

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

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

**A 2    1. Jahresbericht des Preisüberwachers**

<b>I.</b>	<b>EINLEITUNG UND ÜBERBLICK</b>	1320
	1. Beschwerdevolume	1320
	2. Hochpreisproblem als volkswirtschaftliches Problem	1320
	3. Arbeitskonzeption der Preisüberwachung	1322
	4. Interventionen zu Einzelbereichen	1322
	5. Methoden der Preismisbrauchsprüfung	1324
	6. Administrierte Preise im Vordergrund	1325
<b>II.</b>	<b>AUSGEWÄHLTE THEMEN AUS DEM TÄTIGKEITSBEREICH DER PREISÜBERWACHUNG</b>	1326
	<b>1. Strompreise</b>	1326
	1.1. Transparenz	1326
	1.2. Preissenkungen	1327
	1.3. Stromversorgungsgesetz	1328
	1.4. Ausblick	1329
	<b>2. BLS-Autoverlad</b>	1330
	2.1. Indizien für Preismisbrauch	1330
	2.2. Marktmacht der BLS	1330
	2.3. Preismisbrauchsprüfung	1331
	2.4. Einvernehmliche Regelung	1332
	<b>3. Kabelfernsehgebühren ACTV SA</b>	1333
	3.1. Vorgeschichte	1333
	3.2. Marktabgrenzung und Marktstellung	1333
	3.3. Mitwirkungs- und Auskunftspflicht	1334
	3.4. Prüfung des Preismisbrauchs	1335
	3.5. Fazit des Bundesgerichtsentscheids	1336

---

<b>4. Kabelfernsehgebühren Cablecom</b>	1336
4.1. Ausgangslage	1336
4.2. Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse	1337
4.3. Preisanalyse	1338
4.3.1. Kostenanalyse	1338
4.3.2. Preisvergleich	1339
4.4. Preis und Angebot 2005 und 2006	1340
<b>5. TARMED</b>	1341
5.1. Start-Taxpunkt看werte und Korrekturfaktor x1	1341
5.2. Erfahrungen im Einführungsjahr	1345
5.3. Ausblick	1345
<b>6. Pflegeheimtaxen</b>	1346
6.1. KVG und Pflegeheime	1346
6.2. Krankversicherungstarife für Pflegeheime	1347
6.3. Analysen der Preisüberwachung	1348
6.4. KVG-Revision - Position der Preisüberwachung	1349
6.5. Schlussfolgerungen	1350
<b>7. Medikamentenpreise</b>	1351
7.1. Ungenügende Wirkung der Preisvergleichsregeln 1996	1351
7.2. Preisvergleich Schweiz – Deutschland	1352
7.3. Details des Auslandpreisvergleichs	1353
7.4. Fazit	1354
<b>III. STATISTIK</b>	1355
<b>1. Hauptdossiers</b>	1355
<b>2. Untersuchungen gemäss Art. 6 ff. PüG</b>	1356
<b>3. Behördlich festgesetzte, genehmigte oder überwachte Preise gemäss Art. 14 und 15 PüG</b>	1357
<b>4. Publikumsmeldungen</b>	1362

---

<b>IV.</b>	<b>GESETZGEBUNG UND PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE</b>	1367
1.	<b>Zur Preisüberwachung</b>	1367
2.	<b>Gesetzgebung</b>	1369
2.1.	Gesetze	1369
2.2.	Verordnungen	1369
3.	<b>Parlamentarische Vorstösse</b>	1370
3.1.	Motionen	1370
3.2.	Postulate	1371
3.3.	Interpellationen	1371
3.4.	Anfragen	1372

## **I. EINLEITUNG UND ÜBERBLICK**

Das Preisbewusstsein in der Schweiz ist am Steigen. Das hat sich auch in der starken Zunahme der Preis-Beschwerden an die Preisüberwachung und in der stärkeren politischen Debatte rund um die Preise niedergeschlagen.

### **1. Beschwerdevolumen**

Im Jahr 2004 sind bei der Preisüberwachung 953 Preisbeschwerden aus der Bevölkerung und von Unternehmen (sog. Publikumsmeldungen) eingegangen – das sind rund 33 Prozent mehr als im Vorjahr. Jede dieser Publikumsmeldungen musste bearbeitet, oft durch Rückfragen abgeklärt und beantwortet werden. Dazu kamen im vergangenen Jahr rund 250 Publikumsanfragen und Meinungsäusserungen zur Beantwortung. Der Preisüberwacher hat für die Öffentlichkeit quasi die Funktion einer Ombudsstelle in Sachen Preise. Im Weiteren wurden von der Preisüberwachung rund 250 offizielle Preismeldungen und Preisabklärungen für öffentliche Stellen zu administrierten Preisen (Spitäler, Ärzte, Wasser, Abwasser, Pflegeheime) und 84 verwaltungsinterne Konsultationen bearbeitet und beantwortet. Dies zusammen bedeutete für die 16 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Preisüberwachung (= 13,6 Vollzeitstellen) eine grosse Herausforderung und starke Arbeitslast.

Von den nahezu 1'000 Publikumsmeldungen mit Preisbeanstandungen waren im Vordergrund: Klagen betreffend Gesundheitswesen (142 Meldungen, wovon 63 Medikamente betreffend), Telekommunikation (90), Post inkl. Zollabfertigung (90), Öffentlicher Verkehr (85, wovon über die Hälfte betreffend Libero-Tarifverbund Bern) Energie- und Wasserversorgung (82) sowie Kabelfernsehen (50). (Weiteres zur Statistik siehe Kapitel III. Ziff. 4).

Eine grosse Zahl von Meldungen (108) aus dem Publikum betraf überdies die verschiedensten Einzelprodukte des Detailhandels, die an sich dem Wettbewerbsbereich zuzuordnen sind, die aber preislich im Vergleich mit dem Ausland als stossend empfunden werden. Die Preisvergleichsmöglichkeit mit den umliegenden Ländern ist, sicher auch bedingt durch die Einführung von Euro-Preisen, besser geworden, was auch das subjektive Preisbewusstsein in der Schweizer Bevölkerung gestärkt hat.

### **2. Hochpreisproblem als volkswirtschaftliches Problem**

Die Preisüberwachung hat von ihren Ursprüngen her den Charakter einer Massnahme des Konsumentenschutzes, ebenso des Schutzes des Kleinhändlers und Kleinunternehmers. Doch zunehmend hat die Preisfrage im Hochpreisland Schweiz eine makroökonomische Dimension. Diese möchten wir im Folgenden kurz ausbreiten.

Während sich die schweizerischen Exporteure auf Gedeih und Verderb an den Weltmarktpreisen oder EU-Preisen ausrichten müssen, sind sie bei den Importpreisen in der Regel einer deutlichen Preisüberhöhung im

Vergleich zum Ausland unterworfen. Im Binnensektor haben wir zudem oft überhöhte Preise, weil kein Wettbewerbsdruck wirksam ist.

Wir importierten 2004 Waren für rund 130 Mia. Franken. Wenn wir einmal die Agrarimporte (die einem Sonderregime unterliegen) und die Erdölprodukte (bei denen Weltmarktpreise herrschen) abziehen, verbleiben über 110 Mia. Franken Warenimporte, bei denen auf Grund mehrerer Studien (Seco, Swiss Retail Federation, Preisvergleichsanalysen Prof. R. Zäch) durchschnittlich eine Mehrwertsteuerbereinigte Preisüberhöhung gegenüber Deutschland von 20 Prozent veranschlagt werden muss. Die schweizerische Wirtschaft zahlt also schätzungsweise 20 Mia. Franken mehr für ihre Einkäufe und Zulieferungen von Produkten aus dem Ausland. Fazit: Die schweizerische Wirtschaft exportiert zu Weltmarkt- oder Europapreisen und importiert zu 20 Prozent überhöhten Preisen. Dass dieser Preisgap eine negative Wirkung auf das Wachstum hat, ist offensichtlich.

Die überhöhten Importpreise werden überlagert durch Preisüberhöhungen, die sich aus ineffizient betriebenen technischen Monopolen (Wasser, Abwasser, Strom-, Schienen-, Telekom-Netze) und administrierten Preisen ergeben. Diese verhindern oder verzögern Produktivitäts- und Effizienzverbesserungen im Binnenmarkt.

Aus zahlreichen Zuschriften kennen wir die besorgte und an sich nahe liegende Frage nach dem Lohnniveau, die sich aus der Forderung nach tieferen Preisen ableitet: Bewirkt der Preisdruck nicht auch einen Lohn- und Preisdruck im Inland? Hierzu ist zu unterscheiden, ob die Wertschöpfung der Leistungserstellung hauptsächlich im Inland oder im Ausland stattfindet. Weiter muss geprüft werden, ob der mangelnde Preisdruck zu Ineffizienzen führt. Dazu zwei Beispiele zur Illustration: Von einem Café Crème im Restaurant gehen etwa 6 Rappen für den Kaffeeimport weg, der grösste Teil der Wertschöpfung besteht aus Dienstleistungen im Inland, also aus Löhnen, Mieten, Baupreisen usw. Ein Preisdruck beim Café Crème kann demzufolge auch zu einem Lohn- und Preisdruck im Inland führen. Wenn dem gegenüber ein Medikament mit überhöhtem Importpreis aus dem Ausland stammt (70 Prozent des Medikamentenkonsums wird importiert) oder wenn Autoersatzteile importiert werden müssen, dann ist die höhere Wertschöpfung im Ausland lokalisiert - der Gewinner ist der ausländische Hersteller und allenfalls dessen Vertriebsfiliale in der Schweiz. Das Hochpreisland Schweiz zahlt dank seiner hohen Kaufkraft eine Art „Protektionsrente“ ans Ausland.

Aus diesem Grund verfolgen wir konzeptionell eine Doppelstrategie: Wir bekämpfen Preismissbräuche und damit Ineffizienzen im Inland und thematisieren gleichzeitig systemisch die Marktordnungen mit hohen Importpreisen, wobei nach unserer Einschätzung makroökonomisch das volkswirtschaftliche Gewinnpotenzial bei den Importpreisen bedeutend grösser zu veranschlagen ist.

### 3. Unsere Arbeitskonzeption

„Die Preisüberwachung ist das Kompetenzzentrum des Bundes zur Überwachung der Preise, die nicht das Ergebnis wirksamen Wettbewerbs sind“, so steht es in der Organisationsverordnung des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (Art. 11). Wir verfolgen in unserem Arbeitskonzept zwei Vollzugsmethoden nebeneinander, nämlich einerseits die kasuistische Bearbeitung von Meldungen und Einzelanfragen und andererseits die systemische Intervention bezüglich der preisbestimmenden Rahmenbedingungen und Teilmarktordnungen. Beide Methoden bedingen sich gegenseitig.

- Wir arbeiten erstens kasuistisch, d.h. einzelfallweise gehen wir den Meldungen und Anfragen betreffend überhöhten Preise nach, sei es von Amtes wegen (auf Grund von Empfehlungsrechten bei administrierten Preisen) oder sei es auf Grund von Begehren aus der Bevölkerung und der Wirtschaft (sog. Publikumsmeldungen).
- Auf Grund der Erkenntnisse aus den Einzelfällen arbeiten wir zweitens auch systemisch und konzeptionell, in dem wir mittels Interventionen, Forderungen, Empfehlungen an andere Bundesämter und Kantone, ebenso im Rahmen der Ämterkonsultationen, aktiv werden. Dabei erzeugen wir verwaltungsintern oft wenig Freude, weil wir die negativen Preiswirkungen der regulatorischen Tätigkeit aufzeigen müssen. Zahlreiche Ämter sind regulatorisch aktiv zum Beispiel mit dem Ziel, die Sicherheit zu erhöhen – Medikamentensicherheit, Produktesicherheit, Patentschutz, Lebensmittelkontrolle, Stromversorgungssicherheit, Anschreibepflichten, Verpackungsvorschriften, Konformitätsvorschriften – und die preistreibenden Folgewirkungen dieser regulatorischen Rahmenbedingungen bleiben weitgehend unbeachtet. Auf den Punkt gebracht: Alle regulieren – und niemand denkt an den Preis!

### 4. Interventionen zu Einzelbereichen

Die Erkenntnis aus Einzelfällen muss einen Lern- und Reformeffekt auf die gesamte Staatstätigkeit haben. Hier sind einige wichtige Stellungnahmen zu preispolitischen Rahmenbedingungen und Aktivitäten aufgeführt, die wir mehrmals im Einvernehmen oder gemeinsam mit der Wettbewerbskommission WEKO deponiert haben.

- **Parallelimporte**

Wir plädierten im Rahmen des bundesrätlichen Berichts über Parallelimporte dezidiert für die Zulassung von Parallelimporten in der Schweiz. Denn der Wettbewerbsdruck durch importierte, gleichwertige Produkte würde automatisch Preismissbräuche verhindern.

- **Patenterschöpfung**

Im Vorfeld der Vorbereitung einer Patentgesetzrevision, die an sich der Ausweitung des Patentschutzes auf die Biotechnologie dient, plädierten wir gegen die vom zuständigen Departement vorgeschlagene Verankerung der nationalen Patenterschöpfung. Die gesetzliche Verankerung der nationalen Patenterschöpfung, die vom umstrittenen Bundesgerichtsentscheid Jumbomarkt/Kodak von 1999 eingeleitet worden war, ist in ihrer Wirkung marktabschottend und preistreibend. Mit einer nationalen Patenterschöpfung kann der schweizerische Markt über Alleinimporteure oder Alleinvertreiber, die das Patent allein nutzen, kontrolliert werden. Parallelimporte werden dadurch verhindert. Eine regional-europäische Patenterschöpfung würde den schweizerischen Markt öffnen, ohne dass der Erfinderschutz im In- oder Ausland tangiert würde.

