jahre hinweg den neuen Bestimmungen angepasst werden.

Wie schon früher berichtet bestanden bei der konkreten Umsetzung anfänglich einige Schwierigkeiten⁶ und auch die Branche scheute sich nicht, die Verwaltung mit einer Flut von Rekursen einzudecken. Die Pharmabranche suchte offensichtlich eine Globalrevision der neuen Bestimmungen noch bevor diese ihre Wirkung voll entfalten konnten. So entstand die Idee einer „Vereinbarung“. Eine lineare Preissenkung der „alten“ korrekturbedürftigen Präparate in der Grössenordnung von 10 Prozent sollte das Problem im Sinne einer Übergangslösung „unbürokratisch“ aus der Welt schaffen⁷.

Die Preisüberwachung opponierte gegen diese Lösung einerseits weil eine lineare Preissenkung im Widerspruch zum elementaren Prinzip der Preiswahrheit steht, aber auch weil der vorgeschlagene Korrektursatz, selbst im Vergleich mit den Hochpreisländern Deutschland, Dänemark und Holland, nur etwa einen Drittel des von der Preisüberwachung eruierten Korrekturbedarfs abgedeckt hätte. Die finanziellen Implikationen für die soziale Krankenversicherung sind natürlich entsprechend gross.

Die zweite Korrekturperiode wurde im September 1997 weitgehend befriedigend, d.h. ordnungskonform durchgeführt, wobei allerdings auch diesmal der Rechtsweg zur Verzögerung der Preiskorrekturen beschritten wurde. Selbst der Entscheid des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes wurde in Frage gestellt bevor am 22. April 1998 schliesslich auch die Novartis die Aufhebung der aufschiebenden Wirkung ihrer Rekurse akzeptierte und die Preise dem neuen Auslandpreisvergleich entsprechend anpasste.

Die Diskussion um eine mögliche Vereinbarung war in der Zwischenzeit einmal mehr als gescheitert erklärt worden⁸. Trotzdem gingen die Bemühungen der Pharmavertreter, im Nachhinein das verlangte Quorum doch noch zu erreichen, weiter. In der Tat ging es darum, im Rahmen einer Vereinbarung zwischen den Industrievertretern und dem BSV eine einvernehmliche Regelung zu treffen, gemäss welcher die Preisvergleiche für die alten Präparate nicht mehr auf Publikumspreisniveau sondern auf

⁶ Jahresbericht 1996, vgl. VKKP 1/1997, S. 22 ff.

⁷ Zur Idee von „linearen Preissenkungen“ vgl. Jahresbericht 1997, RPW 1997/5, S. 671.

⁸ Pressemitteilung des BSV vom 4.3.1998 „Uneinige Pharmaindustrie lässt Kompromiss scheitern“.

Herstellerabgabepreisniveau gemacht werden sollten. Der so eruierte Korrekturbedarf sollte dann aber – gemäss einem komplexen Berechnungsmodus – im Durchschnitt nur zu etwa zwei Dritteln realisiert werden. Es war klar, die Hersteller wollten nicht wegen der etwas grösseren Distributionsmargen in der Schweiz „bestraft“ werden. Sie waren aber auch sonst nicht bereit, die verfügbaren Preiskorrekturen im vollen Masse hinzunehmen.

Die Verordnungen zum KVG sprechen zwar von „angemessener“ Preissenkung, bzw. davon, dass der Schweizer Preis „in der Regel“ den Durchschnittspreis der drei Referenzländer nicht überschreiten darf. Sie enthalten also einen gewissen Ermessensspielraum, welcher unzumutbare Härtefälle vermeiden liesse. Eine systematische Abweichung von den oben zitierten Aufnahmebedingungen, wie sie in der Vereinbarung vorgesehen war, ist aber in diesem Rahmen offensichtlich nicht zulässig.

So reifte schliesslich der Wunsch nach einer Verordnungsrevision, welchem per 1. Oktober 1998 durch die Schaffung einer Verhandlungsoption in Art. 67 Krankenversicherungsverordnung durch die Landesregierung stattgegeben wurde. Die von der Industrie geforderte Vereinbarung zur pauschalen „Altlastenbereinigung“ konnte umgesetzt werden.

Diese Vereinbarung entspricht nicht den Vorstellungen der Preisüberwachung, sie ist aber immerhin ein Schritt in Richtung der angestrebten Preiswahrheit. Sie bringt durch eine marktnähere Preisgestaltung eine Einsparung für die soziale Krankenversicherung in dreistelliger Millionenhöhe pro Jahr. Die Preisüberwachung hat dieses Resultat gegen den massiven Widerstand der Pharmaindustrie erstreiten müssen, und es drohte mehrfach, dass unter dem Druck der interessierten Kreise ein sehr viel weniger günstiger Deal akzeptiert worden wäre. Dass also überhaupt ein zählbares Resultat erzielt werden konnte, ist alles andere als selbstverständlich. Die Preisüberwachung kann aber nicht zufrieden damit sein, dass rund ein Drittel des dringendsten Korrekturbedarfs nicht realisiert wurde.

2.2. Die Frage nach der Preiswahrheit

Dass mit der Kompromisslösung das Problem der Preisdiskriminierung zwar abgeschwächt, aber nicht gelöst worden ist, wird augenfällig durch die massiven Preiserhöhungen, welche auf den 1. Januar 1999 im Bereich der Spezialitätenliste zu verzeichnen sind. In der Tat enthält der Kompromiss zwar prinzipiell die Annullierung der 1996 verfügten Preiserhöhungen⁹, er erlaubt aber auch die bereits durchgeführten Korrekturen, um bis zu einem Drittel nach oben zu revidieren. Ein Präparat, dessen Preis um 60 Prozent gesenkt wurde, wird nach dieser Regel erneut um

⁹ Die 96er Preiserhöhung von Ponstan wurde allerdings nicht korrigiert.

20 Prozent des ursprünglichen Preises erhöht, d.h. erfährt auf der neuen Preisbasis eine Preiserhöhung von 50 Prozent !

Da wir davon ausgehen können, dass die ursprüngliche Korrektur den Preis auf das durchschnittliche Niveau der Referenzländer gebracht hat, ergibt sich durch die Vereinbarungslösung eine echte Preisüberhöhung gegenüber dem Referenzpreis von 50 Prozent ! Dies ist keineswegs eine Bagatelle, leider auch kein Einzelfall. In der SL per 1.1.1999 gibt es mehr als 100 Preisangaben mit Preiserhöhungen gegenüber dem Vorjahr von über 50 Prozent¹⁰.

Dies betrifft selbstverständlich nur diejenigen Präparate, welche in den drei ersten Korrekturereppen tatsächlich Preiskorrekturen erfahren haben. Präparate, deren Preise wegen offener Rekurse noch nicht gesenkt wurden¹¹, bzw. die Präparate der vierten Korrekturphase können nicht so einfach auf Preisüberhöhung überprüft werden. Da die erfolgte Korrektur gemäss den Vereinbarungsbestimmungen aber systematisch um einen Drittel zu kurz greift, sind auch hier die entsprechenden Werte eruiierbar¹².

Die Frage nach der Preiswahrheit bleibt offen. Sie stellt sich aber nicht nur in Bezug auf den ausländischen Referenzpreis, wie er in den KVG-Verordnungen definiert wird. In der Tat stellt das PüG die Frage nach den Referenzmärkten in fast identischer Weise zum KVG, das heisst, der Quervergleich zwischen Präparaten mit ähnlicher Wirkung sollte auch aus der Perspektive der Preisüberwachung zur Evaluation möglichen Preissmissbrauchs herangezogen werden. Dies betrifft insbesondere auch die neueren Medikamente, bei denen die in der SL eingetragenen Handelsformen noch von einem gewissen Preisschutz profitieren.

¹⁰ Preiserhöhungen über 25 Prozent gibt es über 340, solche über 10 Prozent sogar weit über 500.

¹¹ Vor allem die Interpharmapräparate der dritten Korrekturphase.

¹² Nicht alle korrekturbedürftigen Preise wurden korrigiert. So entging z.B. Zantic, der Marktleader unter den alten Präparaten - offenbar im Rahmen der Pauschallösung - der notwendigen Preiskorrektur.

2.3. Perspektiven im Medikamentenmarkt Schweiz

Der Medikamentenmarkt der Schweiz ist im Umbruch. Man diskutiert ein neues – preisunabhängiges – Abgeltungsmodell für den Detailhandel, diskutiert offen mögliche Formen von Parallelimporten und Versandhandel und steht kurz vor der Parlamentsdebatte über ein neues Bundesgesetz zur Neuordnung des schweizerischen Heilmittelmarktes.

Die bis anhin unternommenen Schritte zur Korrektur überkommener Preisüberhöhungen haben sich als ungenügend erwiesen. Tendenzen, die bestehenden Verordnungsbestimmungen auch im Rahmen der Neuaufnahmen zu relativieren verstärken sich aber¹³ und es ist zu befürchten, dass weitere Privilegien zementiert werden sollen¹⁴. Verständlich, dass die Rufe nach einer radikalen Marktöffnung zunehmen.

3. Swisscom AG

Gleich zweimal verfügungsweise vorgehen musste der Preisüberwacher gegen die Swisscom AG (ehemals Telecom PTT). Im ersten Fall wies der Preisüberwacher die Swisscom an, eine Preiserhöhung um über 400 Prozent für den Verkauf ihrer Adressdaten zurückzunehmen und die Preise wieder auf das alte Niveau zu senken. Gegen diesen Entscheid erhob die Swisscom Beschwerde bei der zuständigen Rekurskommission. Da der Beschwerde aber die aufschiebende Wirkung aberkannt wurde, müssen die Adressdaten bis auf weiteres zu den alten Preisen verkauft werden. Im zweiten Fall musste der Preisüberwacher die gesetzliche Auskunftspflicht der Swisscom mittels Verfügung durchsetzen. Das Unternehmen hatte sich geweigert, dem Preisüberwacher die für eine Preismissbrauchsprüfung erforderlichen Daten und Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Die gegen diesen Entscheid des Preisüberwachers erhobene Beschwerde wurde von der Rekurskommission, soweit darauf einzutreten war, abgewiesen.

3.1. Preise für Adressdaten

3.1.1. Sachverhalt

Die Swisscom AG (Swisscom) führt und unterhält eine Telefonadressen-Datenbank. Ihre Adressdaten veröffentlicht sie einerseits über die elektronischen Teilnehmerverzeichnisse (ETV), in Form von papierenen Telefonbüchern und als CD-ROM. Andererseits verkauft die Swisscom die Daten auch an private Hersteller/Herausgeber von papierenen Verzeichnissen bzw. von Verzeichnissen auf CD-ROM. Per 1. Dezember 1997

¹³ Vgl. die Internetseiten der Interpharma „CH-Pharma Dokumentation zum Bundesratsentscheid“ 2.10.1998.

¹⁴ Insbesondere soll der Quervergleich relativiert werden.

hatte die Swisscom die Preise für den Gesamtdatenbestand in einem Schritt von Fr. 220'000.- auf Fr. 1'200'000.-, d.h. um über 400 Prozent erhöht. Verschiedene Abnehmer der Adressdaten beschwerten sich in der Folge über diese massive Erhöhung beim Preisüberwacher.

3.1.2. Analyse des Preisüberwachers

Die Analyse durch den Preisüberwacher ergab, dass die Preiserhöhung einzig auf einen veränderten Verteilschlüssel für die Kosten der Redaktion der Adressdaten zurückzuführen ist. Mit dem neuen Kostenverteiler werden dem Nebenprodukt „Adressverkauf“ neuerdings viel höhere Kosten belastet. Umgekehrt werden die Swisscom-eigenen Produkte, insbesondere die Hauptnutzerin der Daten, die „Telefonie“ der Swisscom, mit dem neuen Kostenverteiler in ungerechtfertigter Weise massiv entlastet.

Der Preisüberwacher beurteilte diese Änderung des Kostenverteilers als willkürlich und die per 1. Dezember 1997 vorgenommene Preiserhöhung demzufolge als missbräuchlich. Mit Verfügung vom 14. Juli 1998 wies er die Swisscom deshalb an, die Verkaufspreise für die Adressdaten sofort wieder auf das alte Niveau zu senken. Die herabgesetzten Preise dürfen gemäss Entscheid des Preisüberwachers bis 30. November 2000 nicht erhöht werden. Um sicherzustellen, dass die tieferen Preise sofort in Kraft treten können, entzog er ferner einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung.

3.1.3. Reaktion der Swisscom

Gegen den Entscheid des Preisüberwacher erhob die Swisscom Verwaltungsbeschwerde bei der Rekurskommission für Wettbewerbsfragen (REKO/WEF) und verlangte dessen Aufhebung. Ferner ersuchte sie um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Verwaltungsbeschwerde. Mit Zwischenentscheid vom 25. September 1998 bestätigte der Präsident der REKO/WEF den Entzug der aufschiebenden Wirkung. Damit gelten bis auf weiteres die „alten“ Preis- und Rabattkonditionen. Der Entscheid der REKO/WEF in der Hauptsache ist noch ausstehend.

3.2. Wartung von Teilnehmervermittlungsanlagen

3.2.1. Sachverhalt

Aufgrund einer Reklamation eines betroffenen Unternehmens hatte sich der Preisüberwacher schon 1997 mit den Preisen für die Wartung von Teilnehmervermittlungsanlagen zu befassen. Weil die Swisscom in diesem Fall ihre gesetzliche Auskunftspflicht mit Hinweis auf angeblich wirksamen Wettbewerb in diesem Bereich bestritt, musste der Preisüberwacher Ende 1997 eine formelle *Auskunftsverfügung* erlassen. Darin verlangte er von der Swisscom relativ umfangreiche Daten der betreffenden Kostenrechnung. Gegen diesen formellen Entscheid erhob die Swisscom Beschwerde bei der zuständigen Rekurskommission für Wettbewerbsfragen (REKO/WEF). Über die Beschwerde hat die REKO/WEF am 25. November 1998 entschieden.

3.2.2. Formelle Fragen

Zuerst hatte die REKO/WEF darüber zu befinden, ob die Auskunftsverfügung des Preisüberwachers überhaupt selbständig mit Beschwerde angefochten werden kann. Diesbezüglich weist die Rekursinstanz in ihrem Entscheid daraufhin, dass es sich bei Auskunftsverfügungen des Preisüberwachers um eine Zwischenverfügung im Sinne des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) handle. Diese sind gemäss Art. 45 Abs. 1 VwVG selbständig anfechtbar, wenn sie einen „nicht wieder gutzumachenden Nachteil“ bewirken können. Gemäss neuester bundesgerichtlicher Praxis genüge dafür auch ein bloss wirtschaftliches Interesse, sofern es einem Beschwerdeführer nicht lediglich darum geht, eine Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens zu verhindern. Da die Beantwortung des Auskunftsbegehrens mit einem – in der Höhe zwar umstrittenen – Aufwand verbunden sei, bejaht die REKO/WEF den nicht wieder gutzumachenden Nachteil und damit auch die Anfechtbarkeit des Auskunftsbegehrens. Auch im Umstand, dass der Preisüberwacher von der Swisscom Angaben verlangte, die Geschäftsgeheimnisse darstellen, erblickt die Rekursinstanz einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil. Ein schutzwürdiges Interesse an deren Anfechtbarkeit erschien ihr auch deshalb gegeben. Aus diesen Gründen war auf die Beschwerde *materiell* einzutreten.

In der Beschwerde verlangte die Swisscom, das Verfahren sei auf die Frage zu beschränken, ob sie ein marktmächtiges Unternehmen darstelle und diese Frage sei mit einem Vorabentscheid zu beantworten. Diesbezüglich verweist die REKO/WEF darauf, dass es ihr wegen der fehlenden funktionellen Zuständigkeit verwehrt sei, als *erste* Instanz auf diese Frage einzutreten. Selbst wenn sie aber darauf eintreten könnte, müsste dieses Begehren materiell abgewiesen werden. Es bestehe nämlich kein Anspruch darauf, die Frage der Unterstellung unter das PüG vorweg und unabhängig von der Frage des Preismissbrauchs entscheiden zu lassen.

Ein schutzwürdiges Interesse an einem separaten Unterstellungsentscheid könnte hingegen etwa angenommen werden, wenn ein Unternehmen im Vorfeld geplanter Preiserhöhungen über eine allfällige Unterstellung Klarheit haben möchte. Wenn aber (wie im vorliegenden Fall) bereits ein Verfahren beim Preisüberwacher hängig ist, so besteht gemäss REKO/WEF mit Rücksicht auf eine rasche Verfahrensabwicklung kein derartiges schutzwürdiges Interesse mehr.

3.2.3. Materielles

Gemäss Art. 17 PüG müssen die auskunftspflichtigen Kreise dem Preisüberwacher alle erforderlichen Auskünfte erteilen und die notwendigen Unterlagen zur Verfügung stellen. Im Rahmen der Prüfung der Verhältnismässigkeit hatte die REKO/WEF darüber zu befinden, ob die vom Preisüberwacher verlangten Auskünfte effektiv *erforderlich* und *notwendig* für die Missbrauchsprüfung sind.

Gemäss der Rekursinstanz müssen all diejenigen Auskünfte als „erforderlich“ gelten, welche der Preisüberwacher für die Beurteilung eines preisüberwachungsmässig relevanten Sachverhaltes braucht. Die Rekurskommission erachtet die Bestimmung missbräuchlicher Preisbildung als äusserst anspruchsvoll. Angesichts der methodologischen Schwierigkeiten sei dem Preisüberwacher grundsätzlich ein weiter technischer Ermessensspielraum zuzubilligen: „Soweit daher Auskunfts- und Untereignitionsbegehren dem Zweck wirksamer Preisüberwachung dienen, insbesondere sachlich gerechtfertigt und angemessen sind, hat sich die Rekurskommission für Wettbewerbsfragen bei deren Beurteilung Zurückhaltung aufzuerlegen, und nur bei eigentlichen Ermessensfehlern in vorinstanzliche Beweisanordnungen einzugreifen“.

Was heisst nun sachlich gerechtfertigt und angemessen? Nach dem Entscheid der REKO/WEF ist die sachliche Rechtfertigung bei der Kostenmethode jedenfalls gegeben, wenn die Daten der Preisprüfung dienen, nur die für den beanstandeten Bereich relevanten Daten der Kostenrechnung einverlangt werden und diese zeitlich begrenzt sind. Diesen Anforderungen entsprach die Auskunftsverfügung des Preisüberwachers:

Vom Datenumfang her handelte es sich bei den verlangten Auskünften um die Kalkulationsunterlagen sowie sämtliche für den beanstandeten Bereich relevanten Daten der *Kostenarten-*, *Kostenstellen-* und *Kosten-trägerrechnung*. Von der Tiefe her, können Daten bis auf Belegstufe hinunter verlangt werden. Dies bedeutet, dass auch Bezugsgrössen, Verteilungsschlüssel sowie Berechnungen von einzelnen Kostenarten verlangt werden dürfen. Werden beispielsweise kalkulatorische Abschreibungen des Unternehmens einer Kostenstelle teilweise belastet, so muss deren Berechnung auf Unternehmensstufe und deren Umlage auf die Kostenstelle nachvollzogen und belegt werden können. Die Daten müssen jedoch bereits *vorhanden* sein. Eine Erstellung neuer Daten, wie z.B. eine Kosten-spaltung in fixe und variable Kosten bei einer Vollkostenrechnung, kann

nicht verlangt werden. Die Identifikation oder das Zusammenstellen elektronisch gespeicherter oder bereits in der Registratur abgelegter Informationen ist aber nicht als Erstellung neuer Daten zu betrachten.

Um atypische Kosten- und Ertragsschwankungen zu erkennen, erscheint der Rekurskommission das Einverlangen der Daten dreier Jahre nicht unverhältnismässig. Die Dreijahresperiode kann im konkreten Fall zwecks einer aktuelleren Beurteilung auch erstreckt werden.¹⁵

Die von der Swisscom für die Bereitstellung der verlangten Unterlagen geltend gemachten Kosten von Fr. 100'000.-, die im übrigen der Preisüberwacher und auch die REKO/WEF als zweifelhaft einschätzen - erachtet die REKO/WEF in Relation zum in diesem Geschäftsbereich erzielten Umsatz ebenfalls nicht als unverhältnismässig und als durchaus tragbar. Auch aus einem Geheimhaltungsinteresse an den Kostenrechnungen liesse sich im übrigen nicht ableiten, dass das Auskunftsbegehren des Preisüberwachers unverhältnismässig sei. Würde dem Geheimhaltungsinteresse der Vorrang gegeben, so wäre die Preisüberwachung nämlich wesentlich eingeschränkt, wenn nicht sogar - wie im vorliegenden Fall - unmöglich gemacht.

Aus diesen Gründen wies die REKO/WEF die Beschwerde, soweit darauf einzutreten war, mit Entscheid vom 25. November 1998 ab. Die Erwägungen des Entscheides sind unter B 3, S. 875 ff., in diesem Heft publiziert.

3.2.4. Schlussbemerkungen

Die Swisscom AG hat den Entscheid der REKO/WEF akzeptiert und auf einen Weiterzug an das Bundesgericht verzichtet. Damit ist die Verfügung des Preisüberwachers in Rechtskraft erwachsen. Sobald die verlangten Daten und Unterlagen vorliegen, wird der Preisüberwacher damit (endlich) die eigentliche Preismissbrauchsprüfung vornehmen können.

¹⁵ Wurden beispielsweise Daten der Jahre 94 bis 96 verlangt, bleibt es dem Preisüberwacher „unbenommen, die Daten für 1997 und allenfalls auch für 1998 einzuverlangen, um bei seiner Beurteilung der untersuchten Preise möglichst der aktuellen Situation Rechnung zu tragen“ (Beschwerdeentscheid der REKO/WEF vom 25.11.98, E.3.2.2., Seite 17)

4. Gebäudeversicherungsprämien

Im vergangenen Jahr wurden in weiteren Kantonen die Prämien für die Gebäudeversicherung gesenkt. Damit wurde in praktisch allen Kantonen mit Monopolanstalten, in denen der Preisüberwacher eine übertriebene Reservenbildung und ein ungenutztes Prämiensenkungspotential offengelegt hatte, adäquat auf den vorhandenen Missstand reagiert. Die ökonomisch begründete Forderung des Preisüberwachers, die Konsumentinnen und Konsumenten verstärkt von den Vorteilen der Monopollösung profitieren lassen, erfuhr im letzten Jahr zudem eine juristische Unterstützung durch zwei Bundesgerichtsentscheide. Gemäss Bundesgericht können die kantonalen Gebäudeversicherungsmonopole nämlich (nur) solange und soweit verfassungsrechtlich legitimiert werden, als die Prämien der kantonalen Gebäudeversicherungsanstalten tiefer sind als diejenigen der Privatassekuranz.

4.1. Ausgangslage

Seit die Preisüberwachung 1995 das Gebäudeversicherungsossier aufgenommen hat, hat sich in diesem Bereich einiges bewegt. Ausgehend von der in der Öffentlichkeit aufgeworfenen Frage der relativen Prämienüberhöhung bzw. der übermässigen Reserveakkumulation bei den Monopolanstalten hat die Preisüberwachung den ganzen Fragenkomplex überprüft. Dabei wurde festgestellt, dass die relative Prämienangemessenheit, d.h. die Relation zwischen den Prämien und den durch die Versicherung gedeckten Schäden bei den Monopolanstalten in der Referenzperiode 1984-1993 vergleichbare Werte zur Privatassekuranz aufwies, dass aber die absoluten Prämien für die Konsumenten um einiges günstiger ausfielen.

Die Preisüberwachung hat bei dieser Überprüfung allerdings auch festgestellt, dass bei den meisten dieser Monopolanstalten – d.h. denjenigen Unternehmungen bei denen die Zuständigkeit der Preisüberwachung unbestritten ist – trotzdem über die Jahre reichlich komfortable Reservepositionen aufgebaut worden waren und dass in praktisch allen diesen Kantonen ein entsprechendes Prämiensenkungspotential gegeben war.

Die Ursache für diese Situation konnte weitgehend in überkommenen bzw. überalterten Reservevorschriften aber auch in spezifischen gesetzlichen Vorgaben zur Prämienbestimmung geortet werden. Eine allgemeine Überprüfung dieser institutionalisierten Vorgaben war zweifellos notwendig geworden.

Die Preisüberwachung vertrat damals die Auffassung, dass nicht nur die einfache Relation zwischen den Prämien und den dadurch gedeckten Schäden zur Evaluation der Effizienz einer Gebäudeversicherung in Betracht zu ziehen sei. So sollten einerseits die aus den Reserven erwirtschafteten Kapitalerträge den Leistungen der Prämienzahler zugezählt und andererseits die Aufwendungen zum Brandschutz bzw. zur Scha-

denverhütung den Leistungen der Versicherungsanstalten zugeordnet werden.

Wenn dieser Ansatz auch heute noch angemessen erscheint, so muss doch festgehalten werden, dass Definitionsunterschiede den interkantonalen Vergleich dieser Grösse erschweren, so dass als erste Annäherung dieses analytischen Referenzwertes auf die einfache Relation zwischen bezahlten Prämien „P“ und den durch die Versicherungsanstalten gedeckten Schäden „S“ zurückgegriffen wurde.¹⁶ Die Preisüberwachung hat dabei die Faustregel aufgestellt, dass „P/S“-Werte grösser als 1.5 als klarer Hinweis auf überhöhte Margen zu werten seien und entsprechend erklärungsbedürftig sind.

4.2. Resultate

In der Folge haben alle VKF-Gesellschaften¹⁷ ihre Prämiengestaltung neu überprüft, bzw. schon angelaufene Verfahren auch unter diesem Aspekt weiterverfolgt. Das Ergebnis ist aus der Sicht der Preisüberwachung als Bestätigung der ursprünglichen Analyse zu werten, haben doch alle VKF-Gesellschaften z.T. massive Prämienkorrekturen vorgenommen. Auch wurden in mehreren Kantonen die gesetzlichen Grundlagen den veränderten Gegebenheiten angepasst, die Reservevorschriften flexibilisiert, sowie Gewinnbeteiligungssysteme eingeführt. Auch im Bereich der sektoriellen Prämienangemessenheit sind in diversen Kantonen die analytischen Möglichkeiten der Gesellschaften verbessert und Massnahmen zur Vermeidung ungerechtfertigter Quersubventionen in die Wege geleitet worden.

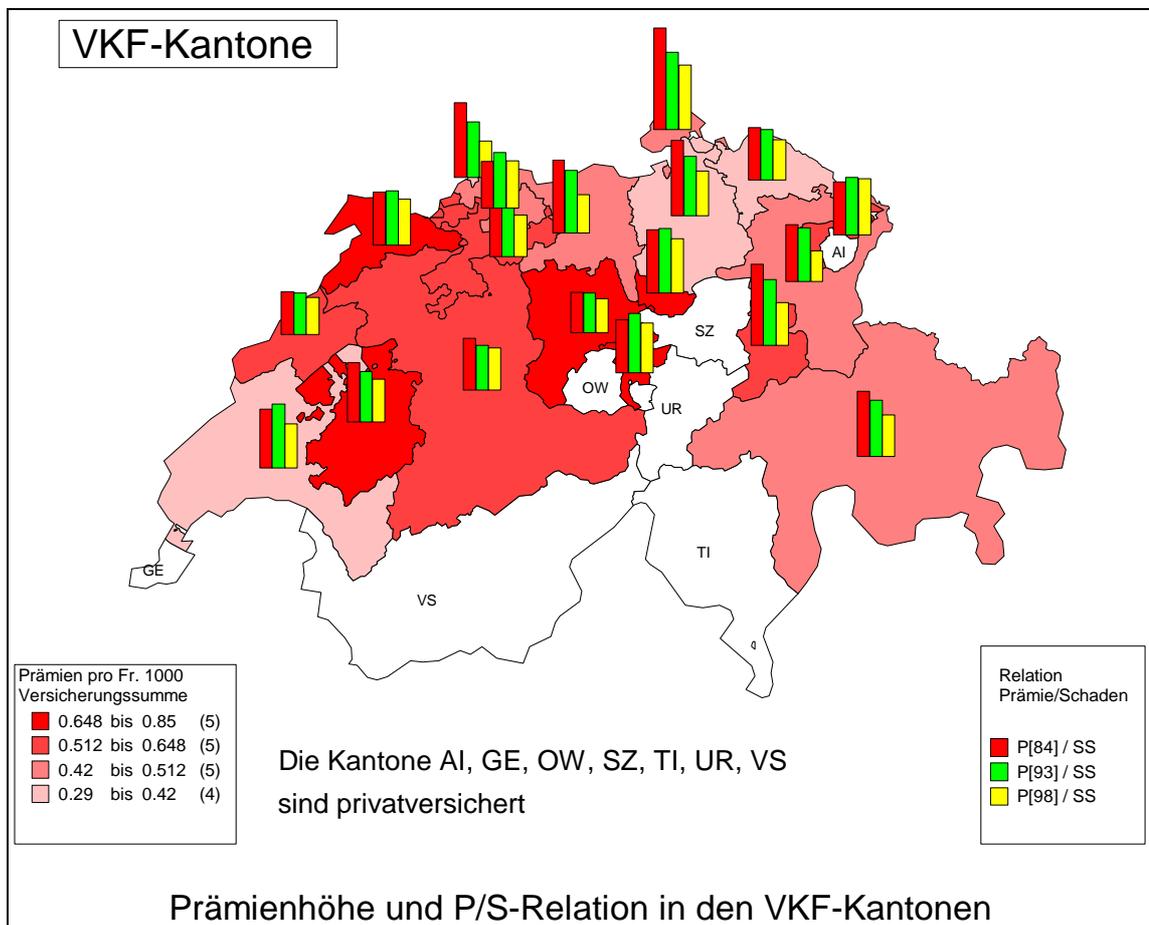
Das Resultat ist beachtlich. Lag der durchschnittliche Prämienatz für die Periode 1984/93 für die VKF-Gesellschaften noch über 60 Rp. pro 1000 Fr. Versicherungssumme, so liegt dieser Wert 1998 bereits unter 50 Rp. und weitere Prämienenkungen sind angekündigt. Die eruierte durchschnittliche Prämienenkung von etwas über 20 Prozent seit 1993 entspricht einem jährlichen Prämienrabatt an die Hausbesitzer in den VKF-Kantonen in der Grössenordnung von an die 200 Millionen Franken, wobei allerdings implizite Rabatte, welche durch Korrekturen der Baukostenindizes erreicht wurden noch nicht berücksichtigt sind.

Bemerkenswert ist aber auch die Evolution unserer Referenzgrösse „P/S“. Lag dieser Wert im Periodendurchschnitt sowohl bei den VKF-Gesellschaften als auch bei der Privatassekuranz leicht über 1.9, d.h. deutlich im erklärungsbedürftigen Bereich, so hat dieser Wert im Durchschnitt der VKF-Gesellschaften bis 1998 praktisch den von der Preisüberwachung postulierten Grenzwert von 1.5 erreicht. Die folgende Gra-

¹⁶ Um vergleichbare Werte zu erhalten setzte die Preisüberwachung für die Vergleichsgrösse „S“ den Periodendurchschnitt der beobachteten Schadenereignisse ein.

¹⁷ VKF = Vereinigung Kantonalen Gebäudeversicherungen

phik zeigt die Evolution dieser Grösse für die einzelnen Gesellschaften. Die Färbung des Kartenhintergrundes reflektiert die Höhe des Prämien-satzes im Jahre 1998.



Auch das grundsätzliche Problem der Evaluation des Reservebedarfs wurde auf breiter Front angegangen und die erarbeiteten Risikoprofile sollten in Zukunft mithelfen, die institutionellen Kostenvorteile der Monopolgesellschaften voll den Konsumenten zu gute kommen zu lassen.

4.3. Bundesgerichtsentscheide

In zwei Entscheiden hat sich das Bundesgericht unter anderem zur verfassungsmässigen Zulässigkeit der kantonalen Gebäudeversicherungsanstalten geäussert (vgl. BGE 124 I 11 sowie BGE 124 I 25). Das Bundesgericht formulierte in den beiden Urteilen die Bedingungen für die Zulässigkeit von kantonalen Monopolen im Bereich der Gebäudeversicherung, welche aus Konsumentensicht von grossem Interesse sind:

Zunächst erinnert das Bundesgericht daran, dass Art. 31 Abs.1 Bundesverfassung (BV) die Handels- und Gewerbefreiheit (HGF) gewährleistet. Nach Abs. 2 der genannten Bestimmung bleiben kantonale Bestimmungen über die Ausübung von Handel und Gewerbe und deren Besteuerung vorbehalten; sie dürften jedoch, soweit die BV nichts anderes vorsieht, den Grundsatz der HGF nicht beeinträchtigen. Vorbehalten bleiben

auch die kantonalen Regalrechte wie das Jagd- und Fischereiregal, das Bergregal und das Salzmonopol. Diese Regale dürfen auch *fiskalischen* Zwecken dienen.

Darüber hinaus dürfen die Kantone weitere Monopole errichten, sofern dies durch hinreichende Gründe des öffentlichen Wohls, namentlich polizeiliche oder sozialpolitische Gründe, gerechtfertigt und verhältnismässig ist.

Da sich das Versicherungsmonopol nicht wie die historischen Bodenregale auf ein Naturgut, sondern auf eine gewerbliche Tätigkeit bezieht, ist es gemäss Bundesgericht eher mit den polizeilichen oder sozialpolitischen Gewerbemonopolen vergleichbar als mit historischen Grundmonopolen. Anders als diese historischen Grundregale ist das Gebäudeversicherungsmonopol gemäss Bundesgericht *als Fiskalmonopol* damit *nicht zulässig*. Seine Zulässigkeit beurteilt sich vielmehr nach den für polizeiliche oder sozialpolitische Gewerbemonopole geltenden Voraussetzungen. Damit ein Gewerbemonopol zulässig ist muss das Monopol auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, einem öffentlichen Interesse entsprechen und verhältnismässig sein.

In den vorliegenden Fällen war die gesetzliche Grundlage nicht umstritten. Zu prüfen hatte das Bundesgericht aber, ob sich das Gebäudeversicherungsmonopol aus Gründen des *öffentlichen Interesses* rechtfertigen lasse und ob die *Verhältnismässigkeit* gegeben ist.

Das Bundesgericht stellt fest, dass die Prämien in Monopolkantonen signifikant tiefer liegen als in Kantonen, welche von den Privatversicherungen versorgt werden. Wenn sich aber erweise, dass eine Dienstleistung mit einem Monopolsystem wesentlich vorteilhafter erbracht werden könne, als durch die Privatwirtschaft, so könne ein zureichendes öffentliches Interesse eine Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit (und damit ein kantonales Gebäudeversicherungsmonopol) rechtfertigen. Zwar könnten die Prämien bei einer Privatversicherung im Einzelfall insbesondere für Grosskunden günstiger sein. Ein gewisser sozialer Ausgleich liege aber im Wesen der meisten sozialpolitisch motivierten Regelungen. Solange eine allfällige Mehrbelastung nicht übermässig sei, sei dies durch ein hinreichendes öffentliches Interesse gedeckt und auch verhältnismässig.

Damit stellt das Bundesgericht – mit anderer Begründung – im Grundsatz die gleichen Anforderungen an die kantonalen Monopolanstalten wie der Preisüberwacher: Sie müssen, um legitimiert werden zu können, *billiger* sein als die Privatassekuranz. Die ökonomisch begründete Forderung des Preisüberwachers, dass die kantonalen Gebäudeversicherungsanstalten die Konsumentinnen und Konsumenten verstärkt von den Vorteilen der Monopollösung (bedingt insbesondere durch Skalenerträge und fehlende Akquisitionskosten) profitieren lassen müssen, erfuhr damit ei-

ne bundesgerichtliche Bestätigung aus spezifisch *verfassungsrechtlicher* Sicht.