- **Cassis de Dijon-Prinzip (EU)**

Wir setzten uns für die Einführung und einseitige Anwendung des Cassis de Dijon-Prinzips in der Schweiz ein, weil nach unserer Erfahrung zahlreiche technische Normen und Detailvorschriften die Marktöffnung und damit den Preisdruck verhindern. Die schweizerischen Rahmenbedingungen der Markt- und Produktnormierung sind nicht weit von jenen der EU entfernt. Sie wirken bloss dadurch marktabschottend, weil sie anders formuliert und nicht homogenisiert sind.

- **Medikamente**

Wir haben gegenüber der Swissmedic einen Vorschlagskatalog für Änderungen des preistreibenden Medikamentenzulassungsregimes unterbreitet. Diese Forderungen umfassen zusammengefasst:

- Eine Relativierung des Zulassungsmonopols, z.B. durch die Anerkennung der Medikamentenzulassung seitens der europäischen Behörde EMEA;
- Eine verstärkte Kompetenzdelegation an die Spitäler und Spitalapotheker, z.B. für den Direktimport zu Händen des Spitalgebrauchs;
- Zulassungs- und Abgabeerleichterungen für traditionell als problemlos erkannte Produkte, z.B. von Hausmitteln;
- Eine Gebührenordnung, welche den Marktzutritt möglichst wenig behindert, d.h. eine Reduktion der hohen Gebühren und Dokumentationskosten für Spitalapotheken;
- Eine Feststellung der therapeutischen Aequivalenz der neu zuzulassenden Medikamente, d.h. Aussagen über den therapeutischen Mehrwert, die bei der Preisfestsetzung eine Rolle spielen müssten.

Wir haben auch mit dem Bundesamt für Gesundheit BAG bezüglich der Medikamentenpreisfestsetzung und –preisüberprüfung Verbindung aufgenommen. Insbesondere müssten die Preise der vor 1995 zugelassenen Medikamente vollständig überprüft werden, ebenso sind die neu zugelassenen nach 2 Jahren einem erneuten Preisvergleich zu unterziehen.

- **Stromtarife**

In der verwaltungsinternen Vorbereitung des Stromversorgungsgesetzes (StromVG) setzten wir uns für eine klare staatliche Kompetenz zur Preiskontrolle der Durchleitungsgebühren (neu: Netznutzungsentgelte) ein, weil diese letztlich im Monopolbereich verbleiben. Bei der Berechnung der Abschreibungskosten der Netze unterstützen wir ein Rechnungsmodell, das auf dem Anschaffungszeitwert basiert. Wir lehnen das preistreibende Modell der Wiederbeschaffungswerte für Elektrizitätsnetze ab (siehe Kapitel II. Ziff. 1.3).

- **Kantonale und kommunale Tarife**

Gegenüber Kantonen haben wir ebenfalls systemische tarifwirksame Empfehlungen bezüglich der administrierten oder staatlich beeinflussten Preise abgegeben. Auf Grund unserer Empfehlung hat z.B. der Kanton Bern die Finanzierungsvorschriften für die Abwassernetze und -entsorgung in dem Sinne gelockert, dass bei der Kanalisations-Infrastruktur weniger hohe Reserven gebildet werden müssen, was den Gemeinden und Städten im Kanton Bern eine Senkung der Abwassergebühren erlaubt hat.

## 5. Methoden der Preissmissbrauchsprüfung

Die Priorität unserer Arbeit liegt bei den behördlich festgelegten (=administrierten) oder behördlich beeinflussten Preisen und bei den natürlichen Monopolen, die auf Netzen beruhen und aus technischen Gründen keinen Preiswettbewerb zulassen: Elektrizitäts-, Telekom-, Schienen-, Wasser- und Abwassernetze und marktbeherrschende Unternehmungen. Die Preissmissbrauchsanalyse fördert Potentiale zur Effizienzverbesserung und Produktivitätserhöhung oder versteckte Besteuerungen zu Tage. Beispielsweise haben wir bei den Spitälern ein- und derselben Kategorie Fallpauschalen festgestellt, die zwischen rund 5'000 und rund 8'000 Franken für vergleichbare Leistungen gestreut sind. Oder wir haben im Elektrizitätsbereich Tarife, die um mehr als 25 Prozent nach unten und nach oben vom schweizerischen Mittelwert abweichen. Diese enorme Streuung von Preisen im Monopolbereich zeigt die Bedeutung und Herausforderung für die Preisüberwachung.

Von Bereich zu Bereich müssen wir unterschiedliche Methoden der Preissmissbrauchsprüfung anwenden. Das Preisüberwachungsgesetz (Art. 13) erlaubt verschiedene Überprüfungsverfahren: Eine Kostenanalyse, eine Methode zum Preisvergleich auf Vergleichsmärkten (Benchmarking),

die Gewinnanalyse oder auch branchenspezifische Methoden wie z.B. die Long Run Incremental Cost-Analyse (LRIC), die bei leitungsbezogenen Preisen angewandt wird.

Im vergangenen Jahr konnten wir zwei methodische Durchbrüche bei der Preismissbrauchsüberprüfung verzeichnen: Im Bereich der Spitaltarife, bei denen wir ein Empfehlungsrecht gegenüber Kantonen ausüben, hat der Bundesrat in präjudizierenden Rekursfällen unsere Methode des Benchmarking für Spitalpauschalen sanktioniert und uns damit grünes Licht für die weitere Anwendung der Preisüberprüfungsmethode bei Spitälern gegeben.

Im Falle der Gebühren für die Grundversorgung für Radio- und Fernsehkanäle durch Kabelbetreiber haben wir vom Bundesgericht in einem wichtigen Präzedenz-Urteil zum Fall ACTV die Zuständigkeit und Preisüberprüfungsmethode gutgeheissen erhalten (Kapitel II. Ziff. 3), was uns daraufhin die Verhinderung der vorgesehenen massiven Anhebung der Cablecom-Grundversorgungstarife ermöglichte. Diese Regelung der Preisüberwachung alleine hat den Haushalten gut 100 Mio. Franken an Kostenerhöhungen erspart (Kapitel II. Ziff. 4).

## **6. Administrierte Preise im Vordergrund**

Der Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements hat uns, ausgelöst durch eine Motion der FDP-Fraktion, im September 2004 den Auftrag zur verstärkten Missbrauchsüberprüfung im Bereich der administrierten Preise erteilt (weiteres siehe Kapitel IV. Ziff. 1).

Wir haben die konzeptionelle Arbeit rund um die administrierten Preise vertieft und sind daran, im ersten Quartal 2005 eine Typologisierung und Inventarisierung der behördlich beeinflussten Preise vorzunehmen. Dabei dürfen nicht nur die administrierten Preise im engeren Sinn, also die behördlich festgesetzten Tarife, verstanden werden. Vielmehr dürfen auch die Preisfolgewirkungen staatlicher und regulatorischer Aktivitäten nicht ausser acht gelassen werden. Staatliche Preiswirkungen gibt es nicht nur dort, wo z.B. der Bund Briefposttaxen, die Kantone Spitaltarife oder die Gemeinden Abwassergebühren direkt behördlich festlegen; sondern es gibt sie auch dort, wo staatliche Behörden die Medikamentenzulassung regeln oder von der EU abweichende Anschreibe- oder Verpackungsvorschriften durchsetzen. Mit anderen Worten: Nicht nur Bahn-, Post- und andere öffentliche Monopole, sondern auch Privatanbieter geniessen dank spezieller Marktordnungen aufgrund regulatorischer Rahmenbedingungen des Staates einen Preisschutz. Die Preispolitik muss beide Bereiche angehen. In nächster Zeit werden im Bereich der administrierten Preise insbesondere die Elektrizitätstarife und die Medikamentenpreise angegangen.

## II. AUSGEWÄHLTE THEMEN AUS DEM TÄTIGKEITSBEREICH DER PREISÜBERWACHUNG

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

### 1. Elektrizitätspreise

*Im vergangenen Jahr hat die Preisüberwachung auf dem Internet die Resultate ihres Vergleichs der schweizerischen Elektrizitätspreise veröffentlicht. Zudem wurden die Vergleichsgrafiken durch nationale und regionale Karten ergänzt. Neben Preissenkungen haben diese Karten Diskussionen innerhalb der Branche ausgelöst und gewisse Wiederverteiler dazu gebracht, die Unterstützung der Preisüberwachung zu suchen, um auf diese Weise Preisreduktionen bei ihren Stromlieferanten zu erreichen. Auf diese Weise haben z.B. Verbände von Wiederverkäufern aus der Nord- und Ostschweiz Preiskonzessionen seitens der Axpo erzielt. Schliesslich hat die Preisüberwachung bei der Erarbeitung des Stromversorgungsgesetzes (StromVG) mitgearbeitet, welches Ende 2004 dem Parlament vorgelegt wurde.*

#### 1.1. Transparenz

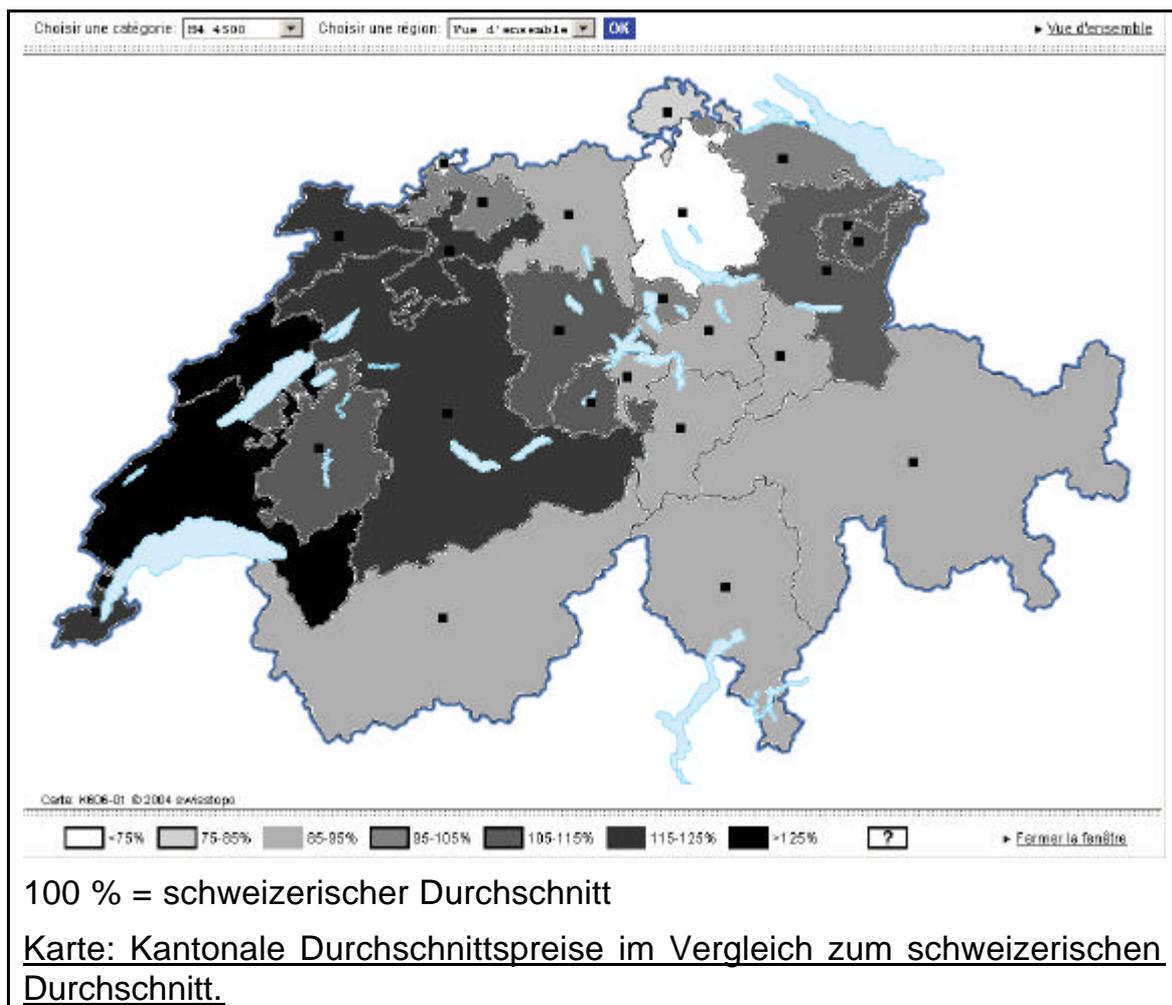
Ende August 2003 hat die Preisüberwachung auf ihrer Website (vgl. <http://strompreise.preisueberwacher.ch>) in grafischer Form die Preise aller Schweizer Elektrizitätsverteilunternehmen (EVU) veröffentlicht<sup>1</sup>. Seit Juli 2004 ist es zudem möglich, auf dieser Website für alle Kundenkategorien eine kartographische Darstellung der durchschnittlichen kantonalen und kommunalen Preise im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt abzurufen (vgl. untenstehende Karte). Diese Karten erlauben viele Rückschlüsse. Das nachfolgend wiedergegebene Beispiel zeigt z.B. für die gewählte Kundenkategorie, dass in der Westschweiz im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt hohe Preise verrechnet werden.

Die Website gibt eine Gesamtübersicht über die schweizerischen Elektrizitätspreise. Sie enthält jedoch keinerlei Informationen darüber, ob ein Preis angemessen oder allenfalls missbräuchlich ist. Für eine diesbezügliche Beurteilung müssten weitere Faktoren wie z.B. die Anschlussdichte oder die geographische Situation berücksichtigt werden.

Die Website wird ständig aktualisiert aufgrund der von den EVU eingereichten Informationen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Jahresbericht 2003 des Preisüberwachers; RPW/DPC 2003/5, S. 1001 ff.



## 1.2. Preissenkungen

Dank diesem Preisvergleich ist es erstmals gelungen, Preistransparenz zu schaffen, was sowohl von den EVU und ihren Kunden als auch von Wirtschaft und Politik begrüsst worden ist. Diese neue Preistransparenz hat zudem auch einen erheblichen Druck auf die Strompreise ausgeübt, was sich daran zeigte, dass nach Eröffnung der Website eine erste Welle von Preissenkungen (über hundert EVU) registriert worden ist.