5. Wassertarife

Bei vielen Wasserversorgungen stehen umfangreiche Sanierungen von Reservoirs und Leitungen bevor. Die notwendigen Sanierungsarbeiten bedingen hohe Investitionen und werden teils spürbare Erhöhungen der Wassertarife nach sich ziehen. Es ist daher mit einer deutlichen Zunahme von Tariferhöhungsbegehren und Reaktionen aus dem Publikum zu rechnen. Mit einer Umfrage schaffte die Preisüberwachung die Grundlage für eine rasche Grobbeurteilung von Fällen. Eine Ursache für überhöhte Wassertarife sind im kantonalen Recht verankerte Vorschriften bezüglich Abschreibungsmethoden und -sätzen. Die Modifizierung derartiger Vorschriften ist gegenwärtig ein Hauptanliegen der Preisüberwachung.

5.1. Umfrage der Preisüberwachung

Im Mai 1998 veröffentlichte die Preisüberwachung die Hauptergebnisse ihrer Umfrage auf dem Wassermarkt (vgl. Anhang). Die Umfrageergebnisse dienen als Basis für Preis- und Kostenvergleiche.

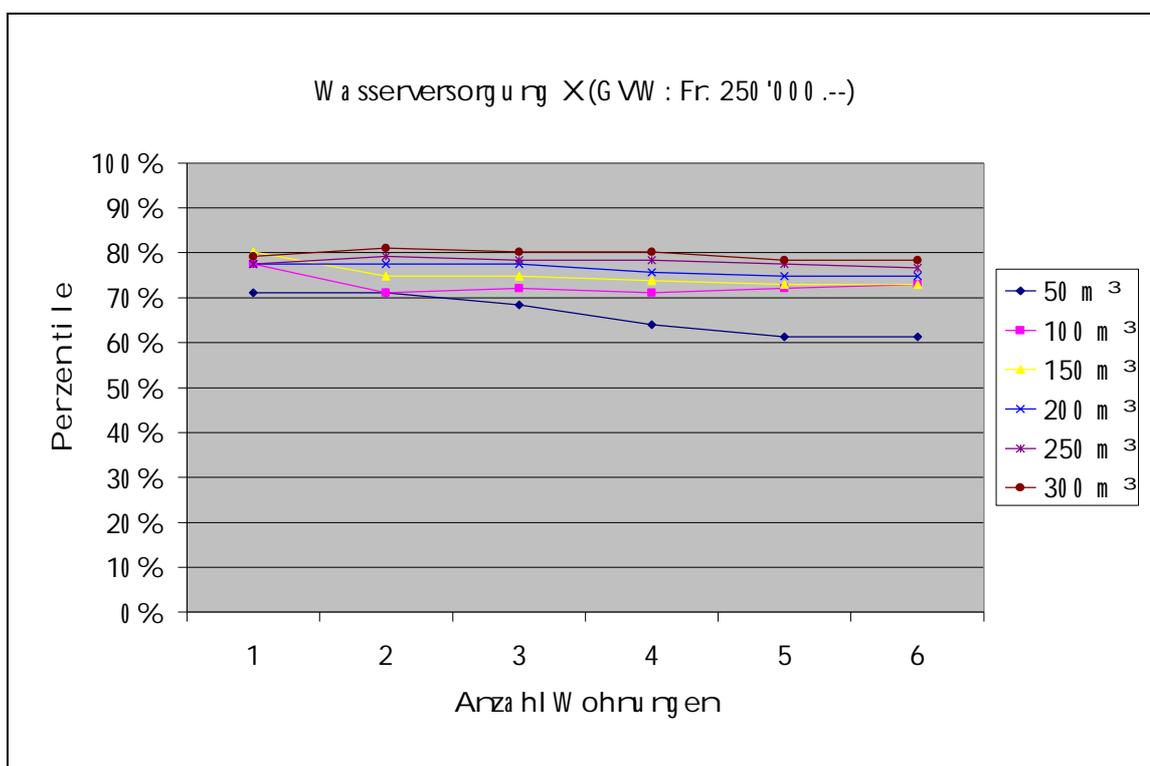
5.1.1. Preisvergleich

Beim Preisvergleich berechnet die Preisüberwachung für verschiedene Haushaltstypen einen durchschnittlichen Preis. Unter dem durchschnittlichen Preis ist der Jahresrechnungsbetrag, also Grund- und Verbrauchsgebühr, geteilt durch den Jahreswasserverbrauch zu verstehen. Die Haushaltstypen weisen drei veränderbare Merkmale auf:

1. Den jährlichen Wasserverbrauch: Wie viele m³ Trinkwasser werden in einem Jahr verbraucht?
2. Die Anzahl Wohnungen: Handelt es sich um ein Ein- oder ein Mehrfamilienhaus (für einige Tarife ist die Anzahl der Anschlüsse oder Wohnungen relevant)?
3. Den Gebäudeversicherungswert (GVW): Wie hoch ist der Versicherungswert eines Einfamilienhauses oder einer Wohnung in einem Mehrfamilienhaus?

Der GVW ist Bestandteil des Modells, da rund 10 Prozent der Wasserversorgungen, die an der Umfrage teilnahmen, die Grundgebühr auf Basis dieses Wertes erheben. Durch die grafische Darstellung des Preisvergleichs lässt sich auf einen Blick erkennen, wie die zu untersuchende Wasserversorgung im Vergleich abschneidet. In der nachfolgenden Abbildung ist beispielsweise sofort zu erkennen, dass die Wasserversorgung X Trinkwasser zu einem Preis liefert, der zwar nicht zu den höchsten gehört, aber immerhin deutlich über der 50-Prozent-Marke liegt. Die

einzelnen Punkte auf den Kurven sind folgendermassen zu interpretieren: Liegt ein Punkt beispielsweise auf der 80-Prozent-Linie, so bedeutet dies, dass 80 Prozent der Wasserversorgungen für diesen Haushaltstyp einen Durchschnittspreis aufweisen, der tiefer liegt als jener der Wasserversorgung X. Bewegt man sich entlang einer bestimmten Kurve, so ist erkennbar, wie sich die Position des Durchschnittspreises der Wasserversorgung X bei gegebenem Jahreswasserverbrauch und GVW in Abhängigkeit der Anzahl Wohnungen verändert.



5.1.2. Kostenvergleich

Insbesondere wenn eine Wasserversorgung bei einem Preisvergleich schlecht abschneidet, wird in einem nächsten Schritt ein Kostenvergleich durchgeführt, wobei einfache Verteilungsraster der nachstehenden Form eingesetzt werden.

Verteilungsraster der Kostenarten pro m³ verkauftes Wasser					
Kostenarten	Schwellenwerte				
	50%	60%	70%	80%	90%
Gesamtkosten pro m ³	Fr. 1.37	Fr. 1.66	Fr. 1.91	Fr. 2.15	Fr. 2.44
Personalkosten pro m ³	Fr. 0.22	Fr. 0.29	Fr. 0.35	Fr. 0.43	Fr. 0.56
Betriebskosten pro m ³	Fr. 0.44	Fr. 0.55	Fr. 0.61	Fr. 0.81	Fr. 0.97
Abschreibungen pro m ³	Fr. 0.30	Fr. 0.35	Fr. 0.45	Fr. 0.54	Fr. 0.73
Passivzinsen pro m ³	Fr. 0.13	Fr. 0.16	Fr. 0.22	Fr. 0.29	Fr. 0.38

Das Raster vermittelt einen ersten Eindruck darüber, ob eine Wasserversorgung vergleichsweise hohe Kosten pro m³ verkauftes Trinkwasser aufweist und ob die Ursache bei einer bestimmten Kostenart zu suchen ist. Wenn zum Beispiel die Gesamtkosten pro m³ verkauftes Wasser der Wasserversorgung X Fr. 2.15 betragen, so sind diese vergleichsweise hoch: Nur 20 Prozent der Wasserversorgungen weisen noch höhere Gesamtkosten pro m³ verkauftes Wasser auf. Belaufen sich zudem die Abschreibungen pro m³ verkauftes Wasser auf 80 Rappen (die Wasserversorgung X würde in diesem Fall zu jenen 10 Prozent mit den höchsten Abschreibungen pro m³ verkauftes Wasser gehören), so wäre zuerst die Abschreibungspraxis der Wasserversorgung X zu überprüfen.

Das Raster basiert auf einer Stichprobe, die Wasserversorgungen der unterschiedlichsten Grösse enthält. So verkauft die kleinste Wasserversorgung jährlich nur gerade 50'000 m³ Trinkwasser, die grösste hingegen 60 Millionen m³. Da die Kostenstruktur einer Wasserversorgung von der Grösse der Wasserversorgung abhängt, setzt die Preisüberwachung bei Kostenvergleichen immer zwei Verteilungsraster ein: ein Raster, das auf der gesamten Stichprobe basiert, und ein Raster, das auf einer Teilmenge basiert, die nur Wasserversorgungen ähnlicher Grösse enthält.

5.2. Abschreibungsproblematik

Dem äusserst langfristigen Charakter von Investitionen im Wasserbereich sollte bei den Abschreibungen Rechnung getragen werden. In einigen kantonalen Gemeindehaushaltsverordnungen werden jedoch sowohl die Abschreibungsmethode als auch der Abschreibungssatz generell vorgeschrieben. Häufig wird eine degressive Abschreibung, auch Abschreibung auf dem Restbuchwert genannt, verlangt. Diese Abschreibungsmethode wird oft mit einem Satz von 10 Prozent angewandt, was eine rasche Abschreibung der Investitionen innerhalb der ersten Jahre nach der Investition bedeutet. Die Konsumenten tragen somit auch Abschreibungskosten, die nach dem Verursacherprinzip erst die nächste Generationen zu tragen hätte.

Einige Kantone haben die gesetzliche Grundlage für eine *betriebswirtschaftlich* begründete Abschreibung bereits geschaffen oder zumindest erste Schritte in Richtung betriebswirtschaftliche Abschreibung unternommen, beispielsweise die Kantone Glarus und Zürich.

Die Gemeindehaushaltsverordnung des Kantons Glarus vom 1. März 1995 sieht vor, dass das Verwaltungsvermögen innerhalb der voraussichtlichen Nutzungsdauer, d.h. in der Regel binnen 25 Jahren, abgeschrieben werden soll, wobei der ordentliche Abschreibungssatz 10% des Restbuchwertes beträgt. Inzwischen wurde der entsprechende Artikel in der Gemeindehaushaltsverordnung um einen neuen Absatz ergänzt, gemäss dem der Regierungsrat für Investitionen mit langer Nutzungsdauer besondere Abschreibungsvorschriften erlassen kann. Nach Ansicht der Preisüberwachung ist dies ein Schritt in die richtige Richtung, da bei den Abschreibungen der Nutzungsdauer der Investitionen Rechnung getragen wird.

Noch einen Schritt weiter ging der Kanton Zürich. Bis Ende 1998 hatten Abschreibungen gemäss Gemeindehaushaltsverordnung vom 26. September 1984 auf dem Restbuchwert des Verwaltungsvermögens zu erfolgen. Abweichungen von dieser Vorschrift bedurften einer Bewilligung. Die Direktion des Innern hat diese Abschreibungspraxis nun per Verfügung neu geregelt: Seit dem 1.1.1999 können auf dem Verwaltungsvermögen lineare Abschreibung vorgenommen werden, wobei sich der jährliche Abschreibungsbetrag aus einer gleichmässigen Verteilung der Nettoinvestitionen auf die Nutzungsdauer ergibt.

Die vom Kanton Zürich angewandte Lösung entspricht aus mehreren Gründen der von der Preisüberwachung bevorzugten Lösung:

- Die lineare Abschreibungsmethode verhindert massive Gebührenerhöhungen nach umfangreichen Investitionen;
- der Nutzungsdauer der Investitionen wird Rechnung getragen;
- die Abschreibungsmethode ist transparent;
- Subventionen von Gemeinde, Kanton oder Bund werden berücksichtigt.

Ein weiteres Problem stellt ein *Wechsel der Abschreibungsmethode* dar. Wird von der Abschreibung auf dem Restbuchwert auf eine lineare Abschreibung auf dem Wiederbeschaffungswert gewechselt, wird einerseits dem bereits abgeschriebenen Teil der Investition nicht Rechnung getragen, andererseits findet auch eine Vorfinanzierung künftiger Investitionen statt. Dies ist beispielsweise im Kanton Bern der Fall.

Die Gemeindehaushaltsverordnung des Kantons Bern vom 3. Juli 1991 sieht vor, dass vom Restbuchwert des Verwaltungsvermögens jährlich mindestens 10 Prozent abgeschrieben werden. Da diese Vorschrift der Langlebigkeit der Anlagen der Wasserversorgungen nicht Rechnung trägt, verlangt nun das kantonale Wasserversorgungsgesetz vom 11. No-

vember 1996 die Einführung eines Spezialfinanzierungskontos. Die Einlagen in dieses Konto orientieren sich am Wiederbeschaffungswert sowie an der Nutzungsdauer der Anlagen und werden für die Abschreibung des Verwaltungsvermögens und die Bildung eines Erneuerungsfonds verwendet. Dieser Wechsel der Berner Abschreibungsmethode ist insbesondere bei Wasserversorgungen mit einem fast abgeschriebenen Netz problematisch: Indem derselbe Trinkwasserverbraucher einerseits half, das bestehende Netz abzuschreiben, und andererseits auch künftige Neuinvestitionen vorfinanziert, wird er doppelt belastet

Der Kanton Zürich hat dieses Problem gelöst, indem beim Wechsel von der degressiven zur linearen Abschreibungsmethode die Abschreibung vom Zeitpunkt des Wechsels an nach dem vorhandenen Restbuchwert und der Restnutzungsdauer der Anlage bemessen wird.

Die Preisüberwachung wird diejenigen Kantone, welche immer noch eine degressive Abschreibungsmethode oder neu eine lineare Abschreibungsmethode auf dem Wiederbeschaffungswert verwenden, auf die damit verbundenen Probleme ansprechen, damit die heutigen Konsumenten nur mit jenen Kosten belastet werden, die sie zum heutigen Zeitpunkt selber verursachen.

6. Abfallgebühren

Gegenwärtig bestehen in der Schweiz unbestritten Überkapazitäten im Verbrennungsbereich. Gleichzeitig sind mehrere Kehrichtverbrennungsanlagen (KVA) in Planung. Hinsichtlich der Kapazitätssituation nach Inkrafttreten des Deponieverbotes im Jahre 2000 gehen die Expertenmeinungen allerdings weit auseinander. Einigkeit besteht heute darüber, dass bestehende Kapazitäten besser zu nutzen sind und im Hinblick auf das Deponieverbot auch genutzt werden müssen. Durch eine bessere Auslastungen bestehender KVA würden sowohl die Abfall exportierenden als auch die Abfall importierenden Kantone profitieren.

6.1. Win-win-Situation

Basierend auf dem Umweltschutzgesetz erstellen die Kantone eine Abfallplanung, in der die Anlagen definiert und die Einzugsgebiete festgelegt werden. Die Kantone bestimmen also, in welcher Anlage eine Gemeinde ihre Siedlungsabfälle entsorgt. Die Anlagen haben einerseits eine Entsorgungspflicht, andererseits haben aber auch die Gemeinden eine entsprechende Abgabepflicht. Abfälle aus Industrie und Gewerbe sind von dieser Abgabepflicht normalerweise ausgenommen. Aber auch den Abfällen aus Industrie und Gewerbe kann eine Abgabepflicht auferlegt wer-

den, wie der Fall der KVA Weinfelden zeigte¹⁸. Während der Industrie und dem Gewerbe in der Schweiz also allenfalls noch alternative Entsorgungswege offenstehen, haben die privaten Haushalte keine Ausweichmöglichkeit, denn die Haushalte sind einem bestimmten KVA-Einzugsgebiet fix zugewiesen. Die KVA-Betreiberin befindet sich somit in einer komfortablen Lage, denn die Abfälle aus den Haushalten der Gemeinden im Einzugsgebiet sind ihr sicher - auch wenn der Verbrennungspreis der KVA respektive die Kehrichtsackgebühr vergleichsweise hoch sind.

Einer der Hauptgründe für hohe Verbrennungspreise ist die ungenügende Auslastung von KVA. Je geringer die Auslastung, desto höher ist der Verbrennungspreis. Eine schlechte Auslastung hat deshalb gravierende Auswirkungen auf den Verbrennungspreis, weil ein Grossteil der Kosten einer KVA unabhängig von der verbrannten Menge Abfälle anfällt. Im Allgemeinen sind etwa zwei Drittel der Kosten einer KVA fix, u.a. die Personalkosten, die Passivzinsen und die Abschreibungen. Ist die Auslastung allzu tief, greift die Preisüberwachung wie beispielsweise im Fall Thurgau ein¹⁹.

Gegenwärtig finden vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) koordinierte interkantonale Gespräche statt, bei denen es im Wesentlichen darum geht, die bislang deponierten Abfälle ab dem Jahr 2000 bestimmten KVA zur Verbrennung zuzuweisen. Ein solches Vorgehen zur Optimierung der Auslastung bestehender KVA könnte auch eine längerfristige Lösung darstellen und würde einen vorläufigen Verzicht auf den Bau neuer KVA ermöglichen. Der Hemmschuh einer solchen Lösung ist das bislang allzu regionale Denken in der Schweizer Abfallwirtschaft. Insofern sind die laufenden Gespräche bereits als Erfolg zu werten.

¹⁸ Der auf dem kantonalen Abfallgesetz abgestützte Beschluss des Thurgauer Regierungsrates, wonach das Sammeln und Entsorgen von Abfällen im Einzugsgebiet der KVA Weinfelden ausschliesslich Sache der Anlagebetreiberin sei, wurde im Juli 1998 vom Bundesgericht bestätigt. Das Bundesgericht argumentierte, dass wer die Pflicht hat, Kehricht anzunehmen, auch das Recht besitzt, diesen zu bekommen. Bis zu diesem Bundesgerichtsentscheid nutzten Thurgauer Transportunternehmen die Preisdifferenz zwischen der KVA Weinfelden und anderen KVA aus. Sie sammelten vor allem die Abfälle von kleinen und mittleren Betrieben und brachten sie zur Verbrennung in günstigere Anlagen in der Zürcher Nachbarschaft oder im Aargau.

¹⁹ Der Verband KVA Thurgau hatte als Trägerorganisation der damals noch nicht fertiggestellten KVA Weinfelden, welche aber inzwischen die beiden KVA Hefenhofen und Müllheim ersetzt hat, die Entsorgungspreise bereits vor Inbetriebnahme der neuen Anlage antizipativ angehoben. Der 35-Liter-Kehrichtsack erfuhr so im Februar 1996 eine Erhöhung von Fr. 1.58 auf Fr. 3.30. Eine Prüfung der Kalkulation dieses Preises legte offen, dass er auf Basis der auf absehbare Zeit nur zu rund 56% auslastbaren Anlage kalkuliert worden war. Die Preisüberwachung ist der Auffassung, dass Abfallerzeuger aufgrund des Verursacherprinzips nicht für Betriebskostenanteile aus Überkapazitäten belangt werden dürfen und forderte deshalb von den Verbandsverantwortlichen, dass der Thurgauer 35-Liter-Kehrichtsack auf Basis einer vernünftigen KVA-Auslastung von 80 % nicht mehr als Fr. 2.70 kosten darf. Nach langem Hin und Her hat der Verband den Forderungen der Preisüberwachung entsprochen und den 35-Liter-Sackpreis per 1. Januar 1998 auf Fr. 2.70 herabgesetzt.

Aus Sicht eines Kantons, der vor dem Entscheid steht, eine eigene KVA zu bauen, präsentiert sich die Alternative zum Bau folgendermassen: Der Abfall wird soweit möglich per Bahn in einen anderen Kanton zur Verbrennung exportiert. Die Kosten der Exportvariante setzen sich somit aus den zusätzlichen Transportkosten und dem ausgehandelten Preis für die Verbrennung der Abfälle in der fremden KVA zusammen. Ist die Summe dieser Kosten geringer als der mit einer eigenen KVA zu realisierende Verbrennungspreis, lohnt es sich, mit dem Bau einer eigenen KVA zuzuwarten. Dem Kanton gehen durch den Bauverzicht zwar Bundessubventionen verloren, denn diese werden gemäss Gewässerschutzgesetz nur noch gewährt, wenn der erstinstanzliche Entscheid über die Erstellung bis zum 1. November 1999 gefällt ist. Doch spart der Kanton seinerseits Subventionen, die er im Falle eines KVA-Neubaus gesprochen hätte. Es gibt noch weitere regionalpolitische Argumente, die von den Gegnern der Exportvariante vorgebracht werden. Beispielsweise wird etwa der Abfluss von Geldern aus dem Kanton befürchtet, oder es wird behauptet, eine langfristige Entsorgungssicherheit sei mit der Exportvariante nicht zu gewährleisten.

Aus Sicht jenes Kantons, der seine Verbrennungskapazitäten nicht mit Abfällen aus den eigenen Einzugsgebieten auslasten kann, stellt sich die Situation wie folgt dar: Solange der ausgehandelte Verbrennungspreis für die fremden Abfälle die Nettokosten der Verbrennung der fremden Abfälle (variable Kosten abzüglich den Erträgen aus den Energieverkäufen) übersteigt, erhält die KVA einen Deckungsbeitrag an die fixen Kosten, die ja unabhängig von der Menge der verbrannten Abfälle anfallen. Der Kanton respektive die KVA-Betreiberin wird natürlich versuchen, einen möglichst hohen Deckungsbeitrag auszuhandeln. Auch hier gilt es allerdings regionalpolitische Barrieren zu überwinden: Es gibt in den Gemeinden Widerstand gegen die Verbrennung fremder Abfälle, insbesondere wenn die fremden Abfälle zu günstigeren Konditionen verbrannt werden als die eigenen Abfälle. Diese «Neidoptik» ist zwar verständlich, aber an sich nicht rational, denn von einer besseren Auslastung der eigenen KVA profitieren auch die eigenen Abfallerzeuger: Der Verbrennungspreis für die eigenen Abfälle lässt sich senken, solange der Verbrennungspreis für die fremden Abfälle die zusätzlichen Nettokosten übersteigt.

Wenn nun zwei Kantone einen Verbrennungspreis aushandeln, der mehr als die bei der Verbrennung fremder Abfälle entstehenden Nettokosten deckt, zusammen mit den zusätzlichen Transportkosten aber geringer ausfällt als der realisierbare Verbrennungspreis einer neuen KVA, so profitieren beide Kantone, womit sich eine Win-win-Situation einstellt. An sich stellt eine derartige Verhandlungslösung sogar eine Win-win-win-Situation dar, denn die öffentliche Hand kann Subventionen sparen, wenn auf den Bau überflüssiger KVA verzichtet wird.

6.2. Ausblick

In den bestehenden KVA sind heute noch beträchtliche Überkapazitäten vorhanden. Im Jahr 2000 tritt jedoch das Deponieverbot für brennbare Abfälle in Kraft, was nach Meinung des BUWAL die Schaffung zusätzlicher Verbrennungskapazitäten in bestimmten Regionen erforderlich macht. Die Preisüberwachung befürchtet hingegen, dass dieser durch die regionale Ausrichtung der Abfallplanung ungehinderte Ausbau von Verbrennungskapazitäten zu teuren Überkapazitäten auf nationaler Ebene führen könnte. Bereits im Jahresbericht 1997 forderte die Preisüberwachung die Beurteilung der Kapazitätssituation in der ersten Dekade des neuen Jahrtausends durch einen externen Experten und hat daraufhin 1998 selber eine entsprechende Expertise in Auftrag gegeben²⁰.

Was die Planung oder den Bau neuer KVA anbelangt, so ist es an den zuständigen Subventionsbehörden auf Kantons- und Bundesebene, nach Vorliegen der Expertise die richtigen Schlüsse aus den Ergebnissen zu ziehen. Die Preisüberwachung hat keine direkten Kompetenzen im Bereich der Subventionssprechung. Sie hat aber auf die drohende Gefahr von neuen Überkapazitäten und deren Kostenfolgen aufmerksam zu machen. Die Preisüberwachung wird bei der Beurteilung von Verbrennungspreisen aber auch weiterhin keine Überwälzung von durch eine schlechte Auslastung bedingten Kostenanteilen auf den Konsumenten dulden. Allein das in Art. 2 USG gesetzlich verankerte Verursacherprinzip verbietet eine Überwälzung derartiger Kostenanteile auf den Abfallerzeuger.

²⁰ Der Schlussbericht der Experten lag bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

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	Empfehlung	Laufende Unter- suchung
Ärztetarife		X	X
Spitaltarife 1)		X	X
Medikamentenpreise 2)		X	X
Elektrizitätstarife		X	X
Gaspreise			X
Wassertarife 3)		X	
Abfallentsorgung 4)	X	X	X
Kabelfernsehtarife		X	X
Telecom 5)			X
Hypothekarkreditmarkt			X
Gebäudeversicherungsprämien 6)		X	X
Urheberrechtstarife		X	X

1 Vgl. Kapitel II Ziff. 1

2 Vgl. Kapitel II Ziff. 2

3 Vgl. Kapitel II Ziff. 5 sowie Kapitel V.

4 Vgl. Kapitel II Ziff. 6

5 Im Fall des Telefonadress-Verkaufs musste eine Verfügung erlassen werden, vgl. Kapitel II Ziff. 3

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 Beanstandung	Keine Tarifüberprüfung	Laufende Untersuchung
Gasversorgung				
Städtische Werke Grenchen			X	
Urba Gaz SA, Orbe			X	
Wasserversorgung				
Städtische Werke Grenchen			X 1)	
Medikamente				
Preise in Genfer Privatspitälern lern				X
Gebäudeversicherung				
Kantonale Gebäudeversicherungsanstalten	X 2)			
Swisscom				
Preise für Telefonadressen	X 3)			
Preise für Wartung von Teilnehmervermittlungsanlagen				X

1) Das Unternehmen verzichtet von sich aus auf eine geplante Preiserhöhung.

2) In allen Kantonen mit Monopolanstalten wurden die Prämien von den zuständigen Stellen gesenkt (vgl. Kapitel II Ziff. 4).

3) Da keine einvernehmliche Regelung getroffen werden konnte, musste die Preiserhöhung per Verfügung untersagt werden (vgl. Kapitel II Ziff. 3).

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 Aarau	X			
Stadt Basel		X		
Gemeinde Ermatingen		X		
EW Brig-Naters		X		
EW Obwalden		X		
Stadt La Chaux-de-Fonds	X			
Stadt Luzern			X	
Stadt Olten	X			
Gemeinde Roveredo	X			
Stadt Zug	X			
Fernwärmeversorgung				
Stadt Basel			X	
Gastarife				
Stadt Basel	X			
Stadt Biel			X	
Stadt Luzern			X	
Stadt St. Gallen		X		
Wassertarife				
Gemeinde Belmont-sur-Lausanne				X
Gemeinde Bilten	X			
Gemeinde Ermatingen	X			
Stadt Genf		X		
Gemeinde Herisau			X	
Gemeinde Leukerbad	X			
Gemeinde Linthal			X	
Stadt Luzern			X	
Stadt Moudon				X
Gemeinde Rehetobel		X		
Stadt Schaffhausen	X			
Gemeinde Vico Morcote	X			

Fälle	Empfehlungen	Keine Beanstandung	Keine Tarifüberprüfung	Laufende Untersuchung
Abwasserbeseitigung				
Gemeinde Glarus	X			
Gemeinde Leukerbad	X			
Gemeinde Niederried	X			
Stadt Thun			X	
Abfallentsorgung				
Abfallbewirtschaftungs-Verband AVM				X
Gemeinde Bex	X			
Gemeinde Grabs				X
Gemeinde Freienbach	X			
Gemeinde Lauerz			X	
Stadt Lausanne		X		
Gemeinde Littau	X			
Gemeinde Näfels			X	
Gemeinde Ponte Capriasca	X			
Gemeinde Savognin	X			
Gemeinde Valcolla	X			
Telecom				
Interkonnectionspreise Swisscom AG				X
Kabelfernsehen				
Gemeinde Massagno			X	
SRG				
Gebührenanpassung Radio/TV				X
Zahlungsfrist Inkassounternehmen				X
Urheberrechtsentschädigungen				
GT 6 (Vermietung Werkexemplare)			X	
Tarif D (Konzertgesellschaften)	X			
GT 7a und 7b (schulische Nutzung)		X		
Tarif C (Kirchen)		X		
Tarif PN (Tonträgeraufnahmen)		X		
Tarif Z (Zirkus)			X	
GT Y (Abonnements-Radio/-TV)			X	
GT T (Tonbildträger-Vorführungen)			X	
GT 5 (Vermietung Werkexemplare)		X		
GT PI (Tonträgeraufnahmen)			X	
GT K (Konzert u. ähnliche Darbiet.)		X		
GT H (Tanzmusik Gastgewerbe)		X		
GT 4 (Leerkassettenvergütung)		X		
GT S (Sender)	X			
Tarif VI (Musik auf Tonbildträgern)			X	
GT Hb (Musikaufführungen)	X			
Post				
Paketpreise bis 2 kg		X		

Fälle	Empfehlungen	Keine Beanstandung	Keine Tarifüberprüfung	Laufende Untersuchung
Taxitarife Stadt Luzern	X			
Flugsicherung Anfluggebühren Swisscontrol	X			
Ärztetarife Diverse kantonale Tarife GRAT	X		X	X
Spitex Diverse kantonale Tarife			X	
Physiotherapie-Tarif Diverse kantonale Tarife Totalrevision KV/UV/MV/IV-Tarif	X		X	
Chiropraxis-Tarif Diverse kantonale Tarife			X	
Hebammen Diverse kantonale Tarife			X	
Logopädie-Tarif Diverse kantonale Tarife			X	
Krankenschwestern Diverse kantonale Tarife			X	
Krankentransport Kanton Genf Kanton Tessin	X		X	
Ernährungsberatung Kanton Luzern Kanton Schwyz Kanton Tessin	X		X X	
Labortarife Kanton Genf (Praxislabor) Kanton Genf (Nuklearmedizin)	X		X	
Schulärztlicher Dienst Impfungen Kanton Zürich			X	
Alters- und Pflegeheim Diverse kantonale Tarife			X	

Fälle	Empfehlungen	Keine Beanstandung	Keine Tarifüberprüfung	Laufende Untersuchung
Spitäler und Spezialkliniken 1)				
Kanton Aargau	X		X	
Kanton Basel-Land			X	
Kanton Basel-Stadt		X		
Kanton Bern	X		X	
Kanton Genf			X	
Kanton Glarus				X
Kanton Graubünden	X			
Kanton Jura		X	X	
Kanton Luzern	X		X	X
Kanton Neuenburg	X			
Kanton Nidwalden			X	
Kanton Obwalden			X	
Kanton St. Gallen			X	
Kanton Schaffhausen	X		X	
Kanton Solothurn	X			
Kanton Tessin	X		X	
Kanton Thurgau	X		X	
Kanton Uri			X	
Kanton Waadt	X		X	
Kanton Wallis			X	
Kanton Zürich			X	
Kanton Zug	X		X	
Schweizer Dialysevertrag			X	
Transplantationspauschalen			X	
Medizinische Geräte				
Hörgeräte				X
MRI-Tarife	X			X
Krankenkassen-Prämien				
Spital-Zusatzversicherung Visana				X
Kinderbetreuung				
Stadt Zürich		X		
Notariat				
Kanton Schwyz			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 an den Bundesrat.

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 Populärmeldungen 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 auch über den Einzelfall hinausgehende grundsätzliche Marktabklärungen auslösen.

Tabelle 4: Publikumsmeldungen gemäss Art. 7 PüG

Meldungen	absolut	in %
Seit Aufnahme der Tätigkeit (1.7.1986)	7008	100,0 %
bis 31.12.98 erledigt	6924	98.8 %
Im Berichtsjahr 1998	551	100 %
Ausgewählte Bereiche aus dem Berichtsjahr:		
Gesundheitsbereich	189	34.3 %
Krankenkasse öffentlich + privat	92	
Medikamente	69	
Ärzte, Zahnärzte, Spitäler etc.	28	
Einzel- und Detailhandel	45	8.2 %
Energie- und Wasserversorgung	39	7.1 %
Reparatur- und Serviceleistungen	32	5.8 %
Abfall- und Abwasserentsorgung	28	5.1 %
Öffentliche Verwaltung	27	4.9 %
Telekommunikation	24	4.4 %
Kabelfernsehen	23	4.2 %
Banken	20	3.6 %

PM 321/97: Fakturierung Zertifikat und Ausweis „Weiterbildung nach KVG“

Gemäss der Verordnung über die Krankenversicherung haben sich Apotheker und Apothekerinnen über eine zweijährige praktische Weiterbildung in einer Apotheke auszuweisen. Der Schweizerische Apothekerverein (SAV) stellt auf Anfrage allen Apothekerinnen und Apothekern (Mitgliedern sowie Nichtmitgliedern des SAV), welche die Bedingungen erfüllen, einen Ausweis über die absolvierte zweijährige „Weiterbildung nach KVG“ aus und verlangt dafür eine Vergütung.

Die Preisüberwachung erhielt im September 1997 von einem Apotheker eine Meldung betreffend der Kosten für das Erteilen von Bestätigungen und Ausweisen für die Weiterbildung nach Krankenversicherungsgesetz (KVG; SR 832.10). Sie stellte in der Folge fest, dass die Erhebung des Beitrages von Fr. 325.- für Mitglieder bzw. Fr. 500.- für Nichtmitglieder des SAV in Anbetracht der tatsächlich erwachsenen Kosten nicht gerechtfertigt ist. Sie hat dem SAV in der Folge vorgeschlagen, diese Beiträge auf Fr. 283.- für Mitglieder bzw. Fr. 458.- für Nicht-Mitglieder zu senken. Die Differenz der Höhe des Mitgliederbeitrages zum Nichtmitgliederbeitrag resultiert daher, dass die Mitglieder bereits durch ihre Mitgliederbeiträge in den Vorjahren an die Kosten für die Ausweise/Bestätigungen ihren Teil beigetragen haben, während die Nichtmitglieder diese Kosten nun zusätzlich berappen müssen.

Der SAV war mit der beantragten Preissenkung einverstanden und erliess in der Folge eine neue Gebührenordnung „Weiterbildung nach KVG“ mit den korrigierten Beträgen von Fr. 283.-, respektive Fr. 458.-. Diese Gebührenordnung trat rückwirkend per 16. Juli 1997 in Kraft. Die neuen Gebühren galten somit auch für bereits bezahlte Zertifikate, weshalb in diesen Fällen eine Rückerstattung vorgenommen wurde. Für Mitglieder wurde die Differenz vom Mitgliederbeitrag 1998 abgezogen.

PM 143/96: Krankenkassenprämien: Sistierung der Beitragspflicht während längerfristigen Militärdiensten

Der Missstand, dass Wehrpflichtige während dem Dienst Krankenkassenprämien entrichten, obschon ihnen die Kassen keine Leistungen erbringen müssen, ist im Krankenversicherungsgesetz (KVG) festgelegt. Die Preisüberwachung forderte über eine Gesetzesänderung, dass die Krankenversicherung für Personen, welche länger als 60 Tage Militärdienst leisten, sistiert wird.

Im Jahre 1996 trafen bei der Preisüberwachung Meldungen ein, welche beanstandeten, dass seit dem 1. Januar 1996 die während den Rekrutenschulen zu bezahlenden Krankenkassenbeiträge nicht mehr rückerstattet würden. Die Preisüberwachung stellte fest, dass die Krankenkassen seit dem Inkrafttreten des neuen KVG von allen Wehrpflichtigen Bei-

träge erhalten, obschon sie gar keine Leistungen erbringen müssen, da die Versicherungsdeckung bereits durch die Militärversicherung gewährleistet wird. Die Preisüberwachung teilte dem Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) damals mit, dass ihr der Preis für eine „Nichtleistung“ als offensichtlich unbegründet und unter preisüberwachungsrechtlichen Gesichtspunkten bedenklich erscheine. Das Solidaritätsargument (Solidaritätsprämie zugunsten der älteren Versicherten und Frauen) stelle zudem keine genügende Erklärung für die Einforderung der Prämien dar, leisteten die Rekruten doch bereits einen Solidaritätsbeitrag durch ihren „Dienst fürs Volk“. Die Preisüberwachung wolle sich deshalb dafür einsetzen, dass die Krankenversicherung während längerfristigen Militärdiensten sistiert werde. Das BSV vertrat die Ansicht, dass eine Sistierung aufgrund des KVG nicht erlaubt sei. Die Preisüberwachung regte in der Folge an, dass bei längerfristigen Militärdiensten wenigstens eine Reduktion der Prämien in Betracht gezogen werden sollte. Daraufhin hat der Bundesrat mittels einer Revision der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102) eine Prämienreduktion zugelassen.