Die Preisüberwachung hat zudem mit den 80 Unternehmen Kontakt aufgenommen, welche die höchsten Preise praktizieren. Diesen EVU wurde die Frage gestellt, ob baldige Preissenkungen geplant sind. Für den Fall, dass dies nicht vorgesehen ist, wurde nach den Gründen für das praktizierte Preisniveau gefragt. Dieses Vorgehen hat zum einen weitere Preissenkungen bewirkt und zum anderen ungünstige Kauf- und / oder Verteilungskonditionen als Hauptgründe für die hohen Preise zutage gefördert.

Im Verlauf des Jahres 2003 haben sich Verbände von Axpo-Wiederverteilern bei der Preisüberwachung über die Preise ihres Stromlieferanten beklagt. Ende 2003 haben schliesslich Verhandlungen zwischen dem Energieunternehmen Axpo, den von Axpo belieferten Kan-

tionsswerken, deren lokalen Wiederverteilern sowie der Preisüberwachung stattgefunden. Diese Verhandlungen haben einerseits zu einer Preissenkung der Axpo per 1. Oktober 2004 geführt. Andererseits haben die betroffenen Kantonswerke und deren Wiederverkäufer die Zusicherung abgegeben, dass mindestens diese Axpo-Preissenkung an die Stromendkunden weitergegeben werde. Dies führte insgesamt zu einer zweiten Welle von Preissenkungen.

### 1.3. Stromversorgungsgesetz

Die am 22. September 2002 erfolgte Ablehnung des Elektrizitätsmarktgesetzes (EMG) vermochte die Liberalisierung des Strommarktes nicht aufzuhalten. So hat das Bundesgericht im Fall der Unternehmen Migros und Watt gegen die Freiburgischen Elektrizitätswerke die Verpflichtung der Elektrizitätsunternehmen zur Durchleitung des Stroms eines Drittanbieters durch das eigene Netz gegen eine angemessene Entschädigung bejaht. In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat die Erarbeitung eines neuen Stromversorgungsgesetzes (StromVG) lanciert. Während dem Jahr 2004 hat sich die Preisüberwachung an der Erarbeitung dieses neuen Gesetzes beteiligt. Sie legte dabei ihren Schwerpunkt auf die Methode zur Festsetzung und Regulierung der Netznutzungsentgelte.

#### Netznutzungsentgelte

Das Gesetzgebungsprojekt sieht die Einsetzung eines branchenspezifischen Regulators vor. Die Preisregulierung gehört ebenfalls zu den Aufgaben dieser Elektrizitätskommission. Dieser Kommission käme aus Sicht des Preisüberwachungsgesetzes (PüG) der Status einer "anderen bundesrechtlichen Preisüberwachung" gemäss Art. 15 PüG zu. Sie müsste somit den Preisüberwacher vor ihren Entscheiden konsultieren. Für den Fall, dass sie einer Stellungnahme des Preisüberwachers nicht folgte, hätte sie die Gründe für ihre abweichende Haltung in ihrem Entscheid anzuführen.

Anlässlich der Erarbeitung der Elektrizitätsmarktverordnung (EMV) im Jahr 2002 entwickelte die Preisüberwachung eine einfache und unbürokratische Methode zur Festsetzung und Regulierung der Netznutzungsentgelte. Diese auf Buchwerten basierende Beurteilungsmethode sollte die Netzbetreiber dazu motivieren, weiterhin in den Unterhalt ihrer Netze zu investieren und dank dem in den Regulationsmechanismus der Nutzungsentgelte eingebauten Benchmarking mittelfristig zu einer Kostensenkung führen. Die Methode hätte mit dem EMG in Kraft treten können und wäre in erster Linie von den Netzbetreibern angewandt worden, während der staatliche Regulator nur in Streitfällen und besonderen Situationen zum Zuge gekommen wäre<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Die damals vorgeschlagene Methode ist im Detail im Jahresbericht 2001 des Preisüberwachers beschrieben und publiziert in RPW/DPC 2001/5, S. 867 ff. (abrufbar unter [www.preisueberwacher.ch](http://www.preisueberwacher.ch)).

Aufgrund der Einwände der Branche wurde diese Methode zur Regulierung und Fixierung der Netznutzungsentgelte nicht in die damals vorgesehene Elektrizitätsmarktverordnung übernommen. Man hatte die von der Preisüberwachung vorgeschlagene Methode durch Regeln zur Berechnung der Durchleitungsentgelte ersetzt, welche maximal auf den Anschaffungskosten und den Anschaffungszeitwerten beruhten. Auch wenn diese Methode den Netzbetreibern die Deckung ihrer gesamten kalkulierten Kosten garantiert und die Regulierung der Tarife sowie die eventuelle Anwendung eines Benchmarkings dem alleinigen Entscheid einer Schiedskommission überlässt, hält die Preisüberwachung diese Lösung für einen Kompromiss zwischen ihren ursprünglichen Vorschlägen und dem Wunsch der Branche, die Berechnung der Durchleitungsentgelte auf Wiederbeschaffungswerte abzustützen. Die Preisüberwachung hat sich somit dafür eingesetzt, dass zumindest diese Kompromisslösung in die definitive Version des StromVG Eingang gefunden hat – umso mehr als diese Regeln im Rechtsstreit Migros-Watt gegen die Freiburgischen Elektrizitätswerke vom Bundesgericht als mögliche Vorgehensweise zur Ermittlung der Durchleitungsentgelte zum heutigen Zeitpunkt angesehen worden sind.

#### **1.4. Ausblick**

Im Jahr 2005 wird die Preisüberwachung im Elektrizitätsbereich folgende Schwerpunkte setzen:

- Aufgrund der Entwicklungen auf dem Elektrizitätsmarkt wird sie *Netznutzungsentgelte* beurteilen müssen, welche ihr schon heute von den Unternehmen unterbreitet werden. Zu diesem Zweck wird die Preisüberwachung eine Beurteilungsmethode entwickeln, welche sie auch nach Inkraftsetzung des StromVG anwenden kann.
- Zudem wird die Preisüberwachung weiterhin die ihr unterbreiteten *Strompreisfälle* behandeln. So wird sie z.B. im Fall Industrielle Betriebe von Biel, Thun und Bern gegen die Bernischen Kraftwerke AG Stellung beziehen.
- Weiter nimmt die Preisüberwachung im Rahmen des Projekts der 80 teuersten Elektrizitätsunternehmen vertiefte Abklärungen ausgewählter Fälle in Aussicht.
- Die Website wird weiterhin à jour gehalten aufgrund der Preisänderungen, welche die Unternehmen der Preisüberwachung mitteilen.
- Schliesslich wird die Preisüberwachung die parlamentarischen Arbeiten zum neuen Stromversorgungsgesetz aufmerksam verfolgen.

## 2. BLS-Autoverlad

*Die Preisüberwachung konnte sich nach zähen Verhandlungen mit der BLS Lötschbergbahn AG (BLS) auf eine differenzierte Tarifiereduktion im Autoverlad am Lötschberg einigen. Eine Preissenkung war erforderlich geworden, weil die BLS im Autoverlad den Benutzern zu hohe Preise verrechnete und dadurch unübliche Gewinne erzielte. Gemäss der getroffenen Vereinbarung kostet eine Durchfahrt ab dem Fahrplanwechsel vom 12. Dezember 2004 für Personenwagen von Montag bis Donnerstag neu noch Fr. 20.- statt Fr. 25.-. Die Preise für die Durchfahrt von Lieferwagen und Kleinbussen werden von Fr. 36.- auf Fr. 20.- gesenkt. An Freitagen, Wochenenden sowie an allgemeinen Feiertagen gilt für diese Fahrzeugkategorien weiterhin ein Preis von Fr. 25.- pro Durchfahrt.*

Die Tarife des BLS-Autoverlades am Lötschberg gaben seit Jahren Anlass zu Meldungen bei der Preisüberwachung. Der Preis von Fr. 25.- für den knapp viertelstündigen Transport eines Personenwagen durch den Lötschbergtunnel wurde von Benutzern als überhöht kritisiert. Ebenfalls Gegenstand von Kritik bildete der Tarif für Lieferwagen, der sich auf Fr. 36.- belief.

### 2.1. Indizien für Preismissbrauch

Erste Abklärungen der Preisüberwachung ergaben, dass die Preise im Autoverlad tatsächlich als zu hoch bezeichnet werden müssen. Die BLS wurde über diese Einschätzung informiert und in der Folge im Dezember 2002 im Hinblick auf eine einvernehmliche Regelung zu Verhandlungen eingeladen. Die BLS stellte sich auf den Standpunkt, im Autoverlad über keine Marktmacht zu verfügen, womit gleichzeitig auch die Zuständigkeit der Preisüberwachung bestritten wurde. Die Verhandlung führte deshalb zu keiner Einigung. In der Folge verfasste die Preisüberwachung auf Antrag der BLS ihre Wettbewerbsanalyse, die der Wettbewerbskommission (Weko) zur Stellungnahme unterbreitet wurde. In dieser Zeit wurden die Verhandlungen zur Erzielung einer einvernehmlichen Regelung sistiert.

### 2.2. Marktmacht der BLS

Die Preisüberwachung kommt in ihrer Wettbewerbsanalyse zum Schluss, dass die BLS im relevanten Markt über Marktmacht im Sinne von Art. 2 Preisüberwachungsgesetz (PüG) verfügt. Als relevanter Markt gilt dabei der Verlad von Personenfahrzeugen und Insassen vom Norden via Lötschberg ins Oberwallis und zurück, wobei die Nachfrage im Wesentlichen aus der Agglomeration Bern/Kanton Bern sowie den weiter nördlich und östlich davon gelegenen Gebieten (deutschsprachigen Nachbarkantone Berns, Zürich, Basel, Deutschland und Benelux) stammt. Es herrscht keine Konkurrenz, weil es keine weiteren kommerziellen Anbieter gibt, die um die Konsumenten werben würden. Die einzigen, allerdings unechten Konkurrenten sind der Verzicht oder die Selbstproduktion der Transport-

dienstleistung (mittels Fahrt über die Autobahn via Vevey). Selbstproduktion und Autoverlad sind zudem aus Sicht der Kunden nur in einem schmalen Korridor am Übergang vom Oberwallis ins Mittelwallis nicht durch eine Substitutionslücke voneinander getrennt, wie die empirische Untersuchung der Preisüberwachung zeigt. Nur ein kleiner Anteil der touristischen Nachfrage im Autoverlad hat aber diese Region als Zielgebiet. Für das Gros der touristischen Reisen – also jene mit Zielgebiet Oberwallis – stellt deshalb selbst die Eigenproduktion keine (unechte) Konkurrenz mehr dar.

Weiter hält die Preisüberwachung fest, dass Wettbewerb ein dynamischer Prozess ist, der durch Vorstoss- und Verfolgungsphasen gekennzeichnet sei, wobei Marktunvollkommenheiten das Ergebnis initiativer Wettbewerbshandlungen sind. Derart erzielte Vorsprungsgewinne werden aufgezehrt, wenn Wettbewerb herrscht. Dies trifft für den Autoverlad am Lötschberg nicht zu. Die BLS verfügt über Preissetzungsspielräume, die genützt werden, u.a. zur Vornahme von nicht marktkonformen Abschreibungen und zur Erwirtschaftung von überhöhten Gewinnen. Der für den Wettbewerb charakteristische, von den Beteiligten unkontrollierbare Druck auf Preise und Kosten - und damit auf den Gewinn - fehlt im BLS-Autoverlad. Bei der Preissetzung wird die BLS am ehesten durch politische Einflussnahmen und durch die öffentliche Meinung begrenzt. Dieser Preisbildungsmechanismus darf allerdings nicht mit Wettbewerb verwechselt werden. Weil die Abnehmer nicht die Möglichkeit haben, ohne erheblichen Aufwand auf vergleichbare Angebote auszuweichen (Art. 12 Abs. 2 PüG), sind die Preise im Autoverlad nicht das Ergebnis von wirksamem Wettbewerb im Sinne von Art. 12 Abs. 1 PüG. Die wettbewerbspolitischen Voraussetzungen für eine Intervention des Preisüberwachers sind damit erfüllt.

Die Weko bestätigte im Ergebnis die Analyse der Preisüberwachung, wonach die BLS im Autoverlad über Marktmacht im Sinne von Art. 2 PüG verfügt und die Preise damit nicht das Ergebnis wirksamen Wettbewerbs seien (Art 12 PüG).

Die für diesen Fall vorgesehene Wiederaufnahme der Verhandlungen fand im Sommer 2003 statt und führte zunächst erneut zu keinem Ergebnis. Auf den von der Preisüberwachung unterbreiteten Kompromissvorschlag wollte die BLS weder anlässlich der Sitzung noch nach Ablauf der Bedenkfrist Mitte Oktober eintreten. Die Preisüberwachung beschloss deshalb, die erforderliche Preissenkung nötigenfalls auf dem Verfügungsweg zu erwirken.