Im Hinblick auf die Teilrevision des KVG, welche voraussichtlich am 1. Januar 2000 in Kraft treten wird, vertrat die Preisüberwachung erneut die Auffassung, dass sich angesichts des nahezu identischen Versicherungsschutzes eine zweite Versicherungsdeckung der gleichen Personen durch die Militärversicherung erübrige. Daraufhin hat der Bundesrat in der Botschaft zur Teilrevision des KVG seinen Revisionsvorschlag dahingehend korrigiert, dass die Versicherungspflicht für Personen, die während mehr als 60 aufeinanderfolgenden Tagen dem Bundesgesetz über die Militärversicherung unterstellt sind, sistiert werden soll.

PM 179/98: Reparatur Kopiergerät / Mietvertrag

Gelegentlich kommt es vor, dass eine Prüfung keinen eigentlichen Preismissbrauch ergibt, jedoch andere als die vom Meldenden vermuteten Probleme zu Tage fördert. Die Preisüberwachung wies den Meldenden in vorliegendem Fall auf ökonomisch vorteilhaftere Lösungen hin.

Von einem Unternehmen wurden die hohen monatlichen Wartungsgebühren (Service-Abo) für ein Spezial-Kopiergerät beanstandet. Eine Überprüfung des Wartungsvertrages ergab keine Hinweise auf Preismissbrauch. Jedoch wurde bei der Überprüfung festgestellt, dass der Meldende sehr hohe Mietkosten für das Gerät bezahlte, obwohl bereits seit längerer Zeit günstigere Lösungen existierten: Die Mietkosten pro Jahr machten rund 39 Prozent des Verkaufspreises eines Neugerätes aus. Angesichts der Nutzungsdauer des Gerätes wurde dem Unternehmen empfohlen, sich ein neues Gerät anzuschaffen oder auf eine durch den technologischen Fortschritt entstandene, günstigere PC-Lösung auszuweichen.

PM 85/98: Beanstandung einer Spesenpauschale für das Waschen, Bügeln, Nähen und Bezeichnen von Wäsche in einer Universitätsklinik

Abklärungen der Preisüberwachung bei der zuständigen kantonalen Aufsichtsbehörde ergaben, dass eine Universitätsklinik unwissentlich gegen Weisungen derselben versties.

Der Meldende beanstandete, dass bei einer Universitätsklinik eine Pauschale für Waschen, Flicken, Bügeln und Bezeichnen der Wäsche verrechnet würde, ohne dass diese Leistungen bezogen worden seien. Dies wurde mit einem entsprechenden Schreiben der Universitätsklinik belegt. Die Direktion des Gesundheitswesens des betreffenden Kantons räumte auf Anfrage der Preisüberwachung ein, dass das Schreiben der Universitätsklinik nicht korrekt war. Die Verrechnung der Pauschale könne eingestellt werden, wenn der Patient ausdrücklich auf diese Leistung verzichte. Allfällige bereits bezahlte Beträge könnten zurückverlangt werden.

PM 419/97, 83/98 und 346/98: Rechnung für den Ersatz eines Bildschirmes – Reparatur eines Heizungskörpers - Reduktion einer Wegpauschale

Oft wenden sich Meldende an die Preisüberwachung, weil sie sich dadurch eine Stärkung ihrer Position gegenüber der beanstandeten Unternehmung erhoffen. Dies trifft in Fällen, wo die Preisüberwachung aufgrund eines Missstandes beim beanstandeten Unternehmen eine Begründung einholt, häufig zu, wie die nachfolgenden Beispiele zeigen:

Ein Kunde eines Unternehmens in der Kommunikations- und Sicherheitstechnik beanstandete, dass ihm für den Ersatz eines Bildschirmes seiner Videoüberwachung zuviel verrechnet worden sei. Der Rechnungsbetrag wurde vom beanstandeten Unternehmen nach Intervention der Preisüberwachung von Fr. 1041.- auf Fr. 700.- reduziert. Das Unternehmen gab an, dass ein Fakturierungsfehler vorgelegen habe.

Ein anderer Meldender beanstandete, dass während dem Ersatz eines Wärmereglers durch den Monteur einer Heizungsfirma, ein Heizungskörper beschädigt worden sei und ihm die spätere Reparatur des Heizungskörpers verrechnet wurde. Auf Anfrage der Preisüberwachung hin, bezweifelte das Unternehmen, dass der Schaden auf die Arbeiten des Monteurs zurückzuführen sei. Dennoch annullierte es die Reparaturrechnung.

In einem dritten Fall konnte ein Kunde einen Videokanal nicht richtig einstellen und fragte beim Elektrogeräte-Unternehmen nach. Der Monteur erbrachte die gewünschte Dienstleistung. In der Rechnung wurden rund Fr. 25.- für die Arbeit und Fr. 70.- für die Wegpauschale belastet. Auf Rückfrage der Preisüberwachung hin, stellte sich heraus, dass der Auf-

trag ein Garantiefall war und die in Rechnung gestellte Wegpauschale ohnehin nicht für den Hifi-Bereich galt, sondern für grosse und schwere elektronische Haushaltgeräte. Das Unternehmen gewährte dem Kunden eine grosszügig aufgerundete Gutschrift, die den vollen Umfang der Rechnung überstieg.

PM 126/98: Verzicht auf die Erhebung eines Depots bei der Miete von TV-Apparaten

Eine Strafanstalt verzichtet neu auf die Erhebung einer Kautions, wenn der Insasse einen Mietvertrag für einen TV-Apparat abschliesst. Damit ist es dem Insassen schneller möglich, einen Fernseher zu mieten.

Im vorliegenden Fall beanstandete der Insasse die Mietbedingungen für einen TV-Apparat. Eine Rückfrage der Preisüberwachung hat ergeben, dass die Strafanstalt eine Kautions von Fr. 100.- und die Vorauszahlung von drei Monatsmieten verlangt und der Mietvertrag lediglich über die Mindestdauer von drei Monaten abgeschlossen werden kann. Das dafür benötigte Geld muss in der Anstalt erarbeitet werden. Auf die Kritik der Preisüberwachung hin, dass die Insassen dadurch zu lange warten müssen bis sie einen TV-Apparat mieten können, reagierte die Strafanstalt indem sie neuerdings auf die Kautions von Fr. 100.- verzichtet.

PM 240/98: Irrtümliche Preisberechnungen

Die der Preisüberwachung gemeldeten Rechnungen für Service- und Reparaturarbeiten sind häufig recht hoch, in manchen Fällen sogar unerklärlich hoch. Dass die Rechnungsstellung falsch war, stellt sich oft erst nach Rückfragen der Preisüberwachung heraus.

Gegenstand der Beanstandung war die Höhe der Rechnung für den Anschluss eines Gasherdes. Auf Anfrage des Auftraggebers wurde mündlich ein Stundenansatz von Fr. 200.- für die Montagearbeiten mitgeteilt. Der Monteur benötigte ca. 1 ½ Stunden für die Anschlussarbeiten, in Rechnung gestellt wurden für die Arbeitszeit jedoch Fr. 974.-, was einem effektiven Ansatz von Fr. 650.- pro Stunde entspräche. Die Wegpauschale und die Materialkosten hingegen waren gemäss Offerte verrechnet worden.

Nach Rückfrage der Preisüberwachung wurde die Rechnung um Fr. 831.50 reduziert mit der Begründung, es sei bei der Rechnungsstellung ein Fehler unterlaufen. Der Stundenansatz für Montagearbeiten betrage nämlich Fr. 95.-; da die Montage gemäss Arbeitsrapport tatsächlich 1,5

Stunden in Anspruch genommen hätte, laute der korrekte Rechnungsbetrag für die Arbeit Fr. 142.50.

PM 41/97: Abfallgebühren

Besonders erfreulich sind Fälle, in denen eine Preissenkung das Resultat einer gemeinsamen Problemanalyse und Lösungsfindung mit dem beanstandeten Unternehmen ist.

Im folgenden Fall beanstandete ein Meldender Anfang 1997 die hohen Sackgebühren im Bezirk Horgen. Die Preisüberwachung analysierte daraufhin den Verbrennungspreis der KVA Horgen und lud Vertreter des Zweckverbandes für Kehrrechtverwertung im Bezirk Horgen zu einer Sitzung ein, um die Ergebnisse der Analyse zu diskutieren. Es zeigte sich, dass die Vertreter des Zweckverbandes die Situation der KVA Horgen im Wesentlichen gleich beurteilten wie die Preisüberwachung. Im Rahmen der Diskussion kristallisierten sich verschiedene Kosteneinsparungsmöglichkeiten heraus, die von den Vertretern des Zweckverbandes im Anschluss an die Sitzung in einem Massnahmenkatalog zusammengefasst wurden. Auf Basis des Massnahmenkatalogs kam schliesslich eine einvernehmliche Lösung zustande: Sowohl die Sackgebühr im Bezirk Horgen als auch der Preis der KVA Horgen für die Verbrennung von Siedlungsabfällen aus den Gemeinden des Bezirks werden auf Anfang 1999 um 10 Prozent gesenkt.

IV. GESETZGEBUNG UND PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE

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

1. Gesetzgebung

1.1. Gesetze

Bundesgesetz über die Krankenversicherung;

Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung;

Heilmittelgesetz;

Elektrizitätsmarktgesetz;

Bundesgesetz über die Meteorologie und Klimatologie;

Bundesgesetz über die Haftpflicht für Stauanlagen;

Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000-2003;

Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte;

Bundesgesetz über das Bundesgericht;

Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge des Bundespersonals.

1.2. Verordnungen

Vo über die Krankenversicherung;

Vo über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung;

Vo über den Risikoausgleich in der Krankenversicherung;

Vo über die Ermittlung der Kosten und die Erfassung der Leistungen in der Krankenversicherung (VKL);

Analysenliste;

Vo über die Unfallversicherung;

Vo über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Bauarbeiten;

Vo über die Kontrolle von Blut, Blutprodukten und Transplantaten;

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung;

Vo über die Organisation des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes;

Vo über die Bekanntgabe von Preisen;

Vollzugsbestimmungen zum neuen Landwirtschaftsgesetz (37 Verordnungen);

Eichgebühren-Verordnung;
Akkreditierungsgebührenverordnung des Eidg. Amtes für Messwesen;
Vo über Fernmeldeanlagen;
Vo über Frequenzmanagement und Funkkonzessionen;
Vo über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich;
Vo über Gebühren im Fernmeldebereich;
Vo über die Gebühren auf dem Gebiet der Kernenergie;
Vo über das Eidg. Starkstrominspektorat;
Vo über umweltgefährdende Stoffe;
Vo über den Schutz der Gewässer vor wassergefährdenden Flüssigkeiten;
Vo über Belastungen des Bodens;
Vo über die Höhe der vorgezogenen Entsorgungsgebühr für Batterien und Akkumulatoren.
Vo über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen;
Vo über den Ansatz der Biersteuer;
Vo über die Zollansätze für Waren im Verkehr mit der EFTA und den EG.

2. Parlamentarische Vorstösse

2.1. Motionen

Motion Simmen. Arzneimittel. Parallelimporte und Generikasubstitution.

Motion Cavalli. Parallelimporte von Arzneimitteln.

Motion Wiederkehr. Rück- und Parallelimporte von Medikamenten.

Motion David. Kostensenkende Vertriebsformen von Medikamenten.

Motion Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR. Tiefere Preise für Arzneimittel.

Motion Delalay. Wettbewerbsfähigkeit der Wasserkraft-Energie.

Motion Kofmel. Änderung des Gewässerschutzgesetzes.

Motion Tschopp. Rückzug der Visana aus Kantonen mit hohem Risiko. Konsequenzen.

Motion Widrig. Überhöhte Gebühren der Pro Litteris.

2.2. Postulate

Postulat Aguet. Gewässerschutz: Sanfter Übergang zur Deregulierung.

Postulat Büttiker. Harmonisierter Konsumentenpreisindex Schweiz-EU.

Postulat Grendelmeier. Missbrauch von Patent- und Markenschutz.

Postulat Meier Samuel. Medikamentenpreise. Überwachung und Publikation.

2.3. Interpellationen

Interpellation Borer. Verwaltungsbeschwerden gemäss Art. 53 Abs. 1 KVG.

Interpellation Guisan. Überschüssige Prämien und interkantonaler Ausgleich.

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 Gysin Hans Rudolf. Durchsetzung der Vereinbarung für die Festsetzung der Medikamentenpreise.

2.4. Einfache Anfragen

Einfache Anfrage Vollmer. Medikamentenpreise – Verhandlungen.

V. BERICHTE UND STUDIEN

Unter diesem Kapitel werden die Studien und Berichte des Preisüberwachers publiziert.

1. Der schweizerische Trinkwassermarkt: Kosten und Preise. Hauptergebnisse einer Umfrage der Preisüberwachung

1.1. Einleitung

Die Wassertarife sind bei der Preisüberwachung ein immer wiederkehrendes Thema, welches zudem ständig an Bedeutung gewinnt. Viele Wassernetze bedürfen in den nächsten Jahren einer Sanierung, womit entsprechende Tarifierpassungen zu erwarten sind. Die 1997 im Rahmen einer landesweiten Umfrage erhobenen Daten ermöglichen dem Preisüberwacher zum einen, sich auf die bevorstehenden Tarifierpassungen vorzubereiten, und zum andern, die eingehenden Meldungen künftig auch auf der Basis einer vergleichenden Analyse zu beurteilen.

211 Fragebogen wurden verschickt, davon wurden 169 Fragebogen retourniert. Von den insgesamt 169 an die Preisüberwachung retournierten Fragebogen sind 163 auswertbar, obschon sie teilweise beträchtliche Lücken aufweisen. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 77%. Gemäss Statistik des Schweizerischen Vereins des Gas- und Wasserfaches (SVGW) werden in der Schweiz jährlich etwa 1'100 Mio. m³ Trinkwasser gewonnen. Die im Rahmen der Umfrage erfasste Trinkwassergewinnung beträgt rund 400 Mio. m³, womit etwa ein Drittel des schweizerischen Wassermarktes durch die Umfrage erfasst wurde.

1.2. Wassergewinnung und Wassernetz

Trinkwasser wird entweder aus Grund-, Quell- oder Seewasser gewonnen. 154 Teilnehmer haben Angaben zur Art der Wassergewinnung gemacht. Die Hälfte der Wasserversorgungen gewinnt ihr Trinkwasser sowohl aus Grund- als auch aus Quellwasser. Das Verhältnis zwischen Grund-, Quell- und Seewasser unserer Stichprobe weicht etwas von jener der SVGW-Statistik ab. Gemäss SVGW wird das Trinkwasser zu je 40% aus Grund- und Quellwasser und nur zu 20% aus Seewasser gewonnen. In unserer Stichprobe ist der Seewasseranteil deutlich höher, da Genf und Zürich Teil der Stichprobe sind. Genf gewinnt rund 50 Mio. m³ und Zürich 43 Mio. m³ Trinkwasser aus dem See, was bereits einem Viertel, der mit der Umfrage erfassten Trinkwassergewinnung entspricht. Die Aufbereitung von Seewasser ist im Allgemeinen etwas kostenintensiver als jene von Grund- und Quellwasser.

In der Stichprobe werden 88% des Trinkwassers von den Wasserversorgungen selber gewonnen und 12% des Trinkwassers von anderen Wasserversorgungen hinzu gekauft. Gut 20% des Trinkwassers werden gratis abgegeben (hauptsächlich für Brunnen und an die Feuerwehr) oder ge-

hen verloren. Knapp 80% des Trinkwassers werden verkauft. 159 Umfrageteilnehmer machen Angaben zur Wasseraufbereitung, wobei 66 Teilnehmer angeben, selber keine Wasseraufbereitung vorzunehmen. Die gebräuchlichsten Aufbereitungsverfahren sind die Chlorierung und die UV-Entkeimung. Die Verfahren zeichnen sich durch eine unterschiedliche Kostenintensität aus. Insbesondere die Zugabe von Ozon sowie die Kombination verschiedener Aufbereitungsarten ist vergleichsweise teuer.

Neben der Art der Wassergewinnung dürfte auch das Wassernetz die Kosten der Wasserversorgung beeinflussen. Mögliche Kostenfaktoren sind die zu überwindenden Höhendifferenzen, der maximale Tagesverbrauch, das Netzalter, die Grösse des Netzes sowie die Anzahl Anschlüsse. Von den 156 Teilnehmern, die Angaben zu Höhendifferenzen machen, geben 62 an, keine grossen Höhendifferenzen, d.h. maximal 60 m, überwinden zu müssen. In 37 Fällen sind Höhendifferenzen zwischen 60 und 120 m zu überwinden, in 57 Fällen solche über 120 m, was entsprechend viele Reservoirs erfordert: In der Regel benötigt man pro 60 m Höhendifferenz ein Reservoir. Die Wasserversorgung muss auch Nachfragespitzen bewältigen. Das Verhältnis zwischen dem mittleren und dem maximalen Tagesverbrauch der 122 Wasserversorgungen, die zu dieser Frage Angaben gemacht haben, beträgt durchschnittlich 1:1.7. Das Netzalter der diversen Wasserversorgungen unterscheidet sich stark. Es ist davon auszugehen, dass ein altes Netz öfter Unterbrüche verzeichnet als ein neues Netz, und somit im Allgemeinen höhere Unterhaltskosten verursacht. Netzlänge und Anzahl Abonnenten variieren ebenfalls stark, wobei die Verteilung der beiden Grössen stark linkssteil ist. Dies ist daran zu erkennen, dass der Mittelwert beider Grössen deutlich höher ist als der jeweilige Median: Der Mittelwert beträgt 80.6 km respektive 2'549 Abonnenten, der Median lediglich 48.5 km beziehungsweise 1'422 Abonnenten. Hingegen sind die Anzahl Abonnenten pro Netzkilometer beinahe symmetrisch verteilt: Der Mittelwert beträgt 31.2, der Median 30.0 Abonnenten pro km.

Der Wasserzähler ist Teil des Wassernetzes. Wie hoch die Kosten der Wasserversorgung im Zusammenhang mit den Wasserzählern sind, hängt zum einen vom Revisionsrhythmus ab, zum andern auch von der Kostenbeteiligung der Abonnenten. Der Zeitabstand zwischen zwei Revisionen beträgt bei den 141 Umfrageteilnehmern, die diese Frage beantwortet haben, durchschnittlich 13.9 Jahre. 157 Umfrageteilnehmer machten Angaben zu den Kostenbeteiligungen. In 89% der Fälle trägt die Wasserversorgung die Kosten für die Anschaffung und den Unterhalt des Zählers, in 8% der Fälle der Liegenschaftseigentümer. In den verbleibenden 3% der Fälle trägt der Liegenschaftseigentümer die Anschaffungskosten, während die Wasserversorgung für den Unterhalt aufkommt. Die Installationskosten trägt in je 50% der Fälle die Wasserversorgung respektive der Liegenschaftseigentümer.

1.3. Kostenelemente

1.3.1. Standardisierung der Kostenelemente

Zwischen den Gesamtkosten einer Wasserversorgung und der Menge verkauften Wassers besteht erwartungsgemäss ein starker korrelativer Zusammenhang. Berechnet man den Korrelationskoeffizienten über die gesamte Stichprobe, so beträgt er gut +0.9. Es gilt allerdings zu beachten, dass einzelne Extremwerte den korrelativen Zusammenhang beträchtlich verfälschen können. In der vorliegenden Stichprobe sind in der Tat einige Extremwerte vorhanden. So beträgt der Median der Gesamtkosten knapp 1 Mio. Fr., das Maximum jedoch mehr als das Hundertfache dieses Betrages. 13 von insgesamt 145 Wasserversorgungen, die Angaben zu den Gesamtkosten machen, weisen Gesamtkosten über 5 Mio. Fr. auf. Der Korrelationskoeffizient reduziert sich jedoch nur geringfügig, wenn er auf Basis der um jene 13 Wasserversorgungen bereinigten Stichprobe berechnet wird: Mit +0.8 bleibt die Korrelation hoch. Da sich die verschiedenen Wasserversorgungen hinsichtlich ihrer Grösse ganz erheblich unterscheiden, wird dieser starke korrelative Zusammenhang im Folgenden genutzt, um die Kosten mit der Anzahl m³ verkauftes Wasser zu standardisieren und damit die Vergleichbarkeit zwischen den Wasserversorgungen zu erhöhen.

Grundsätzlich wäre auch eine Standardisierung der Kosten mit der Anzahl Abonnenten oder Netzkilometer denkbar. Der korrelative Zusammenhang zwischen den Gesamtkosten einerseits und den Abonnenten respektive Netzkilometern andererseits, bewegt sich auf dem selben Niveau wie die Korrelation zwischen den Gesamtkosten und den Wasserverkäufen. Eine Standardisierung der Kosten mit der Anzahl Abonnenten oder Netzkilometer zwecks Erhöhung der Vergleichbarkeit ist hingegen nur bedingt sinnvoll, dürften die Kosten pro Abonnent oder Netzkilometer doch allein schon davon abhängen, ob eine Wasserversorgung eine Stadt oder ein ländliches Gebiet mit Trinkwasser versorgt. Hingegen sind die Kosten pro m³ verkauftes Wasser eine ökonomisch sinnvolle Grösse und zudem leicht interpretierbar.

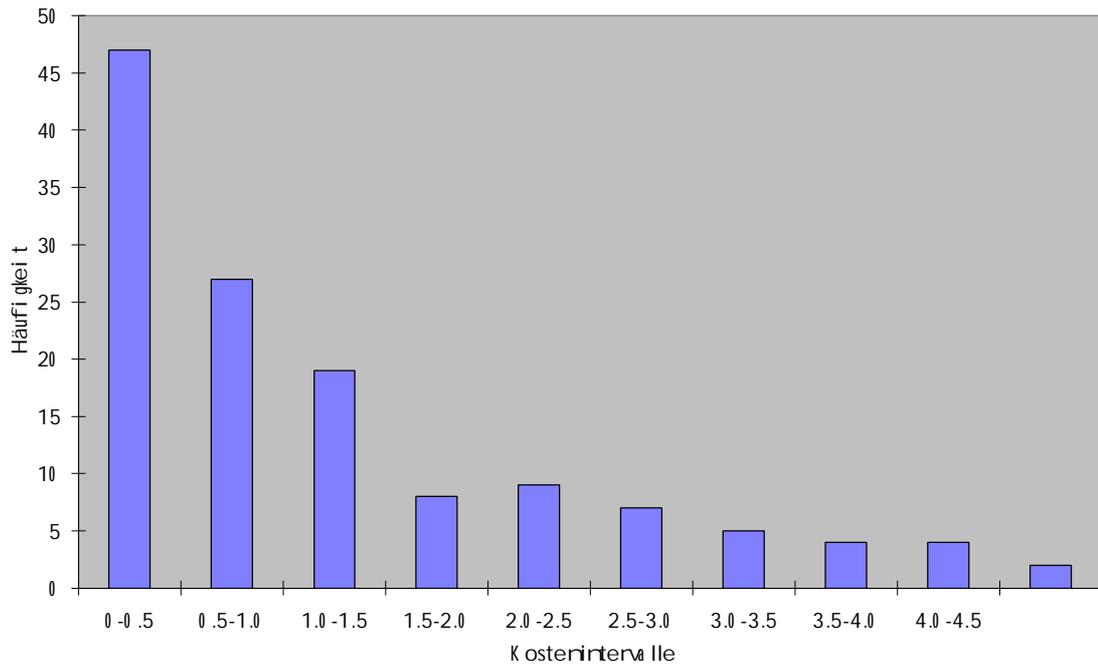


Abb. 1: Histogramm der Kosten (in Mio. Fr.)

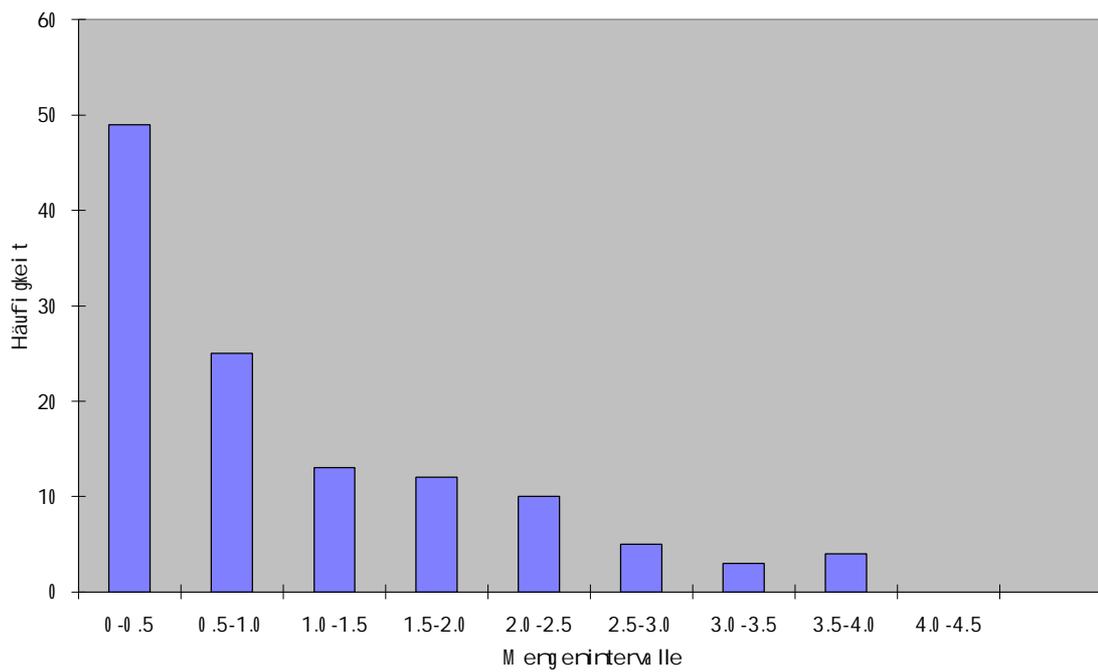


Abb. 2: Histogramm der m³ verkauftes Wasser (in Mio. m³)

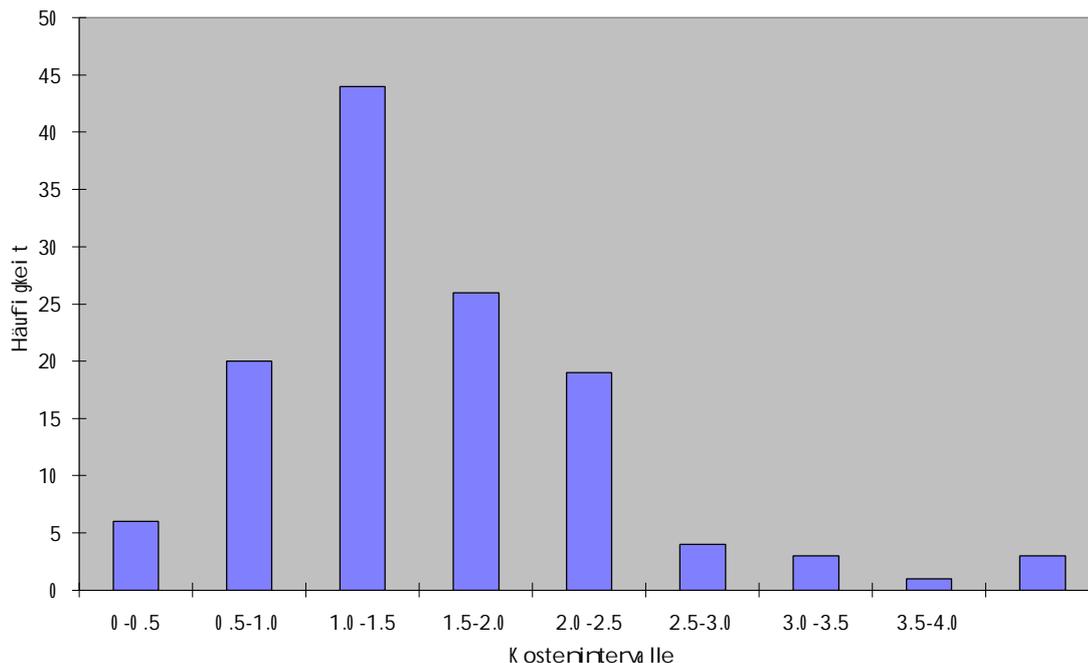


Abb. 3: Histogramm der Kosten pro m³ verkauftes Wasser (in Fr./m³)

In den Abb. 1 und 2 ist die Verteilung der Gesamtkosten und der m³ verkauftes Wasser grafisch dargestellt. Die beiden Histogramme basieren auf der eingeschränkten Stichprobe (Wasserversorgungen mit Gesamtkosten bis maximal 5 Mio. Fr.), um die grafische Darstellung zu erleichtern und die Aussagekraft der beiden Abbildungen etwas zu erhöhen. Beide Verteilungen sind jedoch auch ohne Einbezug der 13 «grossen Wasserversorgungen» deutlich linkssteil. Abb. 3 zeigt die Verteilung der Gesamtkosten pro m³ verkauftes Wassers. Dieses Histogramm basiert auf der gesamten Stichprobe, d.h. auf allen 134 Wasserversorgungen, die sowohl zu den Gesamtkosten als auch zu den Wasserverkäufen Angaben gemacht haben. Die Verteilung der Gesamtkosten pro m³ verkauftes Wasser ist zwar immer noch etwas linkssteil, doch ist eine deutliche Annäherung an eine symmetrische Verteilung erkennbar.

Im Rahmen der Umfrage wurden Angaben zu folgenden Kostenarten erbeten: Personalkosten, Betriebskosten, Abschreibungen und Passivzinsen, Rückstellungen, Reserven, Konzessionsgebühren, Gratislieferungen, Fremdleistungen und sonstige Kosten. Die Antworten zu den Rückstellungen, Reserven, Konzessionsgebühren, Gratislieferungen, Fremdleistungen und sonstigen Kosten sind nicht über alle Zweifel erhaben. Meist wurden keine Angaben gemacht oder es wurde eine Null eingesetzt. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich daher auf die Gesamtkosten, die Personal- und Betriebskosten, die Abschreibungen sowie die Passivzinsen. Tab. 1 fasst das Minimum, den Median, den Mittelwert und das Maximum der Kostenarten pro m³ verkauftes Wasser

zusammen. Trotz Standardisierung ist die Verteilung der Kosten offensichtlich von hohen Ausreissern geprägt.

Tab. 1: Streuung der Kostenarten pro m³ verkauftes Wasser				
	Minimum	Median	Mittelwert	Maximum
Gesamtkosten pro m ³	Fr. 0.28	Fr. 1.35	Fr. 1.60	Fr. 7.20
Personalkosten pro m ³	Fr. 0.00	Fr. 0.22	Fr. 0.29	Fr. 2.35
Betriebskosten pro m ³	Fr. 0.05	Fr. 0.44	Fr. 0.55	Fr. 2.16
Abschreibungen pro m ³	Fr. 0.00	Fr. 0.30	Fr. 0.36	Fr. 2.62
Passivzinsen pro m ³	Fr. 0.00	Fr. 0.13	Fr. 0.19	Fr. 2.34

1.3.2. Hypothesen zur Kostenrelevanz

Basierend auf den Ausführungen im Abschnitt «2 Wassergewinnung und Wassernetz» lassen sich eine Reihe von Hypothesen bezüglich der Kostenrelevanz verschiedener Faktoren aufstellen und überprüfen:

Die Kosten der Wasserversorgung pro m³ verkauftes Wasser sind umso höher,

- Hypothese Nr. 1:* je höher der Seewasseranteil,
- Hypothese Nr. 2:* je geringer der Eigenproduktionsanteil,
- Hypothese Nr. 3:* je höher der Anteil des Wasserverlustes,
- Hypothese Nr. 4:* je höher der Anteil des gratis abgegebenen Wassers,
- Hypothese Nr. 5:* je geringer der Anteil des verkauften Wassers,
- Hypothese Nr. 6:* je höher die zu überwindende Höhendifferenz,
- Hypothese Nr. 7:* je höher das Verhältnis zwischen mittlerem und maximalem Wasserverbrauch,
- Hypothese Nr. 8:* je älter das Wassernetz,
- Hypothese Nr. 9:* je mehr Netunterbrüche pro Jahr,
- Hypothese Nr. 10:* je länger das Wassernetz,
- Hypothese Nr. 11:* je höher die Zahl der Abonnenten,
- Hypothese Nr. 12:* je geringer die Anschlussdichte,
- Hypothese Nr. 13:* je kürzer der Zeitraum zwischen zwei Revisionen des Wasserzählers ist.

Die Kosten der Wasserversorgung pro m³ verkauftes Wasser sind höher,

- Hypothese Nr. 14:* falls eine Wasseraufbereitung notwendig ist,
Hypothese Nr. 15: falls eine Erneuerung geplant ist,
Hypothese Nr. 16: falls der Liegenschaftseigentümer weder die Anschaffung noch den Unterhalt des Wasserzählers zahlt,
Hypothese Nr. 17: falls der Liegenschaftseigentümer die Installation des Wasserzählers nicht bezahlt.

Daneben spielen auch getätigte Investitionen und erhaltene Subventionen eine Rolle: Die Kosten der Wasserversorgung pro m³ verkauftes Wasser sind umso höher,

- Hypothese Nr. 18:* je geringer der Subventionsanteil an den Bruttoinvestitionen ist.

Eine einfache Möglichkeit zu beurteilen, ob sich eine Hypothese sogleich verwerfen lässt, ist die Überprüfung der verschiedenen Korrelationskoeffizienten und insbesondere deren Vorzeichen. Die Berechnung von verlässlichen Korrelationskoeffizienten setzt im Allgemeinen eine (bivariate) Normalverteilung der verwendeten Grössen voraus. Diese Voraussetzung ist nicht in allen Fällen gegeben, weshalb hier ein Signifikanztest für Korrelationskoeffizienten verwendet wird, der gegenüber Verletzungen der Verteilungsannahme äusserst robust reagiert²¹. Der verwendete t-Test untersucht, ob ein Korrelationskoeffizient signifikant von Null verschieden ist. In Tab. 2 wird die Anzahl der für die Berechnung der Korrelationskoeffizienten verfügbaren Antworten, die Korrelationskoeffizienten und das Ergebnis des Signifikanztests zusammengefasst. Die letzte Spalte zeigt, ob das Vorzeichen des Korrelationskoeffizienten die erwartete Richtung aufweist.

Einzig die Korrelationskoeffizienten der Hypothesen Nr. 2, 3, 4, 5, 9 und 13 sind signifikant von Null verschieden, wobei das Vorzeichen der Hypothese Nr. 4 unplausibel ist. Eigentlich ist zu erwarten, dass die Gesamtkosten pro m³ verkauften Wassers umso höher ausfallen, je mehr Wasser unentgeltlich abgegeben wird. Eine mögliche Erklärung für das unerwartete Vorzeichen der Hypothese Nr. 4 könnte sein, dass Wasserversorgungen, die vergleichsweise geringe Kosten pro m³ aufweisen, eher dazu bereit sind, Wasser gratis abzugeben. Auch die Vorzeichen der Korrelationskoeffizienten zu den Hypothesen Nr. 7, 8 und 18 sind unplausibel, was aber insofern keine Rolle spielt als die Koeffizienten ohnehin nicht signifikant von Null verschieden sind. Weder der Korrelationskoeffizient der Hypothese Nr. 10 noch jener der Hypothese Nr. 11 ist signifikant von Null verschieden. Mit anderen Worten hängen die Gesamtkosten pro

²¹ vgl. Bortz, Jürgen: «Statistik für Sozialwissenschaftler», S. 197 ff, Springer-Verlag, 1993, Berlin.

m³ verkauftes Wasser weder von der Wassernetzlänge noch von der Anzahl Abonnenten ab. Ein Vergleich der Gesamtkosten pro m³ verkauftes Wasser zwischen Wasserversorgungen unterschiedlicher Grösse ist somit zulässig.