### **2.3 Preismissbrauchsprüfung**

Gestützt auf die von der BLS eingereichten Unterlagen erstellte die Preisüberwachung den Verfügungsentwurf, in dem dargelegt wurde, weshalb die Verladepreise für Personenwagen als missbräuchlich im Sinne des Preisüberwachungsgesetzes zu qualifizieren sind. Dieser Ent-

wurf wurde in der Folge der BLS zur abschliessenden Stellungnahme unterbreitet. Als massgeblich erschienen folgende Punkte:

- Das Rollmaterial (Lokomotiven, Verladewagen) wird systematisch über die normale Nutzungsdauer von 25 Jahren hinaus abgeschrieben. Diese Überabschreibungen stellen einen offensichtlichen Verstoss gegen das Preisüberwachungsgesetz dar, weil den Kunden Kosten doppelt verrechnet werden.
- Die in der Spartenrechnung ausgewiesene Eigenkapitalverzinsung bzw. der dieser zu Grunde liegende Buchwert des Rollmaterials ist zu hoch, da die Lokomotiven per Saldo ganz und die Verladewagen weitestgehend abgeschrieben sind. Die im Verlaufe des Jahres 2002 vorgenommene Aufwertung des Rollmaterials zur Finanzierung des Einkaufs in die Pensionskasse ASCOOP berechtigt nicht zur Verrechnung von kalkulatorischen Zinsen.
- Die Höhe des angemessenen Gewinns hängt wesentlich vom betriebsnotwendigen Kapital ab, wobei sich dieses aus dem betriebsnotwendigen Umlaufvermögen und dem Buchwert des aus eigenen Mitteln finanzierten Anlagevermögens zusammensetzt. Da unter Berücksichtigung der Überabschreibungen im Jahr 2002 im Autoverlad keine eigenen Mittel mehr im Rollmaterial gebunden waren, die risikogerecht zu verzinsen gewesen wären, bildet das betriebsnotwendige Umlaufvermögen die Grundlage für die Berechnung des angemessenen Gewinns. Der Zinssatz, zu dem das betriebsnotwendige Kapital zu verzinsen ist, wurde von der Preisüberwachung mit dem Capital Asset Pricing Modell (CAPM) ermittelt. Im Ergebnis zeigt sich, dass der von der Preisüberwachung ermittelte angemessene Gewinn nur einem Bruchteil dessen entspricht, was die BLS im Autoverlad effektiv als Gewinn ausweist. Die Differenz kann nicht als anrechenbare Kosten für die Tarifiermittlung berücksichtigt werden.

## 2.4 Einvernehmliche Regelung

Auf Grund dieses Verfügungsentwurfs der Preisüberwachung stellte die BLS Antrag, erneut Tarifverhandlungen aufzunehmen. Diese führten schliesslich zu folgender Einigung: Die Durchfahrt für Personenwagen von Montag bis Donnerstag kostet neu Fr. 20.- statt Fr. 25 wie bisher. Die Verladetarif für Lieferwagen und Kleinbusse werden von Fr. 36.- auf Fr. 20.- gesenkt. An Freitagen, Wochenenden sowie an allgemeinen Feiertagen gilt für diese Fahrzeugkategorien weiterhin ein Preis von Fr. 25.- pro Durchfahrt (vgl. einvernehmliche Regelung im Anhang).

Zu betonen ist schliesslich, dass die BLS im Autoverlad am Lötschberg auch mit diesen tieferen Preisen angemessene Gewinne erzielen wird. Die Preisüberwachung musste deshalb den Vorwurf der BLS, sie müsse zur Wahrung der Eigenwirtschaftlichkeit des Autoverlades das Angebot zu den Randzeiten reduzieren (BLS-Pressemitteilung vom 19. Oktober 2004), in aller Form zurückweisen.

### 3. Kabelfernsehgebühren ACTV SA

*Der Preisüberwacher war berechtigt, die Abonnementspreise der regionalen Kabelnetzbetreiberin Antennes Collectives de Télévision SA (Moutier) herabzusetzen und die verfügte Preisherabsetzung war rechtmässig. Dies ergibt sich aus einem im Jahr 2004 ergangenen Grundsatzurteil des Bundesgerichts. Der Entscheid des Bundesgerichts ist über den konkreten Fall und das Kabelfernsehdossier hinaus von grundsätzlicher Bedeutung für das Preisüberwachungsrecht.*

#### 3.1. Vorgeschichte

Im Jahr 2001 hatte der Preisüberwacher die im Raum Délémont/Moutier tätige Kabelnetzbetreiberin Antennes Collectives de Télévision SA (ACTV SA) mittels Verfügung angewiesen, die Abonnementsgebühren per 1. Januar 2002 von monatlich Fr. 23.70 auf Fr. 17.- (exkl. Mehrwertsteuer und Abgaben) zu reduzieren. Dieser Entscheid wurde von der ACTV SA erfolglos bei der Rekurskommission für Wettbewerbsfragen (REKO/WEF) angefochten. Daraufhin erhob die ACTV SA Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht. Mit Entscheid vom 14. Juni 2004 hat das Bundesgericht diese Beschwerde abgewiesen und den Entscheid des Preisüberwachers vollumfänglich geschützt<sup>3</sup>.

#### 3.2. Marktabgrenzung und Marktstellung

Das Bundesgericht hält in diesem Leitentscheid fest, dass ACTV SA in ihrem Versorgungsgebiet unbestrittenermassen die einzige Anbieterin von Kabelanschlüssen ist. Werde der Kabelanschluss auch sachlich als eigener Markt betrachtet, so sei ACTV ohne weiteres im Sinne von Art. 2 Preisüberwachungsgesetz (PüG) marktmächtig, und es bestehe im Sinne von Art. 12 PüG kein Wettbewerb. Umstritten sei, ob der Kabelempfang wirklich einen eigenen Markt darstelle oder ob es dazu vergleichbare Alternativen gebe, namentlich ob der Satellitenempfang ein Substitut sei.

Das Bundesgericht bestätigt, dass der konventionelle terrestrische Empfang kein Substitut darstellt, da dem Fernsehkonsumenten ein eingeschränkteres Angebot zur Verfügung stehe als beim Kabelanschluss. Ebenso wenig könnten Angebote wie Internet oder feste Träger (CD-Rom, DVD) als gleichwertige Alternativen betrachtet werden. Sie würden nicht die gleichen Informations- bzw. Unterhaltungsquellen erschliessen. Mit Recht habe die Vorinstanz schliesslich laufende oder künftige technische Entwicklungen (terrestrisches digitales Fernsehen oder weitere Entwicklungen) nicht einbezogen. Der relevante Markt habe auch eine zeitliche Komponente: Die meisten Konsumenten würden in der Regel Produkte, die erst in Entwicklung oder Einführung seien, nicht als Substi-

---

<sup>3</sup> Urteil 2A.306/2003 vom 14.06.04, BGE 130 II 449, publiziert in diesem Heft, S. 1486 ff.

tute für eingeführte und bewährte Produkte betrachten, jedenfalls nicht bei Produkten, welche zum aktuellen Konsum bestimmt seien.

Nach Ansicht des Bundesgerichts kommt als Substitutionsgut derzeit ernsthaft nur der Satellitenempfang in Frage. Die Vorinstanz habe nebst dem hohen Marktanteil von ACTV SA auch technische und juristische Schranken für den Satellitenempfang berücksichtigt. Mehrere Aspekte könnten in ihrer Gesamtheit dazu führen, dass das Alternativangebot (Satellitenempfang) nicht als vergleichbar im Sinne von Art. 12 Abs. 2 PÜG zu betrachten sei. Gemäss den Feststellungen der Vorinstanz - welche für das Bundesgericht verbindlich seien - habe der Kabelempfang für den Benutzer wesentliche Bedienungsvorteile. Der durchschnittliche Konsument wünsche einen möglichst unkomplizierten und verlässlichen Empfang und erachte eine Lösung, die von ihm technische Massnahmen oder Kenntnisse verlange, kaum als vergleichbar. Derartige Angebote könnten allenfalls für technisch interessierte und versierte Kunden vergleichbar sein, nicht aber - jedenfalls nach dem aktuellen Stand der Technik - für das Durchschnittspublikum. Eine Substitutionsmöglichkeit, welche nur von einem bestimmten Kundensegment als vergleichbar betrachtet werde, führe noch nicht zu wirksamem Wettbewerb.

Im weiteren verweist das Bundesgericht auf das Urteil vom 5. September 2003 i.S. Cablecom gegen Teleclub, wo das Bundesgericht selbst den Standpunkt bestätigt hat, dass die Möglichkeit des Satellitenempfangs nichts daran ändere, dass eine Kabelnetzbetreiberin als marktbeherrschendes Unternehmen zu betrachten sei, weil der Empfang via Kabel nicht durch den Satellitenempfang substituierbar sei.

Insgesamt hält das Bundesgericht fest, dass ACTV SA auf dem Markt für Kabelempfang eine mächtige bzw. gar marktbeherrschende Stellung einnehme und der von ihr verlangte Preis nicht das Ergebnis wirksamen Wettbewerbs sei.

### **3.3. Mitwirkungs- und Auskunftspflicht**

Das Bundesgericht hält u.a. fest, dass die Parteien eine gesetzliche Mitwirkungs- und Auskunftspflicht trifft. Diese Pflicht bestehe insbesondere hinsichtlich solcher Unterlagen, die naturgemäss nur die Parteien liefern könnten. Insbesondere gehe es nicht an, dass sich wie im vorliegenden Fall eine Partei vorerst weigere der Vorinstanz gewisse Unterlagen zur Verfügung zu stellen und anschliessend dieser Behörde vorwerfe, sie habe den Sachverhalt nicht genügend abgeklärt und ihre Untersuchungspflicht verletzt. Dies sei rechtsmissbräuchlich.

### **3.4. Prüfung des Preismissbrauchs**

Gemäss Bundesgericht sind bei der Prüfung, ob eine missbräuchliche Erhöhung oder Beibehaltung eines Preises vorliege, gemäss Art. 13 Absatz 1 PüG insbesondere die Preisentwicklung auf Vergleichsmärkten (lit. a), die Notwendigkeit der Erzielung angemessener Gewinne (lit. b), die Kostenentwicklung (lit. c), besondere Unternehmensverhältnisse (lit. d) und besondere Marktverhältnisse (lit. e) zu berücksichtigen. Das Gesetz enthalte keine Definition des missbräuchlichen Preises, sondern nur Elemente, die bei der Beurteilung zu berücksichtigen seien. Diese Elemente seien nicht abschliessend und stünden nicht in einem hierarchischen Verhältnis. Dem Preisüberwacher stehe daher in der Auswahl der anzuwendenden Methode ein erheblicher Ermessensspielraum zu.

Bezüglich der vom Preisüberwacher angewendeten Kostenmethode erklärt das Bundesgericht, dass der Preisüberwacher im konkreten Fall zu Recht auf diese abgestellt habe.

#### **Investitionen**

Der Preisüberwacher hat in seiner Kostenrechnung die Amortisation für die Aufrechterhaltung des Netzes berücksichtigt, nicht aber Investitionen für künftige Erneuerungen. Das Bundesgericht stellt sich auf den Standpunkt, dass es nach Sinn und Zweck der Preisüberwachung gerechtfertigt sei, dass Investitionen für künftige Erneuerungen in der Kostenrechnung nicht berücksichtigt würden. Die Kostenmethode müsse alle Kosten berücksichtigen, die zur Erstellung und Vermarktung einer Ware oder Leistung nötig seien. Darunter würden auch Aufwendungen für Forschung und Entwicklung fallen. Dies könne sich jedoch in der Regel nur auf Aufwendungen beziehen, die aktuell buchhalterisch berücksichtigt worden seien. Künftige Investitionen würden sich, nachdem sie vorgenommen worden seien, dannzumal in erhöhtem Amortisationsbedarf niederschlagen und in einer späteren Kostenrechnung allenfalls zu berücksichtigen sein. Sie sollten aber nicht schon im voraus, bevor sie überhaupt feststünden, berücksichtigt werden. Dies würde nämlich bedeuten, dass die Konsumenten einen Preis für eine Dienstleistung bezahlen müssten, die noch gar nicht angeboten werde.

#### **Stille Reserven**

Das Bundesgericht stellt grundsätzlich fest, dass die stillen Reserven dem Eigenkapital zuzurechnen und für die Bestimmung des angemessenen Gewinns im Sinne von Art. 13 Abs. 1 lit. b PüG mit zu berücksichtigen sind. Aus den weiteren Erwägungen des Bundesgerichts geht jedoch klar hervor, dass der Anteil der stillen Reserven, der offensichtlich nur dank missbräuchlich hoher Preise in der Vergangenheit gebildet werden konnte, nicht für die Gewinnberechnung zu berücksichtigen ist.

### 3.5. Fazit des Bundesgerichtsentscheids

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen kommt das Bundesgericht zum Schluss, dass ACTV SA auf dem Markt für Kabelempfang ein marktbeherrschendes Unternehmen darstellt und der von ihr verlangte Preis nicht das Ergebnis wirksamen Wettbewerbs ist. ACTV SA habe bisher einen missbräuchlich hohen Abonnentenpreis verlangt. Der von den Vorinstanzen (Preisüberwachung, REKO/WEF) herabgesetzte Preis erlaube ACTV SA die Erzielung eines angemessenen Gewinns und sei im Ergebnis nicht rechtswidrig.

## 4. Kabelfernsehgebühren Cablecom

*Die Abonnenten des Kabelfernsehbetreibers Cablecom erfahren im Jahr 2005 keine Preiserhöhung. Erst im Jahr 2006 kann Cablecom den Basispreis um Fr. 1.50 auf max. Fr. 21 (exkl. Gebühren und MWSt.) erhöhen. Diese Eckwerte stellen die wesentlichen Punkte in der einvernehmlichen Regelung dar, die nach intensiven Verhandlungen zwischen Cablecom und dem Preisüberwacher zustande gekommen ist. Cablecom plante ursprünglich, die monatlichen Kabelfernsehgebühren bereits per 1. Januar 2005 auf Fr. 25.- anzuheben. Damit hätten die über 1.4 Millionen Cablecom-Abonnenten, also rund die Hälfte der schweizerischen Kabelfernsehkunden, eine Erhöhung von 28 Prozent hinnehmen müssen. Die Überprüfung ergab, dass weder die Kosten von Cablecom noch ein Preisvergleich einen derartigen Preissprung rechtfertigen könnten.*

### 4.1. Ausgangslage

Die bestehende Obergrenze für den Kabelfernsehanschluss von Fr. 19.50 für die monatliche Abonnementsgebühr war bereits in einer einvernehmlichen Regelung vom 12. Dezember 2002 zwischen der Cablecom und dem Preisüberwacher festgelegt worden. Diese Vereinbarung war auf Ende 2004 befristet. Im Hinblick auf den 1. Januar 2005 hatte der Preisüberwacher die Abonnementsgebühren der Cablecom somit erneut zu beurteilen.