Tab. 2: Korrelation der Gesamtkosten pro m ³ verkauftes Wasser					
Hypothese Nr.	Stichwort	Verfügbare Antworten	Korrelation	t-Test	Vorzeichen plausibel
4	Anteil Gratiswasserabgabe	100	-0.277	-2.849**	☹
2	Eigenproduktionsanteil	128	-0.264	-3.078**	☺
9	Anzahl Netunterbrüche	130	+0.218	+2.522**	☺
3	Anteil Wasserverlust	119	+0.201	+2.225*	☺
13	Revisionsintervall Wasserzähler	119	-0.175	-1.923*	☺
7	Verhältnis max/Ø Verbrauch	104	-0.154	-1.577	☹
17	Installation Wasserzähler	130	+0.144	+1.650	☺
6	Höhendifferenz	132	+0.126	+1.445	☺
15	Erneuerungsabsicht	129	+0.109	+1.235	☺
10	Wassernetzlänge	125	+0.107	+1.197	☺
11	Anzahl Abonnenten	130	+0.104	+1.180	☺
1	Seewasseranteil	121	+0.090	+0.981	☺
18	Subventionsanteil	114	+0.059	+0.630	☹
16	Anschaffung/Unterhalt Wasserzähler	130	+0.037	+0.419	☺
8	Wassernetzalter	115	-0.035	-0.374	☹
14	Wasseraufbereitung	131	+0.032	+0.368	☺
12	Anschlussdichte	113	-0.001	-0.013	☺
☺ : Das Vorzeichen ist plausibel. ☹ : Das Vorzeichen ist nicht plausibel. ** : Der Korrelationskoeffizient ist mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 1% signifikant von Null verschieden. * : Der Korrelationskoeffizient ist mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5% signifikant von Null verschieden.					

Insgesamt sind die Korrelationen als ausgesprochen tief zu bezeichnen. Nur wenigen der betrachteten Faktoren kann eine Kostenrelevanz zugeschrieben werden. Es scheint, dass allenfalls der Anteil verkauftes Wasser, der Eigenproduktionsanteil, die Anzahl Netunterbrüche und eventuell noch der Anteil Wasserverluste sowie das Revisionsintervall des Was-

serzählers die Gesamtkosten pro m³ verkauftes Wasser massgeblich beeinflussen²².

1.3.3. Verteilungsraster der Kostenarten pro m³ verkauftes Wasser

Gesucht wird ein einfaches Hilfsmittel, welches Anhaltspunkte dazu liefert, ob eine Wasserversorgung vergleichsweise hohe Kosten aufweist oder nicht. Um die Vergleichbarkeit zwischen den Wasserversorgungen zu erhöhen, wird wiederum von den Kosten pro m³ verkauftes Wasser ausgegangen. Aus Tab. 1 lässt sich ableiten, dass alle Kostenarten eine linkssteile Verteilung aufweisen: Erstens ist der Mittelwert immer grösser als der Median, zweitens ist das Maximum immer ein hohes Vielfaches des Mittelwertes. Die Kostenarten pro m³ verkauftes Wasser sind also nicht normalverteilt, und die Berechnung von Vertrauensintervallen auf der Basis der Standardabweichungen ist daher nicht sinnvoll.

Tab. 3: Verteilungsraster der Kostenarten pro m ³ verkauftes Wasser					
Kostenarten	Schwellenwerte				
	50%	60%	70%	80%	90%
Gesamtkosten pro m ³	Fr. 1.37	Fr. 1.66	Fr. 1.91	Fr. 2.15	Fr. 2.44
Personalkosten pro m ³	Fr. 0.22	Fr. 0.29	Fr. 0.35	Fr. 0.43	Fr. 0.56
Betriebskosten pro m ³	Fr. 0.44	Fr. 0.55	Fr. 0.61	Fr. 0.81	Fr. 0.97
Abschreibungen pro m ³	Fr. 0.30	Fr. 0.35	Fr. 0.45	Fr. 0.54	Fr. 0.73
Passivzinsen pro m ³	Fr. 0.13	Fr. 0.16	Fr. 0.22	Fr. 0.29	Fr. 0.38

Als einfache Alternative bietet sich die Berechnung eines Verteilungsrasters auf der Basis von Perzentilen an. Das x-te Perzentil ist diejenige Merkmalsausprägung, die x% der Verteilungsfläche abschneidet. So gibt beispielsweise das 80. Perzentil an, oberhalb welchem Schwellenwert die höchsten 20% der Werte liegen. Durch die Berechnung verschiedener Schwellenwerte lässt sich eine Verteilung in Form eines Rasters tabellarisch darstellen. Da vor allem jene Wasserversorgungen interessieren, die überdurchschnittliche Kosten pro m³ verkauftes Wasser aufweisen, sind in Tab. 3 nur Schwellenwerte für die höchsten 50% der Werte zusammengestellt.

²² In einem nächsten Schritt wurde untersucht, ob die allenfalls kostenrelevanten Grössen die standardisierten Kosten gemeinsam zu erklären vermögen. Dazu wurden einfache lineare Regressionsmodelle geschätzt. Die Gesamtkosten der Wasserversorgung pro m³ verkauftes Wasser liessen sich jedoch mit diesen fünf Variablen nicht vernünftig erklären. Auf die Darstellung der geschätzten Modelle wird daher verzichtet.

Mit Hilfe von Tab. 3 lässt sich relativ schnell ein erster Eindruck darüber gewinnen, ob eine Wasserversorgung vergleichsweise hohe Kosten pro m^3 verkauftes Wasser aufweist und, falls ja, ob die Ursache bei einer bestimmten Kostenart zu suchen ist. Wenn zum Beispiel die Gesamtkosten pro m^3 verkauftes Wasser einer Wasserversorgung Fr. 2.20 betragen, so sind diese vergleichsweise hoch (die Wasserversorgung gehört zu jenen 20% mit den höchsten Gesamtkosten pro m^3 verkauftes Wasser). Belaufen sich zudem die Abschreibungen pro m^3 verkauftes Wasser auf 80 Rappen (die Wasserversorgung gehört zu jenen 10% mit den höchsten Abschreibungen pro m^3 verkauftes Wasser), so deutet dies auf sehr hohe Abschreibungen hin, womit zuallererst die Abschreibungspraxis der betreffenden Wasserversorgung einer Überprüfung bedarf.

Die Schwellenwerte des in Tab. 3 festgehaltenen Verteilungsrasters sind natürlich nicht vollkommen stabil. Vielmehr können sich die Schwellenwerte verschieben, wenn das Verteilungsraster auf Basis einer Teilmenge der Wasserversorgungen, die an der Umfrage teilnahmen, neu berechnet wird. Beispielsweise kann ein neues Verteilungsraster berechnet werden, das nur auf jenen Umfrageteilnehmern basiert, die Trinkwasser aus Seewasser gewinnen. Wie stark sich die Schwellenwerte verschieben hängt davon ab, nach welchen Kriterien die Teilmenge für die Neuberechnung des Verteilungsrasters bestimmt wird. Um eine Idee zu bekommen, wie zuverlässig die Schwellenwerte im obigen Verteilungsraster tatsächlich sind, wurden auf der Basis von rund 40 verschiedenen Teilmengen neue Verteilungsraster berechnet. Dieses Vorgehen hat zu folgenden Erkenntnissen geführt:

- Die Schwellenwerte der *Gesamtkosten pro m^3 verkauftes Wasser* verändern sich gegenüber den Werten in Tab. 3 im Allgemeinen nur wenig ($\pm 10\%$), wenn sie auf einer Teilmenge der Wasserversorgungen neu berechnet werden. Ist die gewählte Teilmenge allerdings sehr klein (z.B. nur jene 13 Wasserversorgungen mit Gesamtkosten über 5 Mio. Fr. oder nur jene 22 mit einem Eigenproduktionsanteil unter 50%), sind deutlichere Abweichungen möglich ($\pm 20\%$).
- Die Schwellenwerte der *Abschreibungen, der Personal- und der Betriebskosten pro m^3 verkauftes Wasser* verändern sich gegenüber den Werten in Tab. 3 generell etwas stärker ($\pm 15\%$) als jene der Gesamtkosten pro m^3 verkauftes Wasser, wenn sie auf einer Teilmenge der Wasserversorgungen neu berechnet werden. Insbesondere wenn die Teilmenge nach den Kriterien *Anzahl Abonnenten, m^3 verkauftes Wasser, Netzkilometer oder Netzzunterbrüche* gebildet wird (z.B. nur jene 51 Wasserversorgungen mit weniger als 1'000 Abonnenten oder nur jene 77 Wasserversorgungen mit weniger als 10 Netzzunterbrüchen pro Jahr), können sich die Schwellenwerte deutlich verändern ($\pm 30\%$). Auch wenn die gewählte Teilmenge sehr klein ist, sind wiederum deutliche Abweichungen möglich.

- Die Schwellenwerte der *Passivzinsen pro m³ verkauftes Wasser* verändern sich gegenüber den Werten in Tab. 3 in der Regel stark ($\pm 30\%$), wenn sie auf einer Teilmenge der Wasserversorgungen neu berechnet werden - und zwar unabhängig davon, nach welchen Kriterien die Teilmenge gebildet wurde. Diese Schwellenwerte sind daher nur mit äusserster Vorsicht zu geniessen.

Die Erkenntnis, dass sich die Schwellenwerte der Gesamtkosten pro m³ verkauftes Wasser normalerweise nur wenig verändern, wenn sie auf einer Teilmenge der Wasserversorgungen berechnet werden, deckt sich mit dem Ergebnis des vorhergehenden Abschnitts «3.2 Hypothesen zur Kostenrelevanz», wonach die Gesamtkosten pro m³ verkauftes Wasser nur eine schwache Abhängigkeit von den berücksichtigten potentiellen Kostenfaktoren aufweisen.

Hingegen hat sich gezeigt, dass sich die Schwellenwerte der Kostenarten pro m³ verkauftes Wasser insbesondere dann deutlich verändern, wenn sie auf einer Teilmenge basieren, die nach einem Kriterium, welches die Netzgrösse in irgendeiner Form widerspiegelt (Anzahl Abonnenten, m³ verkauftes Wasser, Netzkilometer oder Netzunterbrüche), zusammengesetzt wurde. Es ist daher empfehlenswert, die Schwellenwerte der Kostenarten pro m³ in einem zweiten Schritt auf Basis einer Teilmenge zu berechnen, die nur Wasserversorgungen vergleichbarer Grösse enthält. Da die Kostenarten pro m³ verkauftes Wasser ausnahmslos linkssteil sind (vgl. Tab. 1) und folglich vor allem die hohen Werte hinsichtlich der Vergleichbarkeit ein Problem darstellen, reicht normalerweise - d.h. ausser im Falle sehr grosser Wasserversorgungen - eine einseitige Begrenzung der ursprünglichen Stichprobe: Eine Wasserversorgung wird beispielsweise nur mit Wasserversorgungen verglichen, die maximal die doppelte Anzahl Abonnenten, m³ verkauftes Wasser, Netzkilometer und Netzunterbrüche aufweisen.

Bei der Verwendung des Verteilungsrasters in Tab. 3 sind zusammenfassend folgende Punkte zu berücksichtigen:

- a) Das Verteilungsraster in Tab. 3 kann einer ersten groben Positionierung einer Wasserversorgung hinsichtlich der Kosten pro m³ verkauftes Wasser dienen.*
- b) Die Schwellenwerte der Gesamtkosten pro m³ verkauftes Wasser in Tab. 3 sind im Allgemeinen verlässlich.*
- c) Die Schwellenwerte der Personal- und Betriebskosten sowie der Abschreibungen pro m³ verkauftes Wasser sollten in einem zweiten Schritt aufgrund einer Teilmenge, die nur Wasserversorgungen ähnlicher Grösse umfasst, neu berechnet werden.*
- d) Die Schwellenwerte der Passivzinsen pro m³ verkauftes Wasser sind nur mit äusserster Vorsicht zu verwenden.*

e) *Jede Wasserversorgung stellt gewissermassen einen Spezialfall dar. Insofern liefert ein Verteilungsraster zwar Hinweise, wo hohe Kosten vorliegen. Es erlaubt jedoch kein abschliessendes Urteil darüber, ob die Kosten zu hoch oder aber über alle Zweifel erhaben sind.*

1.4. Tarife und Tarifstruktur

1.4.1. Überblick

Die Tarifstrukturen auf dem Wassermarkt sind äusserst heterogen. So werden Erschliessungs-, Anschluss-, Grund- oder Leistungsgebühren, Taxen für Wasserzähler und Überverbrauch, Pauschal- oder Verbrauchspreise erhoben. Tab. 4 gibt einen Überblick, wie viele der insgesamt 163 Wasserversorgungen, die an der Umfrage teilnahmen, eine bestimmte Art von Gebühr, Taxe oder Preis kennen.

Tab. 4: Überblick über die Tarife	
Gebühr, Taxe, Preis	Anzahl (Total 163)
Erschliessungsgebühr	42
Anschlussgebühr	146
Leistungs-/Grundgebühr	113
Pauschalpreis	13
Taxe für Wasserzähler	66
Verbrauchspreis (Fr./m ³)	139
Taxe für Spitzenverbrauch	0
Taxe für Überverbrauch	6
Sonstige (Taxe für Sprinkler etc.)	37

Doch nicht nur die Tarifstruktur ist äusserst heterogen, sondern auch die Basis für die Berechnung der diversen Gebühren, Taxen und Preise ist uneinheitlich. So dienen etwa der Gebäudeversicherungswert, die steueramtliche Schätzung, der Zeitwert, die Gebädekubatur, die Grundstücksfläche oder die Anzahl Anschlüsse - diese Aufzählung ist keineswegs abschliessend - als Grundlage für die Berechnung der Grundgebühr. Die Verbrauchsgebühr, die sich nach dem Wasserverbrauch in m³ richtet, ist die einzige einheitlich berechnete Gebühr. Der Mittelwert beträgt Fr. 1.07 pro m³, der Median Fr. 1.-- pro m³. Die Verteilung, der im Rahmen der Umfrage erhobenen 139 Verbrauchsgebühren, ist in Abb. 4 dargestellt.

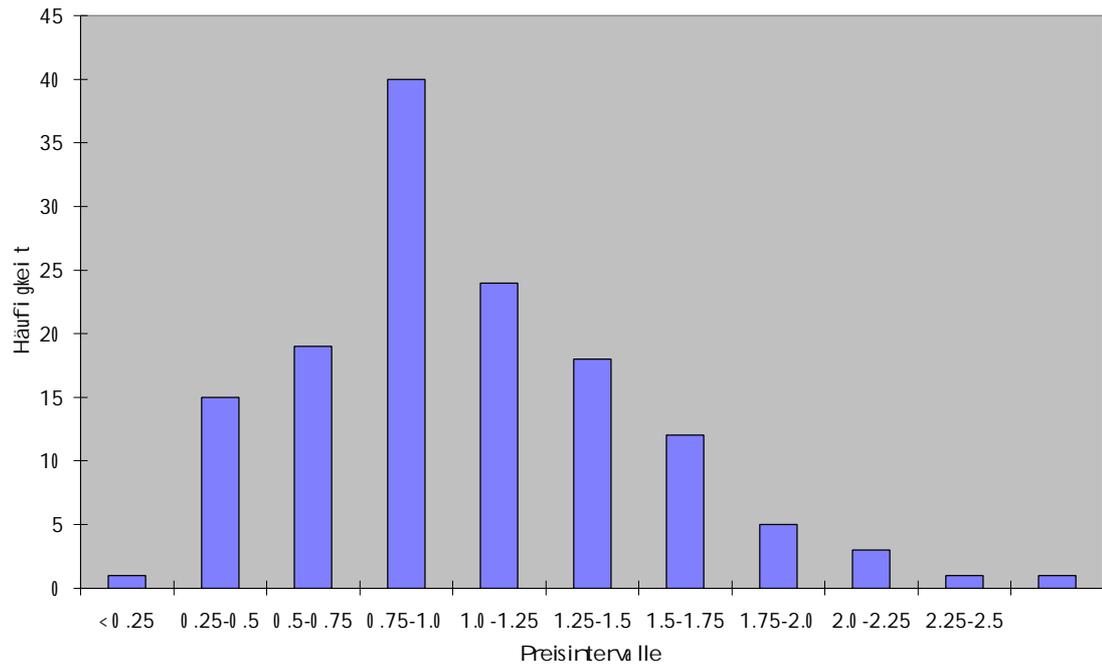


Abb. 4: Histogramm der Verbrauchsgebühren (in Fr./m³)

1.4.2. Tarifstruktur

1.4.2.1. Einmalige Gebühren

Die Tarifstruktur der 110 nachfolgend berücksichtigten Fragebogen ist sehr unterschiedlich. Nur 25.5% der bewerteten Fragebogen weisen einen Erschliessungsbeitrag auf, während 90% der Wasserversorgungen eine Anschlussgebühr erheben. In nur einem Fall wird ein Erschliessungsbeitrag, aber keine Anschlussgebühr erhoben. Ansonsten wird, wenn ein Erschliessungsbeitrag vorgesehen ist, auch immer eine Anschlussgebühr erhoben.

Tab. 5: Basis der Anschlussgebühr (68 berücksichtigte Fragebogen)		
Basis der Anschlussgebühr:	Anzahl Fragebogen	Anteil
Gebäudeversicherungswert	35	51.5%
pro m ³ Raum	6	8.8%
pro Belastungswert	3	4.4%
pro angeschlossene Einheit	3	4.4%
Pauschal	5	7.4%
nach Wasserzählerleistung	6	8.8%
Gemischtes System	10	14.7%

Konkrete Angaben über die Höhe der Anschlussgebühr machen 68 der 98 Wasserversorgungen, die eine Anschlussgebühr kennen. Das Kriterium für die Erhebung der Anschlussgebühr kann sehr unterschiedlich sein. Oftmals wird die Anschlussgebühr aber auf der Basis des Gebäudeversicherungswertes (GVW) erhoben. Andere Kriterien sind die Anzahl Belastungswerte, die m³ nach SIA-Norm (Gebäudekubatur), die Anzahl angeschlossener Wohneinheiten, die Wasserzählerleistung oder eine Mischung von verschiedenen Kriterien (vgl. Tab. 5).

1.4.2.2. Wiederkehrende Gebühren

Die Mehrheit der Wasserversorgungen kennt eine Grundgebühr und einen Verbrauchspreis. Unter Grundgebühr verstehen wir alle wiederkehrenden Gebühren, welche nicht vom Verbrauch abhängig sind, z.B. die Grundgebühr nach Gebäudeversicherungswert, aber auch die Wasserzählermiete. Wir können die Tarifstrukturen in verschiedene Kategorien einteilen, je nach Basis der Grundgebühr (vgl. Tab. 6):

Tab. 6: Basis der Grundgebühr (110 berücksichtigte Fragebogen)		
Basis der Grundgebühr	Anzahl Fragebogen	Anteil
Gebäudeversicherungswert	6	5.4%
nach Anschluss od. Wohnung	28	25.5%
nach Wasserzählerleistung	44	40.0%
Gemischtes System	20	18.2%
ohne Grundgebühr	12	10.9%

Wie aus Tab. 6 ableitbar, hat ein Grossteil der Wasserversorgungen eine Grundgebühr, die von der Wasserzählerleistung abhängt. Manchmal wird die «Grundgebühr» als Wasserzählermiete definiert, manchmal als Grundgebühr, manchmal wird auch ein Teil als Grundgebühr und ein Teil

als Wasserzählermiete definiert. Jedenfalls ist diese Gebühr in allen drei Fällen ein fixer Betrag, welcher aufgrund der Wasserzählerleistung berechnet wird. Eine andere bedeutende Kategorie ist diejenige mit einer Grundgebühr, welche pro Anschluss oder pro Zähler mit einer zusätzlichen Gebühr pro Wohnung berechnet wird. Weniger häufig ist die Grundgebühr nach Gebäudeversicherungswert, welche nur 5.4% der berücksichtigten Fragebogen betrifft. Dies ist darauf zurückführbar, dass die Grundgebühr nach Gebäudeversicherungswert in der Regel nicht als einzige «Grundgebühr» erhoben wird, sondern oft mit einer anderen zusammen (z.B. Wasserzählermiete). Ein Teil der berücksichtigten Fragebogen (10.9 %) weist keine Grundgebühr auf, sondern nur einen Verbrauchspreis pro m³ Wasser.

1.4.3. Berechnung durchschnittlicher Preise

Mit Hilfe eines Modells haben wir für verschiedene Konsumentenkategorien einen durchschnittlichen Preis berechnet. Wir beschränken uns hier auf die Präsentation von lediglich zwei Beispielen (ein Einpersonenhaushalt und eine vierköpfige Familie). Unter einem durchschnittlichen Preis verstehen wir immer den Gesamtjahresrechnungsbetrag, geteilt durch den Wasserverbrauch in m³. Grundlage der Modellrechnungen bilden 110 Fragebogen, die vollständige Angaben über die Tarife enthalten und die eine einigermaßen vergleichbare Tarifstruktur aufweisen. Folgende drei Parameter lassen sich im Modell variieren:

1. *Der jährliche Verbrauch:* Wie viele m³ Wasser werden in einem Jahr verbraucht?
2. *Der Gebäudeversicherungswert (GVW):* Wie hoch ist der Versicherungswert eines Einfamilienhauses (EFH) oder einer Wohnung in einem Mehrfamilienhaus (MFH)?
3. *Die Anzahl Wohnungen:* Handelt es sich um ein Ein- oder ein Mehrfamilienhaus (für einige Tarife ist die Anzahl der Anschlüsse oder der Wohnungen relevant)?

In Abb. 5 und 6 sind die durchschnittlichen Preise von 110 Fragebogen für einen Einpersonenhaushalt (50 m³, EFH, GVW Fr. 500'000) und den Haushalt einer vierköpfigen Familie (150 m³, MFH mit 5 Wohnungen, GVW Fr. 250'000) grafisch dargestellt. Um ein Überblick über die Streuung der Preise der beiden Beispiele zu vermitteln, wird in Tab. 7 das Minimum, der Median, der Mittelwert und das Maximum angegeben. Der Mittelwert und der Median liegen relativ nahe beieinander, was darauf schliessen lässt, dass die Verteilung der Preise einigermaßen symmetrisch ist. Die Verteilung der Durchschnittspreise für die beiden Beispiele sind in Abb. 7 und 8 grafisch dargestellt.

Tab. 7: Streuung der durchschnittlichen Preise pro m³ konsumiertes Wasser

Haushaltstyp	Minimum	Median	Mittelwert	Maximum
Einpersonenhaushalt	Fr. 0.50	Fr. 2.60	Fr. 2.94	Fr. 8.89
Vierköpfige Familie	Fr. 0.07	Fr. 1.30	Fr. 1.33	Fr. 3.35

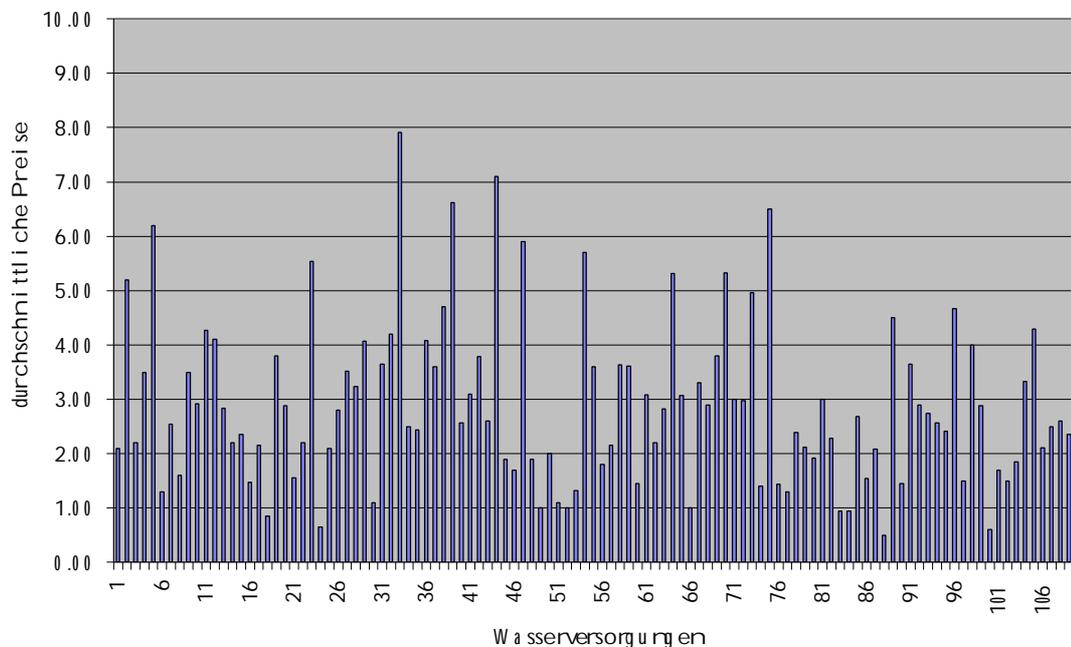


Abb. 5: Durchschnittliche Preise (Einpersonenhaushalt)

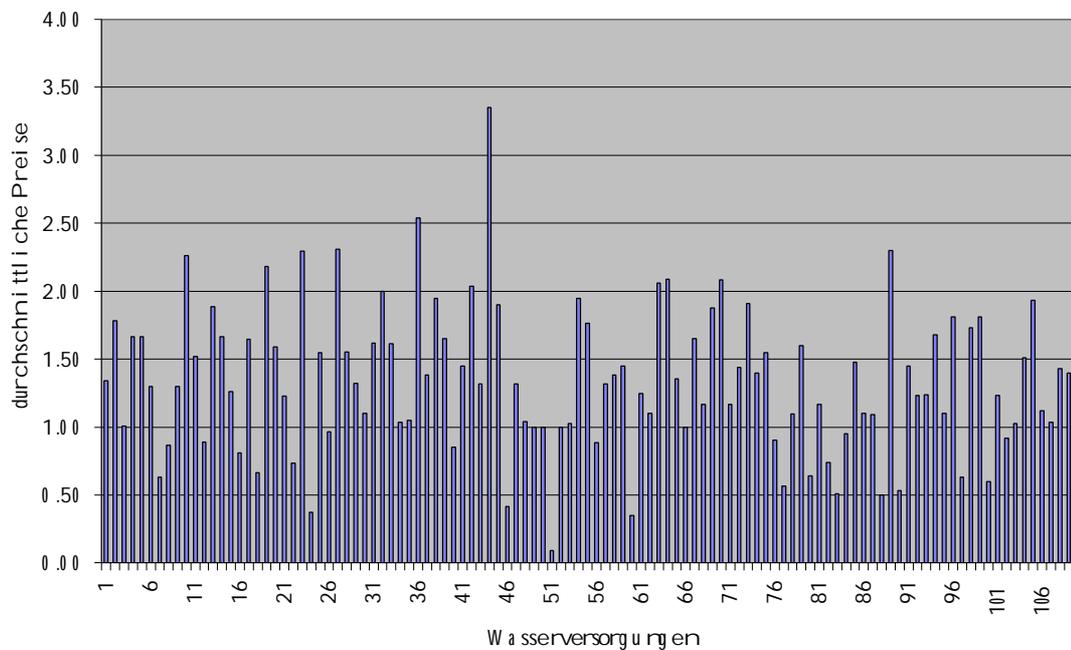


Abb. 6: Durchschnittliche Preise (vierköpfige Familie)

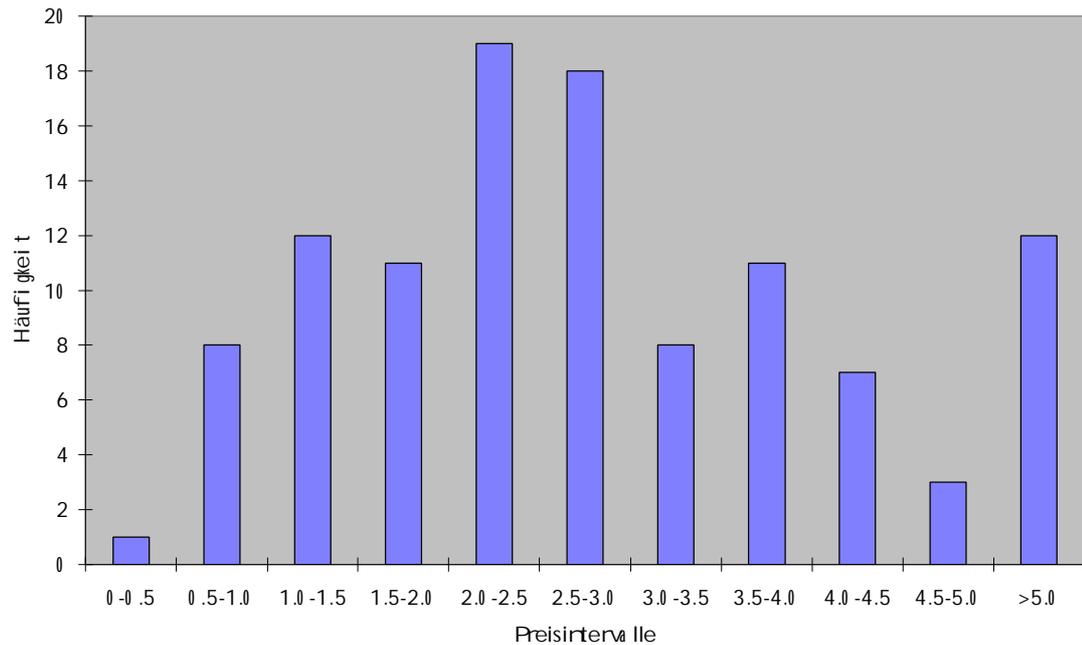


Abb. 7: Preishäufigkeit (Einpersonenhaushalt)

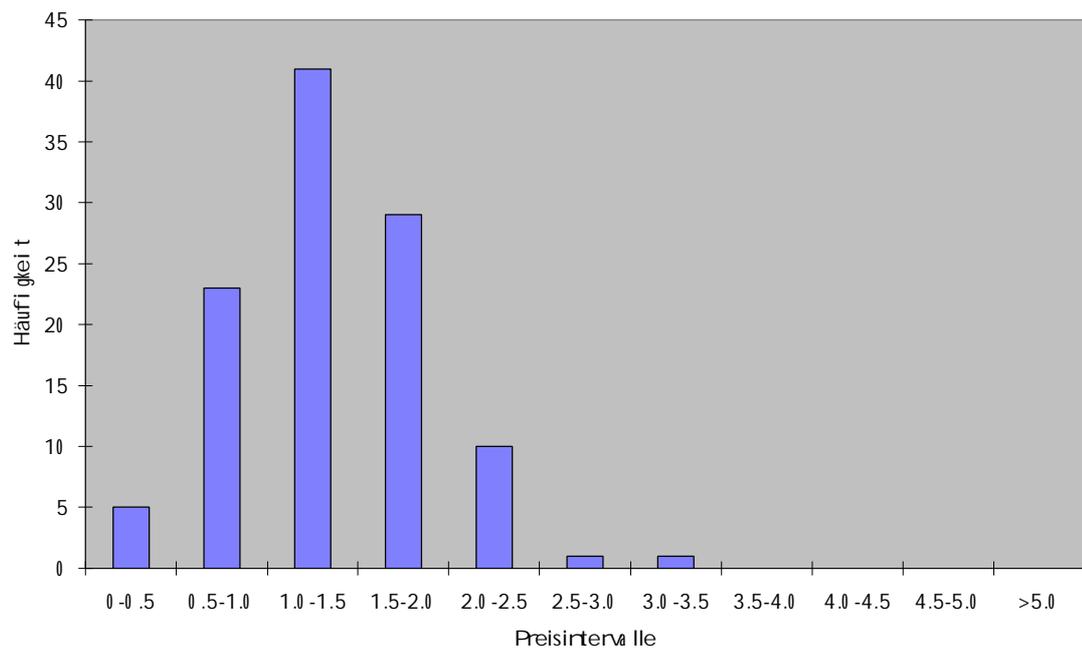


Abb. 8: Preishäufigkeit (vierköpfige Familie)

In Analogie zu Tab. 3 kann auch für die Durchschnittspreise ein Verteilungsraster berechnet werden. Da vor allem jene Wasserversorgungen interessieren, die hohe Durchschnittspreise pro m³ verbrauchtes Wasser

aufweisen, sind in Tab. 8 nur Schwellenwerte ab dem 50. Perzentil zusammengestellt.

Tab. 8: Verteilungsraster der durchschnittlichen Preise pro m³ konsumiertes Wasser					
Haushaltstyp	Schwellenwerte				
	50%	60%	70%	80%	90%
Einpersonenhaushalt	Fr. 2.60	Fr. 2.94	Fr. 3.51	Fr. 4.01	Fr. 5.21
Vierköpfige Familie	Fr. 1.30	Fr. 1.42	Fr. 1.57	Fr. 1.77	Fr. 2.01

Bei der Verwendung des Verteilungsrasters in Tab. 8 sind folgende Punkte zu berücksichtigen:

- a) *Das um zusätzliche Haushaltstypen erweiterte Verteilungsraster in Tab. 8 kann einer ersten Grobbeurteilung der Preise einer Wasserversorgung dienen.*
- b) *Weist eine Wasserversorgung vor allem für Kleinverbraucher vergleichsweise hohe Durchschnittspreise auf, ist insbesondere die Höhe der Grundgebühr zu überprüfen.*
- c) *Jede Wasserversorgung stellt gewissermassen einen Spezialfall dar. Insofern liefert ein Verteilungsraster zwar Hinweise auf hohe Preise. Es erlaubt jedoch kein abschliessendes Urteil darüber, ob ein Preis zu hoch oder aber über alle Zweifel erhaben ist.*

1.5. Schlussbemerkung

Die Preisüberwachung setzt Verteilungsraster künftig vor allem bei der *Grobbeurteilung eingehender Meldungen* ein. Bei jeder Grobbeurteilung ist aber nach wie vor auch wichtig zu wissen, wann ein Preis letztmals eine Erhöhung erfuhr und um welchen Betrag ein Preis nun erhöht werden soll. Ob die Wasserrechnung ausgeglichen ist, die Abschreibungen auf realistischen Annahmen beruhen und eine Überwälzung von Kostenanteilen aus Überkapazitäten oder von periodenfremden Kosten auf den Verbraucher stattfindet, sind weitere Fragen, die im Rahmen einer Grobbeurteilung zu stellen sind.

Die Preisüberwachung verwendet nicht nur die in Tab. 3 und 8 zusammengestellten Raster. Vielmehr gelangen für die *Kosten pro m³ verkauftes Trinkwasser* auch Verteilungsraster zum Einsatz, die auf einer Teilmenge, d.h. Wasserversorgungen vergleichbarer Grösse, basieren. Im Falle der *Durchschnittspreise pro m³ konsumiertes Trinkwasser* setzt die Preisüberwachung ein Verteilungsraster ein, das sich nicht bloss auf zwei Standardhaushalte beschränkt, sondern ein ganze Reihe von Haushaltstypen berücksichtigt.

Zum Schluss sei nochmals betont, dass Verteilungsraster zwar Hinweise auf hohe Preise oder Kosten liefern. Sie erlauben jedoch kein abschließendes Urteil darüber, ob die Preise oder Kosten zu hoch oder aber über alle Zweifel erhaben sind.