Cablecom plante, ab 1. Januar 2005 für den Radio- und Fernsehanschluss monatlich Fr. 25.- exklusive Urheberrechtsabgaben, BAKOM-Gebühr und Mehrwertsteuer zu verlangen, was einer Erhöhung um 28 Prozent entspricht. Diesen Schritt begründete sie mit den Kosten, die mit der aktuellen Abonnementsgebühren von monatlich Fr. 19.50 nicht gedeckt werden können. Die Preiserhöhung wurde anhand von zwei aufwändigen Berechnungsmodellen dargelegt. Während ein Modell die getätigten Investitionen zu aktuellen Marktpreisen bewertete (Wiederbeschaffungswerte), verwendete das andere Modell Daten aus der Jahresrechnung und historische Anschaffungswerte.

## 4.2. Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse

Cablecom erklärte sich zwar bereit, dem Preisüberwacher die Notwendigkeit der geplanten Erhöhung zu erläutern. Sie bestritt allerdings die Zuständigkeit und damit die rechtliche Eingriffskompetenz des Preisüberwachers im vorliegenden Fall. Gemäss Preisüberwachungsgesetz beschränkt sich die Zuständigkeit des Preisüberwachers auf marktmächtige Unternehmen oder Kartelle, deren Preise nicht das Ergebnis des wirksamen Wettbewerbs sind.

In einem ersten Schritt befasste sich der Preisüberwacher daher mit der Marktmacht der Cablecom und den Wettbewerbsverhältnissen, denen Kabelfernsehanbieter ausgesetzt sind. Von einer Wettbewerbssituation kann insbesondere dann ausgegangen werden, wenn die Abnehmer die Möglichkeit haben, ohne erheblichen Aufwand auf vergleichbare Angebote auszuweichen.

Dass der Satellitenempfang in der Regel keine Alternative zum Kabelfernsehempfang darstellt, wurde vom Preisüberwacher bereits in früheren Verfahren festgestellt und vom Bundesgericht in einem Urteil vom 14. Juni 2004 bestätigt.<sup>4</sup> Miet- und baurechtliche sowie technische Hindernisse führen dazu, dass die Installation eines Parabolspiegels in vielen Fällen erschwert oder gar nicht möglich ist. Obschon der Satellitenempfang auch bei Berücksichtigung der Installationskosten in der Regel bereits nach wenigen Jahren kostengünstiger als der Kabelfernsehempfang wäre, nutzen nur 10 Prozent der TV-Haushalte in der Schweiz diese Empfangsart, während 90 Prozent ihre Programme über Kabelnetze empfangen.<sup>5</sup>

Auch die Ankündigung des zukünftigen Fernsehangebots der Swisscom führt aus Sicht des Preisüberwachers nicht dazu, dass die monatlichen Gebühren der Kabelnetzbetreiber bereits heute unter Druck geraten wären. Ob dies zukünftig der Fall sein wird, hängt im Wesentlichen von der Angebotsgestaltung der Swisscom und der Verbreitung von DSL-Anschlüssen ab, die für den Fernsehempfang via Telefonkabel eine notwendige Bedingung darstellen. Sollte sich Swisscom bei der Übertragung von Rundfunkprogrammen zukünftig als ernstzunehmende Konkurrentin der Cablecom etablieren, wird die Beurteilung zu überprüfen sein.

Der Preisüberwacher kam zum Schluss, dass Cablecom heute und in naher Zukunft in den versorgten Gebieten nicht nur über eine marktmächtige, sondern sogar über eine monopolnahe Stellung verfügt und die monatlichen Kabelfernsehgebühren nicht Ergebnis des wirksamen Wettbewerbs sind. Diese Beurteilung wurde von der Wettbewerbskommission

---

<sup>4</sup> Vgl. Kapitel II, Ziff. 3

<sup>5</sup> Quelle: BAKOM: Der Schweizer Fernmeldemarkt im internationalen Vergleich: Um die Schweiz erweiterter Auszug aus dem 9. Implementierungsbericht der Europäischen Union, S. 117.

überprüft und bestätigt. Die rechtliche Zuständigkeit des Preisüberwachers war damit festgestellt.

### 4.3. Preisanalyse

Um zu prüfen, ob die Erhöhung der Kabelfernsehgebühren missbräuchlich ist, wurden einerseits die Kosten der Cablecom analysiert, andererseits die monatlichen Gebühren einem Vergleich mit anderen Kabelnetzbetreibern unterzogen.

#### 4.3.1. Kostenanalyse

Bei der Kostenanalyse überprüfte der Preisüberwacher die Berechnungen, die von Cablecom eingereicht wurden, um die Notwendigkeit einer Preiserhöhung zu belegen. Die Kosten des Basisangebots wurden in erster Linie anhand eines sogenannten LRIC-Modells aufgezeigt, das die zukünftigen langfristigen Zusatzkosten (long run incremental costs; LRIC) ausweist. In diesem Modell wird die Infrastruktur der Cablecom zu Wiederbeschaffungspreisen neu bewertet. Um die Ergebnisse dieser Modellrechnung zu plausibilisieren, wurde von Cablecom basierend auf Zahlen der Jahresrechnung 2002 und 2003 eine weitere Kalkulation durchgeführt, die ebenfalls belegen sollte, dass die Kosten der Cablecom mit den aktuellen Abonnementsgebühren bei weitem nicht gedeckt werden können.

Eine grundsätzliche Differenz zwischen Cablecom und Preisüberwacher ergab sich bereits in der **Produktdefinition**. So machte Cablecom geltend, dass ihr Basisangebot nicht nur einen Kabelfernsehanschluss, sondern die Bereitstellung einer multifunktionalen Option darstelle, die ermögliche Rundfunk, Internet und Telefonie aus einer Hand zu beziehen (Triple Play). Die Infrastrukturkosten des Cablecom-Netzes sollen daher durch die monatlichen Abonnementsgebühren des Basisangebots gedeckt werden, unabhängig davon, ob neben dem Radio- und Fernsehempfang auch Telefonie- oder Internetdienste genutzt werden.

Der Preisüberwacher konnte nachvollziehen, dass der Aufbau von Telefonie- und Internetdiensten zu zusätzlichen Investitionen geführt hat. Diese dürfen aber nicht zu einer Verteuerung des Kabelfernsehempfangs führen. So sollen die Kosten von denjenigen Konsumenten getragen werden, welche die Dienste letztlich auch nutzen.

Auch aus wettbewerbspolitischer Sicht ist die von Cablecom angestrebte Aufteilung der Kosten auf Dienste problematisch, weil Cablecom im Kabelfernsehmarkt über eine monopolnahe Stellung verfügt. Es besteht damit die Gefahr, dass ein möglichst grosser Anteil der Gesamtkosten der Cablecom den „gefangenen“ Kabelfernsehkunden verrechnet werden, um Internet- und Telefoniedienste, die mit Angeboten der Swisscom und anderen Telekommunikationsunternehmen im Wettbewerb stehen, billiger anbieten zu können.

Die von Cablecom geltend gemachten **Kapitalkosten** zur Finanzierung des eingesetzten Fremd- und Eigenkapitals mussten ebenfalls korrigiert werden. So wurde der Cablecom eine branchenübliche Kapitalverzinsung zugestanden. Nicht voll berücksichtigt wurde aber der eingesetzte Fremdkapitalzinssatz, der durch den Verkauf der Cablecom an NTL Ende 1999 massiv stieg und auch nach erfolgter Refinanzierung im Herbst 2003 verhältnismässig hoch blieb. Sicherlich führte nicht nur die Übernahme durch NTL, sondern auch die Lancierung von neuen Diensten wie Internet, Kabelnetztelefonie und interaktives Fernsehen tendenziell zu höheren Kapitalzinssätzen. So ist die Erschliessung von neuen Geschäftsfeldern in einem zunehmend wettbewerblichen Umfeld immer mit gewissen Risiken verbunden. Die aufgrund dieser zusätzlichen Risiken anfallenden zusätzlichen Kapitalkosten sind aber grundsätzlich von den entsprechenden Produkten zu tragen.

Eine dritte wesentliche Differenz zwischen der Sichtweise der Cablecom und des Preisüberwachers stellt die Frage dar, wie die einmaligen **Anschlussgebühren**, die für die Erschliessung einer Liegenschaft zu zahlen sind, in einem Berechnungsmodell basierend auf Wiederbeschaffungswerten zu behandeln sind. Während die Cablecom in ihren Berechnungen diese Gebühren nicht berücksichtigte, vertrat der Preisüberwacher die Auffassung, dass zumindest bei einer auf Wiederbeschaffungswerten basierenden Berechnung diese Einnahmen, die einen namhaften Beitrag zur Finanzierung des Netzbaus leisteten, zu berücksichtigen sind.

Weitere Vorbehalte des Preisüberwachers betrafen die **Betriebskosten** der Cablecom. Ein Vergleich mit anderen Netzbetreibern zeigte, dass Cablecom über gewisse Einsparmöglichkeiten verfügen müsste. Zudem war auch in diesem Zusammenhang strittig, welche Betriebskosten für die Erbringung des Radio- und Fernsehangebots relevant sind.

Im Ergebnis zeigte die Kostenanalyse, die einerseits auf Basis von Wiederbeschaffungswerten (LRIC-Modell), andererseits auf historischen Anschaffungskosten und Buchwerten vorgenommen wurde, dass eine Gebührenerhöhung um 28 Prozent nach Preisüberwachungsgesetz (PüG) missbräuchlich wäre.

#### **4.3.2. Preisvergleich**

Um das Ergebnis der Kostenanalyse zu plausibilisieren, bietet sich ein Vergleich mit anderen schweizerischen Kabelnetzbetreibern an. Dies insbesondere, weil sie der gleichen Rundfunkordnung unterstehen, im Wesentlichen über das gleiche Programmangebot verfügen und den gleichen spezifischen Gegebenheiten der schweizerischen Volkswirtschaft ausgesetzt sind (Steuern, Zinsniveau, Arbeitsplatzkosten, rechtliche Rahmenbedingungen, Konsumgewohnheiten etc.).

Aus diesem Grund wurden die Gebühren der zwanzig grössten Kabelnetzbetreiber erhoben, die nicht dem Cablecom Konzern zuzurechnen sind. Der Durchschnitt lag bei vergleichbarem Preis-/Leistungsverhältnis

leicht unter der aktuellen Abonnementsgebühr der Cablecom. Die geplante Gebührenerhöhung liess sich durch diesen Vergleich damit nicht rechtfertigen.

Die konkreten Umstände, denen ein Unternehmen gegenübersteht, können das Ergebnis eines Preisvergleich relativieren. Als grosses Unternehmen verfügt Cablecom über mehr Synergiepotenzial als kleinere Unternehmen. Zudem können durch höhere Einkaufsmengen auf Beschaffungsmärkten günstigere Konditionen ausgehandelt werden. Dies spricht dafür, dass die Kosten und damit auch die Preise der Cablecom vergleichsweise tief sein sollten.

Cablecom machte geltend, dass nur Kapitalgesellschaften in einen Vergleich einbezogen werden sollen. Zudem gäbe es durchaus Kabelnetzbetreiber, die über ein schlechteres Preis-/ Leistungsverhältnis verfügen. Der Preisüberwacher konnte zeigen, dass sich am Ergebnis des Vergleichs sehr wenig ändern würde, wenn Kabelnetze, die von Gemeindebetrieben bewirtschaftet werden, vom Vergleich ausgeschlossen würden. Dass die Existenz von anderen, überdurchschnittlich teuren Anbietern keine Gebührenerhöhung der Cablecom rechtfertigen kann, liegt auf der Hand.

#### **4.4. Preis und Angebot 2005 und 2006**

Basierend auf den Ergebnissen der Kostenanalyse und des Preisvergleichs konnte nach intensiven Verhandlungen zwischen dem Preisüberwacher und der Cablecom eine Einigung gefunden werden. Cablecom verzichtete, ihre Abonnementsgebühren auf monatlich Fr. 25.- zu erhöhen. Die einvernehmliche Regelung sieht vor, dass die monatlichen Abonnementsgebühren 2005 nicht geändert werden. Per 2006 darf der Basispreis um Fr. 1.50 auf maximal Fr. 21.- pro Monat angehoben werden.

Cablecom plant, zukünftig vermehrt digitales Fernsehen anzubieten, was einen gewissen Abbau von analogen Programmen mit sich bringt. Für diesen Entscheid, der in der alleinigen Kompetenz und Verantwortung der Cablecom liegt, sprechen überzeugende technische Gründe<sup>6</sup>, wobei sicherlich auch kommerzielle Überlegungen mitgespielt haben dürfen.

Der Preisüberwacher anerkennt die Vorteile der digitalen Verbreitung und nahm die entsprechende Pläne der Cablecom zur Kenntnis. Nicht ausser acht gelassen dürfen allerdings die Interessen der Fernsehkonsumenten, die mit dem herkömmlichen analogen Programmangebot zufrieden sind

---

<sup>6</sup> Die digitale Verbreitung ermöglicht, bei gleicher Netzkapazität ein rund acht Mal grösseres Programmangebot sowie zusätzliche interaktive Dienste anzubieten und eine bessere Bild- und Tonqualität zu gewährleisten. Die zunehmende Digitalisierung des Fernsehens stellt einen allgemeinen technologischen Trend dar. So wurde im Jahr 2003 digitales Fernsehen in den Staaten der Europäischen Union von rund 22 Prozent der Haushalte genutzt. In der Schweiz betrug der Anteil zum gleichen Zeitpunkt 12 Prozent.

und zum heutigen Zeitpunkt keinen zusätzlichen Nutzen aus der digitalen Verbreitung ziehen. Aus diesem Grund setzte sich der Preisüberwacher im Rahmen der Verhandlungen auch dafür ein, dass die Umstellung für die Konsumenten möglichst schonend und schrittweise erfolgt. So wurde erreicht, dass analoge Programme während den nächsten zwei Jahren nur in einem begrenzten Umfang abgebaut werden dürfen. Es war dem Preisüberwacher ein Anliegen, dass das Grundangebot trotz der zunehmenden Migration in den digitalen Bereich attraktiv bleibt. Cablecom verpflichtete sich, Sender die im analogen Bereich abgeschaltet werden, ins freie digitale Programmangebot zu übernehmen. Dieses Grundangebot, das neben dem analogen Programmangebot in der monatlichen Abonnementsgebühr enthalten ist, wird zukünftig weiter ausgebaut werden.

## 5. TARMED

*Anfang 2004 wurde im Krankenversicherungsbereich der neue Tarif TARMED eingeführt. Während Santésuisse sich mit den öffentlichen Spitälern und den Ärzten zu den Taxpunktwerten praktisch überall einigen konnte, gab es für die meisten Privatspitäler behördliche Festsetzungsverfahren. Der Bundesrat bestätigte in den Beschwerdeverfahren die Auffassung der Preisüberwachung, die den Kantonsregierungen einen Taxpunktwert empfohlen hatte, der deutlich unter den Forderungen der Spitäler lag. Bis heute ist hingegen die Höhe des Korrekturfaktors  $x_1$  offen, die für die Kostenentwicklung von Bedeutung ist.*

Im Krankenversicherungsbereich wurde der neue Tarif TARMED auf den ersten Januar 2004 eingeführt. Damit hat die Schweiz zum ersten Mal eine national einheitliche Tarifstruktur für ambulante Behandlungen in privaten Arztpraxen und Spitälern. TARMED soll einerseits die bekannten Fehler der diversen bisherigen Strukturen beheben, andererseits soll die intellektuelle Leistung des Arztes aufgewertet und der Einsatz von technisch-apparativen Leistungen tiefer vergütet werden.

Die neue Struktur wurde bereits im Herbst 2002 vom Bundesrat genehmigt. Im Jahr 2003 fanden in den Kantonen die Verhandlungen zu den Start-Taxpunktwerten (S-TPW) zwischen den Leistungserbringern (Ärzte und Spitäler) sowie dem Verband der Krankenversicherungen Santésuisse statt.

### 5.1. Start-Taxpunktwerte und Korrekturfaktor $x_1$

Die Preisüberwachung hat in ihren Empfehlungen zu den kantonalen S-TPW der Ärzte und Spitäler die folgenden drei Kriterien verwendet:

1. Wird die zwischen den Tarifpartnern abgeschlossene Vereinbarung zur Kostenneutralität eingehalten?
2. Ist das von der betreffenden Vertragsgemeinschaft angebotene Leistungsspektrum genügend breit, um das Kostenneutralitätskonzept anzuwenden? Insbesondere für kleinere Vertragsgemeinschaften mit

Schwerpunkten bei wenigen (meist lukrativen) Leistungen besteht sonst für die Berechnung der Kostenneutralität, die allein auf die Vertragsgemeinschaft selbst abstellt, die Gefahr, dass die bisherigen Tarifverzerrungen beibehalten würden. Damit würde die sowohl von den Tarifpartnern als auch vom Bundesrat gewollte Strukturanpassung faktisch rückgängig gemacht. Diese Überlegung steht im Einklang mit den Empfehlungen des Bundesrats<sup>7</sup>, wonach TPW für einzelne Fachbereiche nicht zulässig und für einzelne Leistungserbringer oder –gruppen im ambulanten Spitalbereich zu vermeiden sind.

3. Ist der TPW höchstens so hoch, dass die notwendigen kalkulierten Kosten gedeckt werden können (höchstens ein Franken) und er einem Quervergleich mit anderen Vertragsgemeinschaften standhält?

Alle kantonalen bzw. regionalen Vertragsgemeinschaften der **Ärzte** konnten sich mit Santésuisse auf einen kostenneutralen TPW unter einem Franken einigen. Insofern war die Festlegung der S-TPW für die Ärzte aus Sicht der Preisüberwachung problemlos.

Auch die **öffentlichen Spitäler** haben in praktisch allen Kantonen Vereinbarungen mit Santésuisse abgeschlossen, die kostenneutrale S-TPW von maximal einem Franken beinhalten. Die Preisüberwachung erachtet die Verträge aber trotzdem als problematisch, da ein viel zu hoher Korrekturfaktor  $x_1$  (vgl. Kasten) vereinbart wurde. Deswegen hat die Preisüberwachung in allen Empfehlungen an die Kantonsregierungen gefordert, dass ein tieferer Korrekturfaktor  $x_1$  verwendet wird.

#### **Korrekturfaktor $x_1$**

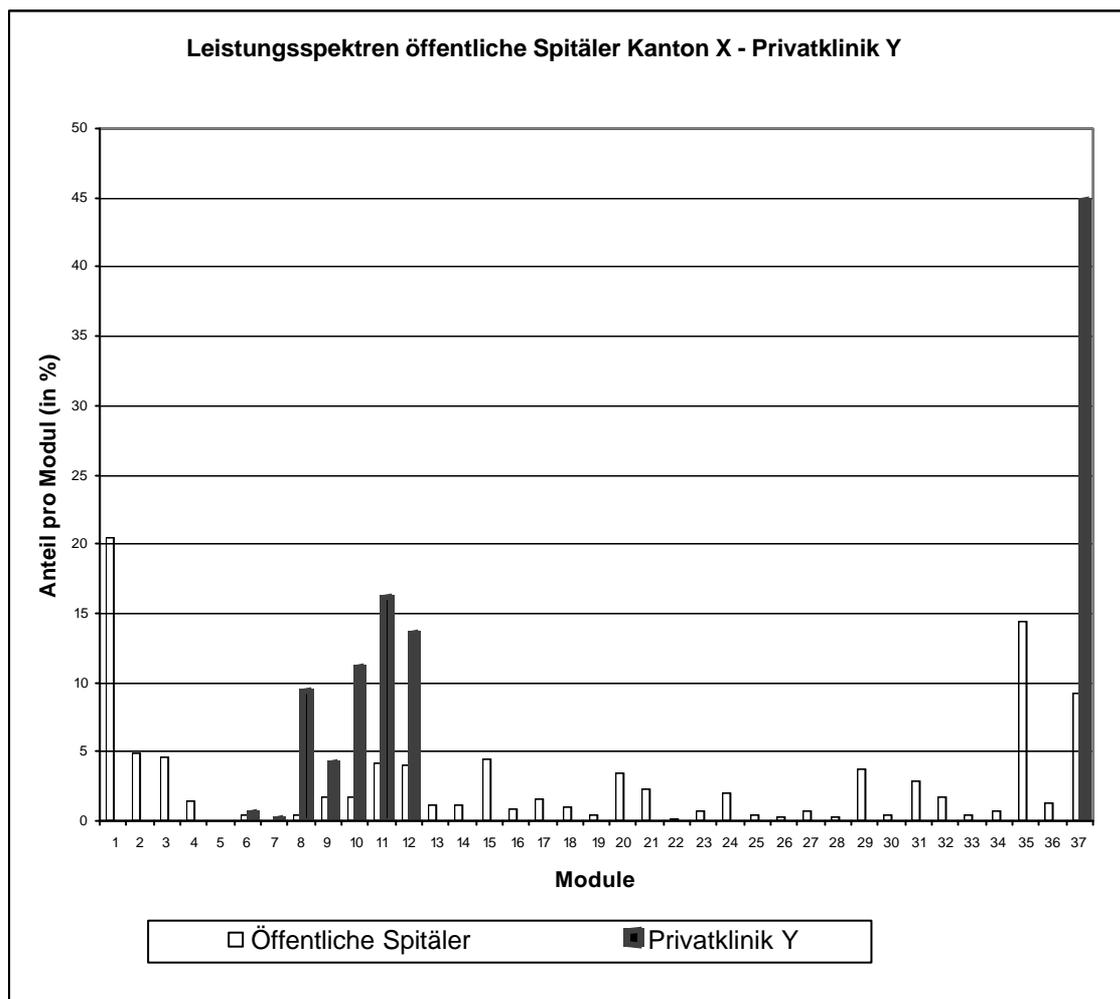
Die von den Tarifpartnern vereinbarte Kostenneutralität bedeutet, dass sich die Kosten vor und nach Einführung des TARMED entsprechen. Dazu werden die Kosten pro Versicherten des Basisjahres 2001 mit denjenigen des Einführungsjahres 2004 verglichen. Zur Berücksichtigung der sektoriellen Kostensteigerung für die neuen Pflichtleistungen, den medizinischen Fortschritt oder die demographischen Veränderungen für die Zeit zwischen dem Basisjahr und dem Einführungsjahr wird gemäss Vereinbarung zur Kostenneutralität der Korrekturfaktor  $x_1$  bestimmt. Der Wert von  $x_1$  wird verdoppelt, weil zwischen dem Basis- und dem Einführungsjahr zwei Jahre (2002 und 2003) verstrichen sind. Damit werden die Kosten pro Versicherten während der Kostenneutralitätsphase mit den um das Zweifache von  $x_1$  erhöhten Kosten pro Versicherten des Jahres 2001 verglichen. Ist der Vergleichswert grösser bzw. kleiner als die tatsächlichen Kosten, so wird der TPW nach oben bzw. unten angepasst. Falls  $x_1$  also die effektive Kostenentwicklung der Jahre 2002 und 2003 überschätzt, werden während der Kostenneutralitätsphase den tatsächlichen Kosten zu hohe Vergleichskosten gegenübergestellt und der S-TPW wird

<sup>7</sup> Empfehlungen des Bundesrats an die Kantonsregierungen und die Tarifpartner zur Umsetzung der Rahmenverträge zur Einführung der Einzelleistungstarifstruktur TARMED vom 30. September 2002.

fälschlicherweise nach oben korrigiert. Damit kommt der korrekten Festlegung von  $x_1$  für die Spitäler eine zentrale Bedeutung zu.

Die Höhe von  $x_1$  wurde von den Tarifpartnern anhand der kantonalen Kostenentwicklung zwischen 1997 und 2001 berechnet, einer Phase, die durch ein ausgesprochen starkes Kostenwachstum im Spitalambulatorium geprägt war. Diese historischen Werte wurden verwendet, weil zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung aktuelle Zahlen fehlten. In der Zwischenzeit liegt aber die effektive, viel tiefere Kostenentwicklung der Jahre 2002 und 2003 vor. Die Preisüberwachung erachtet es als offensichtlich, dass die tatsächliche Kostenentwicklung anstelle der veralteten Prognose zur Berechnung der Kostensteigerung verwendet werden muss.

Grössere Sorgen bereiteten die Vertragsgemeinschaften der **Privatspitäler**: Diese bestehen häufig nur aus einem oder wenigen Spitälern, die sich stark auf wenige, im bisherigen Tarif (SLK) lukrative Tätigkeiten spezialisiert haben. Dazu gehören beispielsweise Varizenoperationen, operative Eingriffe an Augen, Gehörgang, Nase, Hals und Rachen sowie Untersuchungen mit Röntgen-, MRI- und CT-Apparaten. Dies wird durch die Grafik auf der folgenden Seite veranschaulicht, die das Leistungsspektrum eines Privatspitals demjenigen der öffentlichen Spitäler desselben Kantons gegenüberstellt. Dazu werden die wichtigsten Leistungen modulartig zusammengefasst und das Kostenvolumen dieser 37 Module anschliessend verglichen. Es zeigt sich, dass die Privatklinik Y nur in acht der 37 Module überhaupt Leistungen im Spitalambulatorium anbietet und alleine die Leistungen des Moduls 37 (Anästhesie) knapp die Hälfte der verrechneten Kosten ausmachen. Demgegenüber ist das Leistungsspektrum der öffentlichen Spitäler im ambulanten Bereich sehr viel breiter.



Lesebeispiel: Die Privatklinik Y verrechnet 16 Prozent ihrer Kosten im ambulanten Bereich mit dem Modul 11, das operative Eingriffe an Auge, Gehörgang, Nase, Hals und Rachen beinhaltet. Demgegenüber verrechnen die öffentlichen Spitäler dieses Kantons lediglich vier Prozent mit Leistungen dieses Moduls.

Bei der aufgezeigten hochgradigen Spezialisierung auf bisher lukrative Leistungen hätte eine kostenneutrale Überführung vom SLK in den TAR-MED in vielen Fällen zu einem S-TPW von deutlich über einem Franken geführt. Die Preisüberwachung hat in ihren Empfehlungen gestützt auf das zweite Kriterium den Standpunkt vertreten, dass in diesem Fall die Berechnung des S-TPW nicht anhand der Daten der konkreten Vertragsgemeinschaft erfolgen darf. Deswegen hat sie den S-TPW berechnet, der sich bei einem durchschnittlichen Leistungsspektrum mit dem bisherigen SLK-TPW der Vertragsgemeinschaft ergeben würde. Diesen hat sie mit dem S-TPW der öffentlichen Spitäler verglichen und den *höheren* der beiden in ihrer Empfehlung für die Privatspitäler verwendet. Im Weiteren besteht die gleiche Problematik mit dem Korrekturfaktor  $x_1$  wie bei den öffentlichen Spitälern.

Die Kantonsregierungen folgten den Empfehlungen des Preisüberwachers bezüglich S-TPW für die Ärzte, die öffentlichen Spitäler sowie in einigen Fällen für die Privatspitäler. In gewissen Kantonen wurden aber aufgrund verschiedener Rechenverfahren auch andere S-TPW für Privatspitäler festgesetzt. Im Weiteren haben die Kantonsregierungen entgegen den Empfehlungen des Preisüberwachers das in den Verträgen festgelegte  $x_1$  akzeptiert.

Der Bundesrat hat sich 2004 in vier Rekursfällen mit dem S-TPW und  $x_1$  von Privatspitälern befasst. Beim S-TPW ging es einerseits um die konkrete Höhe und andererseits um dessen Berechnungsweise. Der Bundesrat bestätigte bezüglich S-TPW vollumfänglich die Auffassung der Preisüberwachung. Im Weiteren hat er entschieden, dass die Kostenneutralität im Festsetzungsfall nicht zum tragen kommt. Damit verliert der Korrekturfaktor  $x_1$  im Festsetzungsfall seine Relevanz und wurde folglich nicht festgesetzt. Deswegen hat der Bundesrat auch darauf verzichtet, sich zur Höhe und Berechnungsart von  $x_1$  zu äussern.

## 5.2. Erfahrungen mit TARMED im Einführungsjahr

Zur Überwachung und Steuerung der vertraglich vereinbarten Kostenneutralität haben die Tarifpartner Santésuisse, FMH und H+ das Kostenneutralitätsbüro geschaffen. Die Kantone (Gesundheitsdirektorenkonferenz GDK) und der Bund (Bundesamt für Gesundheit und Preisüberwachung) sind mit Beobachterstatus vertreten. Während der Kostenneutralitätsphase, die bis im Sommer 2005 andauert, beobachtet das Kostenneutralitätsbüro die Kostenentwicklung und kann bei Bedarf die TPW der Ärzte und Spitäler anpassen.

Die freipraktizierenden Ärzte haben TARMED fristgerecht und erfolgreich eingeführt. Deswegen war es dem Kostenneutralitätsbüro möglich, die Einhaltung der Kostenneutralität zu überwachen und die notwendigen TPW-Korrekturen vorzunehmen. Dabei wurden die TPW in neun Vertragsgemeinschaften gesenkt, in vier bleiben sie unverändert und in drei erhöht. Demgegenüber führten Abrechnungsprobleme in vielen Spitälern dazu, dass die Kosten des Jahres 2004 nicht korrekt ermittelt werden konnten und somit das Kostenneutralitätsbüro seine Aufgaben in diesem Bereich bisher nicht wahrnehmen konnte.

## 5.3 Ausblick

Im Sommer 2005 läuft die Kostenneutralitätsphase ab. Anschliessend werden die Tarifpartner die Höhe der TPW verhandeln, die ab 2006 gelten werden. Eine wesentliche Grundlage dazu bildet der TPW, der sich am Ende der Kostenneutralitätsphase ergibt. Die Preisüberwachung ortet hier zwei wesentliche Probleme, die beide zu ungerechtfertigten Kostensteigerungen führen könnten: Erstens muss die Berechnung des TPW auf einem realistischen  $x_1$ -Wert beruhen. Würde der prognostizierte  $x_1$ -Wert gemäss Verträgen herangezogen, so wären die TPW in den meisten

Kantone in Zukunft deutlich zu hoch. Zweitens gibt es verschiedene Hinweise darauf, dass sich diverse Leistungserbringer im Moment mit der Verrechnung von Leistungen zurückhalten. Damit halten sie während der Kostenneutralitätsphase das Kostenvolumen künstlich tief und erhöhen den TPW, um nachher umso mehr zu verdienen. Daher soll auch nach der Kostenneutralitätsphase ein Mengen- bzw. Kostenmonitoring längerfristig sichergestellt sein.

## 6. Pflegeheimtarife

*Die Preisüberwachung hat sich im vergangenen Jahr intensiv mit dem Thema der Pflegeheimtarife beschäftigt. Die Analyse der unterbreiteten Fälle hat ergeben, dass die pflegebedürftigen Heimbewohner einen Teil der Pflegekosten selber tragen müssen, was gegen das Krankenversicherungsgesetz (KVG) verstösst (Verletzung des Tarifschutzprinzips). Die Preisüberwachung hat in verschiedenen Empfehlungen an die Kantone die Einhaltung des Tarifschutzprinzips verlangt. Die im Jahr 2004 vom Parlament im Rahmen der KVG-Revision verabschiedete Übergangsbestimmung über die Beibehaltung und Einfrierung der Pflegetarife bis zur Inkraftsetzung einer neuen Pflegfinanzierung, längstens aber bis Ende 2006, bedroht die Einhaltung des Tarifschutzprinzips. Nach Ansicht der Preisüberwachung ist es wichtig, dass auch während dieser Übergangsphase diesem Gesetzesgrundsatz nachgelebt wird.*

### 6.1. KVG und Pflegeheime

Die Krankenversicherung übernimmt die Kosten der Krankenpflege (wie in Art. 7 KLV definiert<sup>8</sup> von Heimen, welche für Leistungen zu Lasten der obligatorischen Krankenversicherung zugelassen sind (Art. 35, Abs. 2 KVG).

Beim Aufenthalt in einem Pflegeheim vergütet der Versicherer die gleichen Leistungen wie bei ambulanter Krankenpflege und bei Krankenpflege zu Hause. Das heisst, dass die Krankenkassen die gesamten Pflegekosten vergüten (sollten). Dies liesse sich bei denjenigen Heimen überprüfen, welche über eine einheitliche Kostenrechnung verfügen. Wird eine solche nicht geführt, vergüten die Versicherer nur einen Teil der Pflegekosten. Die Tatsache, dass die Krankenkassen nicht die gesamten Pflegekosten übernehmen, bringt Heimbewohnerinnen und Heimbewohner häufig in eine schwierige finanzielle Situation.

Nach dem Krankenversicherungsgesetz müssen die Heimbewohner nur für Kost und Logis selber aufkommen, während für die Pflegekosten gemäss Art. 7 KLV Tarife festgesetzt werden, welche von den Krankenkassen zu vergüten sind. Häufig sind diese Tarife jedoch zu tief, um damit die ganzen Pflegekosten zu decken. Zur Deckung des ungedeckten Teils

---

<sup>8</sup> Verordnung über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung.

der Pflegekosten erhöhen die Heime häufig auf willkürliche Weise ihre Pensionspreise. Die Heimbewohnerinnen finanzieren somit häufig ohne es zu wissen einen Teil ihrer Pflegekosten. Diese Praxis verstösst gegen das Tarifschutzprinzip (Art. 44 KVG), nach welchem die Empfänger von Pflegeleistungen gemäss Art. 7 KLV nicht aus eigener Tasche dafür aufzukommen haben.

Anstatt diese Probleme im Rahmen des aktuell gültigen KVG zu lösen, zielen die gegenwärtigen KVG-Revisionsprojekte bezüglich Einfrierung der Pflorgetarife und neuer Pflegefinanzierung auf eine Legalisierung der heutigen gesetzeswidrigen Situation ab.

## 6.2. KVG-Tarife für Pflegeleistungen

Per 1. Januar 1998 hat das Eidgenössische Departement des Innern maximale Rahmentarife pro Tag (Art. 9a KLV<sup>9</sup>) festgesetzt, welche durch die Leistungserbringer (Heime) solange nicht überschritten werden dürfen, als sie nicht über eine einheitliche Kostenrechnung verfügen und somit die Gesetzesbestimmungen bezüglich Kostentransparenz nicht erfüllen. Der Bundesrat hatte bereits geahnt, welche Konsequenzen eine solche Bestimmung für die Heimbewohner haben könnte. Deshalb hat er im Jahr 1997 zuhanden der Kantonsregierungen ein Schreiben verschickt, in welchem er diese darum bat, eventuelle Deckungslücken bei den Pflegekosten zu schliessen, welche sich durch Anwendung der Rahmentarife ergeben könnten. Der Bundesrat bat somit die Kantone darum, dem Tarifschutzprinzip gemäss Art. 44 KVG Nachachtung zu verschaffen, damit die Versicherten in den Heimen nicht selber für einen Teil der Pflegekosten aufkommen müssen.

Am 1. Januar 2003 ist die Verordnung über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler und Pflegeheime in der Krankenversicherung (VKL) in Kraft getreten. Diese Verordnung regelt die Anforderungen, welche eine Buchhaltung erfüllen muss, damit Kostentransparenz besteht und somit die gesamten Pflegekosten zu Lasten der sozialen Krankenversicherung verrechnet werden können.

Infolge der Einführung dieser Verordnung haben die Heime in verschiedenen Kantonen Rechnungslegungsmodelle eingeführt, dank welchen die Kostentransparenz verbessert werden konnte. In einigen Kantonen haben sich Krankenkassen und Heime infolgedessen auf Tarife geeinigt, welche die Rahmentarife gemäss Verordnung übersteigen. In anderen Kantonen

---

<sup>9</sup> Art. 9a, Abs. 2, Rahmentarife pro Tag:

1. Pflegebedarfsstufe: 10 – 20 Franken
2. Pflegebedarfsstufe: 15 - 40 Franken
3. Pflegebedarfsstufe: 30 – 60 Franken
4. Pflegebedarfsstufe: 40 – 70 Franken

wurden jedoch weiterhin die Rahmentarife angewendet, obwohl die Heime ihre Kostentransparenz inzwischen verbessert hatten.

Es ist klar, dass die Erfüllung der Transparenzvorschriften seitens der Heime die Pflegekosten zulasten der Krankenkassen ansteigen lässt. Um diesen durch die Überschreitung der Rahmentarife induzierten Kostenanstieg zu bremsen, hat das Parlament eine Teilrevision des KVG verabschiedet, welche ein Überschreiten der Rahmentarife untersagt. Gleichzeitig wurde der Tarifrahmen für die zwei obersten Pflegebedarfsstufen vom Bundesrat leicht nach oben angepasst<sup>10</sup>. Diese Regelung gilt bis zur Neuordnung der Pflegefinanzierung, aber längstens bis zum 31. Dezember 2006. In Abweichung von dieser allgemeinen Regel werden diejenigen Pfegetarife, welche am 1. Januar 2004 die Rahmentarife bereits überstiegen, auf der zu diesem Zeitpunkt geltenden Höhe begrenzt. Diese Übergangsregelung friert die Pfegetarife nicht nur ein, sondern ermöglicht auch die Aufrechterhaltung eines Zustandes, welcher bezogen auf das heutige KVG nicht rechtens ist.

### **6.3. Untersuchungen der Preisüberwachung**

Pfegetarife sind KVG-Tarife und müssen als solche vor der Genehmigung, respektive Festsetzung durch die zuständige Kantonsregierung der Preisüberwachung unterbreitet werden.

In der Mehrzahl der Fälle konnten sich die Tarifpartner (Krankenkassen und Heimverbände) im Jahr 2004 auf Tarifverträge verständigen. Obwohl im KVG das Verhandlungsprimat gilt, hat die Preisüberwachung diese Tarife im Rahmen einer Grobprüfung jeweils darauf untersucht, ob sie nicht missbräuchlich hoch sind. Da die meisten der unterbreiteten Pfegetarife die gesetzlichen Rahmentarife nicht überschritten<sup>11</sup>, hat die Preisüberwachung in diesen Fällen darauf verzichtet, eigentliche Tarifempfehlungen auszusprechen. Trotzdem wurde den Kantonen jeweils mitgeteilt, dass sie für die Einhaltung des Tarifschutzes (Art. 44 KVG) zu sorgen haben. Zudem hat auch die Grobprüfung von Tarifen - vor allem aus der westlichen Schweiz - , welche die gesetzlichen Rahmentarife überstiegen, keine Indizien für Preismissbräuche zutage gefördert.

Vertiefte Tarifprüfungen wurden in denjenigen Fällen vorgenommen, in welchen sich die Verhandlungspartner nicht auf einen Tarif verständigen konnten. So hat z.B. der Kanton Graubünden Anfang Jahr der Preisüberwachung die Tarife von einigen Pflegeheimen unterbreitet. Diese hatten

---

<sup>10</sup> Anpassung der Rahmentarife:  
3. Pflegebedarfsstufe: maximal 65 Franken  
4. Pflegebedarfsstufe: maximal 80 Franken

<sup>11</sup> Tarifverträge, welche die gesetzlichen Rahmentarife einhalten, sind vor allem in der Zentral- und Ostschweiz sowie im Tessin anzutreffen. In der Nord- und Westschweiz vergüten die Krankenversicherer im allgemeinen Tarife, welche diejenigen gemäss Art. 9a KLV übersteigen.

Tarife beantragt, welche die aufgrund von Kostenrechnungen berechneten Pflegekosten zu decken vermögen. Die Krankenkassen hatten diesen Tarifvorschlag jedoch zurückgewiesen. Die Analyse des Falls ergab, dass die verwendete Kostenrechnung zwar ziemlich gut, jedoch noch nicht ganz in der Lage ist, volle Kostentransparenz herzustellen. Deshalb empfahl die Preisüberwachung der Kantonsregierung, auf die beantragten Tarife einen Kostendeckungsgrad von 92% anzuwenden (oder einen Intransparenzabzug von 8%). Diese Beurteilungspraxis beruht auf dem Bundesratsentscheid vom 20. Dezember 2000 betreffend die Tarife 1998 – 2000 der Waadtländer Pflegeheime. In dieser Entscheidung hatte der Bundesrat das Prinzip verankert, dass bei Heimen mit unbefriedigender Kostentransparenz - in Analogie zur Praxis bei den Spitälern - ein Intransparenzabzug auf den kalkulierten Pflegekosten vorzunehmen ist. Der Kanton Graubünden ist der Empfehlung der Preisüberwachung vollumfänglich gefolgt.

In Jahr 2004 hat die Preisüberwachung auch zu Pflegeтарифen der Kantone Bern und Solothurn Stellung genommen, zu welchen zurzeit zwei Beschwerden an den Bundesrat hängig sind. Die Pflegeтарифe dieser zwei Kantone waren zudem bereits im Jahr 2003 Gegenstand von Untersuchungen und Empfehlungen.

Neben den von den Kantonen unterbreiteten Fällen, analysiert die Preisüberwachung auch Pflegeтарифe, welche direkt von Heimbewohnerinnen oder ihren Angehörigen unterbreitet werden. In praktisch allen Fällen haben die Analysen ergeben, dass jeweils ein Teil der Pflegekosten auf willkürliche Art direkt den Heimbewohnern belastet wird. Die Preisüberwachung hat den betroffenen Kantonen empfohlen, für die Einhaltung des Tarifschutzprinzips zu sorgen und somit die Rechte dieser Heimbewohner zu schützen.

#### **6.4. KVG-Revision: Position der Preisüberwachung**

Im Rahmen des Ämterkonsultationsverfahrens hat die Preisüberwachung zum KVG-Revisionsprojekt betreffend die Heimtarife sowie zur Neuordnung der Pflegefinanzierung Stellung genommen<sup>12</sup>.

Sie hat sich dabei ablehnend geäußert zu den Übergangsbestimmungen betreffend die Beibehaltung der Rahmentarife sowie die Einfrierung der Tarife, welche zu Beginn des Jahres 2004 die Rahmentarife bereits überstiegen (Teilprojekt Pflegeтарифe im Rahmen der KVG-Revision). Diese Massnahmen wurden vorgeschlagen, damit die Erfüllung der Kostentransparenzkriterien durch die Heime nicht zu einer Erhöhung der Kosten zu Lasten der Krankenkassen führt.

---

<sup>12</sup> Die Neuordnung der Pflegefinanzierung beinhaltet Teilrevisionen der Bundesgesetze über die Krankenversicherung, die Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung.

Diese Bestimmungen führen auch dazu, dass die Heime, welche bisher die Kostenrechnung nicht anwenden, jeglichen Anreiz zur Einführung dieses Instruments verlieren. Zudem bestrafen sie diejenigen Heime, welche sich bereits zur Anwendung der Kostenrechnung entschieden hatten, um damit ihre Pflegekosten nachzuweisen und so eine volle Rückerstattung dieser Kosten durch die Krankenversicherer zu erhalten. Zudem führen diese Übergangsbestimmungen zu einer Ungleichbehandlung zwischen Heimbewohnerinnen in Kantonen, in welchen noch die Rahmentarife gelten im Vergleich zu Heimbewohnern, welche in Kantonen domiziliert sind, in denen die Pfelegetarife die gesetzlichen Rahmentarife bereits übersteigen. Schliesslich sei angemerkt, dass nicht die Pflegeheime, sondern die Spitalambulatorien und die Medikamente Hauptverursacher des derzeitigen Anstiegs der Gesundheitskosten sind.

Die Preisüberwachung hat sich auch zur Neuordnung der Pflegefinanzierung geäussert. Ihres Erachtens beinhaltet das geltende KVG eine klare Regelung, welche nur richtig angewendet werden müsste. Die neue Pflegefinanzierung führte bloss zu einer neuen *Aufteilung* der Pflegekosten (die Krankenkassen würden entlastet, während die Kantone und die Heimbewohnerinnen eine Mehrbelastung erführen). Das Problem der *Kostenentwicklung* in diesem Bereich würde aber nicht gelöst. Die Preisüberwachung widersetzt sich nicht grundsätzlich einer Klärung bezüglich der Akteure, welche die Pflegekosten zu tragen haben. Sie ist jedoch der Auffassung, dass die vorgeschlagene Neuordnung der Pflegefinanzierung zu einer Beschneidung der KVG-Leistungen zulasten der Heimbewohner und der Kantone führt.

## 6.5. Schlussfolgerungen

Nach dem aktuell gültigen Krankenversicherungsgesetz haben die Krankenkassen maximal die gesamten Pflegekosten zu tragen. Eine blosser Beteiligung der Kassen an diesen Kosten ist vorgesehen, sofern die Pflegeheime über keine Kostenrechnung verfügen (in diesem Fall kommen die Rahmentarife zur Anwendung) oder wenn die Kostentransparenz aufgrund der Kostenrechnung noch ungenügend ist (in diesem Fall kommt es zu einem Tarifabzug aufgrund ungenügender Kostentransparenz). Wenn jedoch wie in diesen beiden Fällen die Krankenversicherer nur einen Teil der Pflegekosten übernehmen, ist es inakzeptabel, dass die Heimbewohnerinnen und Heimbewohner in klarer Verletzung von Gesetzesvorschriften den ungedeckten Teil der Pflegekosten selber tragen müssen. Der Tarifschutz gilt auch in der Übergangsphase bis zur allfälligen Einführung einer neuen Pflegefinanzierung.

## 7. Medikamentenpreise

*Bereits im Jahr 2003 hat die Preisüberwachung eine detaillierte Beschreibung der Auswirkungen der auf Betreiben der Preisüberwachung 1996 verschärften Preiskontrollregeln präsentiert und dabei auf eine ganze Reihe von Unzulänglichkeiten im aktuellen System hingewiesen. Zwar wurden in den vergangenen Jahren einzelne Verbesserungen gemacht. Sie betreffen aber vor allem die Preisgestaltung bei Neuaufnahmen in die Kassenpflicht. Das lang kritisierte Problem der „Altlasten“ wurde von diesen Verbesserungen nicht betroffen. Insbesondere hat die Aufrechterhaltung der sogenannten „Preisschutzfrist“ aufgezeigt, dass die bisherigen Verbesserungen nicht genügen können<sup>13</sup>.*

### 7.1. Ungenügende Wirkung der Preisüberprüfungsregeln 1996

Die positiven Auswirkungen der 1996 verschärften Preisvergleichsregeln kommen so lange nicht zustande, wie überhöhte Preise – da noch nie nach den aktuellen Verordnungsregeln überprüft – im System verbleiben können. Dies betrifft die noch immer umsatzstarken Aufnahmejahre 1990-1995. Aber auch unter den neueren Präparaten gibt es noch einige, welche im Quervergleich mit diesen überhöhten Präparaten ebenfalls zu überhöhten Preisen in die Spezialitätenliste (SL) aufgenommen wurden.<sup>14</sup>

Die Aktualisierung des Preisvergleichs mit Deutschland zeigt, dass sich das Problem in keiner Weise entschärft hat. Im Gegenteil. Die überlange „Preisschutzfrist“ von 15 Jahren erlaubt die Beibehaltung überhöhter Preise auch wenn schon Generika auf den Markt gekommen sind und die Preise in Märkten mit freierer Preisgestaltung wie z.B. in Deutschland massiv ins Rutschen kommen.<sup>15 16</sup>

---

<sup>13</sup> Art. 65 Abs. 7 KVV statuiert : „Verwendungsfertige Arzneimittel werden nach Ablauf des Patentschutzes, jedoch spätestens 15 Jahre nach ihrer Aufnahme in die Spezialitätenliste durch das BSV daraufhin überprüft, ob sie die Aufnahmebedingungen noch erfüllen. Die Nummern der Patente und der Schutzzertifikate sind dem BSV anzugeben. Verfahrenspatente werden bei der Überprüfung nicht berücksichtigt.“

Diese Bestimmung wird manchmal fälschlicherweise als „Preisschutzfrist“ interpretiert, während der keine Preisüberprüfung vorgenommen werden soll. Art. 68 KVV sagt aber klar, dass die Aufnahmebedingungen permanent erfüllt bleiben müssen, d.h. auch die Einhaltung des Auslandpreisvergleichs. Eine Überprüfung ist daher jederzeit möglich.

<sup>14</sup> Es gibt auch Preisüberhöhungen auf Fabrikabgabepreisniveau bei Präparaten deren Preise nur auf Publikumspreisniveau überprüft worden sind (bis 2001).

<sup>15</sup> Nicht zuletzt wegen des Marktdruckes, welcher über das Festbetragssystem auch auf die freie Preisgestaltung durchschlägt. Der in der Schweiz schon mehrmals gemachte Vorschlag, nur noch Generika – falls vorhanden – zu vergüten, wäre in dieser Hinsicht noch einiges radikaler, da Originalpräparate von der Vergütung voll ausgeschlossen würden. Die Unterscheidung zw. Markt- und Vergütungspreis erlaubt diesen Präparaten im Festbetragssystem, allerdings mit Zuzahlung von den Konsumenten, am Markt zu bleiben.

<sup>16</sup> Dabei ist immerhin tröstlich, dass z.B. Zantic, welches immer noch massiv überhöht ist und bisher Preiskorrekturen z.T. erfolgreich verweigert hat, durch Generika weitgehend vom Markt verdrängt wurde.

## 7.2. Preisvergleich Schweiz – Deutschland

Die folgende Tabelle zeigt die Resultate per Dezember 2004 :<sup>17</sup>

**Tabelle 1 : Preisvergleich CH/D – Nur Originalpräparate**

Preisvergleich mit Deutschland - SL&HL-Präparate					
OPs	SL-Aufnahmejahr				HL
	SL-Total	Bis 1989	1990 bis 1995	Ab 1996	
n	2242	776	359	1107	755
FAP	118.05	28.43	86.13	191.22	76.12
CH / D	1.189	1.260	1.384	1.076	1.351
OPs = nur Originalpräparate; SL = Spezialitätenliste; HL = "Hors-Liste"					
n = Anzahl erfasste Präparate; FAP = Fabrikabgabepreis (CHF) in der Schweiz					
CH / D = Preisrelation Schweiz-Deutschland, 1.189 = 18.9% Überhöhung in CH					
Wechselkurs 1 € = CHF 1.55 (EAK-Standard 2. Semester 2004)					

Die durchschnittliche Preisüberhöhung entspricht in etwa den Zahlen der Interpharma/Vips-Studie vom Herbst 2003.<sup>18</sup> Die Präparate der SL-Aufnahmejahre „bis 1989“ wurden im Rahmen der Überprüfung „nach 15 Jahren SL-Eintrag“ im Laufe der letzten 10 Jahre überprüft, einem Auslandspreisvergleich unterzogen und z.T. korrigiert. Die Präparate „ab 1996“ wurden bereits bei der Aufnahme in die SL nach den neuen Regeln überprüft. Bis 2001 basierte diese Überprüfung nur auf Publikumspreisniveau, was v.a. bei teureren Präparaten, wegen relativ kleinen Handelsmargen in der Schweiz, zu überhöhten „systemkonformen“ Fabrikabgabepreisen geführt hat.

Die Präparate der Aufnahmejahre 1990-1995 wurden hingegen noch nie nach den aktuell gültigen Regeln überprüft. Der Unterschied zu den Vergleichspreisen ist entsprechend gross.

Die Statistik zeigt darüber hinaus, dass die bereits kontrollierten „alten“ Präparate („bis 1989“), von der Preisentwicklung in Europa isoliert bleiben, dass also der „Preisschutz“ die traditionelle Abschottung über das Patentrecht zu Lasten der Konsumenten weiterführt.<sup>19</sup>

Bemerkenswert bleibt die Preisgestaltung im „freien Markt“ der Hors-Liste-Präparate. Die Abwesenheit einer wirksamen Preiskontrolle führt

<sup>17</sup> Ohne Generika. Generika sind in der Schweiz relativ teuer. Ihr Einbezug in den Auslandspreisvergleich verstärkt die durchschnittliche Überhöhung der SL-Präparate von 18.9% auf 26%.

<sup>18</sup> Vgl. Jahresbericht 2003, RPW/DPC 2003/5, Anhang 2, Fussnote 19, S. 1148.

<sup>19</sup> Dies betrifft zu einem Grossteil Präparate anglo-amerikanischer Firmen. Diese haben in Deutschland in Antwort auf die Verschärfung des Festbetragssystems z.T. massive Preissenkungen vorgenommen. Andere, wie z.B. Novartis, haben diesen Teil des Marktes offenbar eher über Generika abgedeckt.

offensichtlich zu einer massiven Abschöpfung der hohen Kaufkraft der Schweizer Konsumenten.<sup>20</sup>

### 7.3. Details des Auslandpreisvergleichs

Die folgende Tabelle zeigt die Details der Entwicklung im Markt der kas-senpflichtigen Präparate gemäss SL:

**Tabelle 2 : Vergleichbare Preispaare CH/D seit 1981**

Preisvergleich mit Deutschland - SL-Präparate				
Auslandpreisvergleichsstatus	Aufnahme	Originalpräparate		
	Jahr	n	FAP	CH / D
Auslandpreisvergleich gemäss KVV "nach 15 Jahren SL-Eintrag"	1981	39	43.87	1.060
	1982	47	26.15	1.419
	1983	42	23.28	1.243
	1984	43	28.92	1.192
	1985	64	31.40	1.396
	1986	38	23.64	1.279
	1987	43	28.64	1.092
	1988	57	44.71	1.291
	1989	37	51.91	1.303
<b>Kein Auslandpreisvergleich</b>	1990	45	68.78	1.547
	1991	29	112.75	1.321
	1992	44	69.85	1.562
	1993	42	70.17	1.617
	1994	117	71.39	1.288
	1995	82	124.18	1.240
Auslandpreisvergleich bei der Aufnahme in die SL gemäss KVV Basis Publikumspreis	1996	104	192.61	1.018
	1997	201	160.49	1.001
	1998	171	98.77	1.123
	1999	147	171.55	1.100
Auslandpreisvergleich bei der Aufnahme in die SL gemäss KVV Basis Fabrikabgabepreis	2000	122	189.61	1.169
	2001	152	173.57	1.108
	2002	123	295.56	0.996
	2003	74	415.01	1.131
	2004	13	53.88	1.035
n = Anzahl erfasste Präparate; FAP = Fabrikabgabepreis (CHF) in der Schweiz				
CH / D = Preisrelation Schweiz-Deutschland, 1.184 = 18.4% Überhöhung in CH				
Wechselkurs 1 € = CHF 1.55 (EAK-Standard 2. Semester 2004)				

Die Auswirkung des Auslandpreisvergleichs ist evident. Durchschnittliche Preisüberhöhungen, welche bei älteren Präparaten die 25 % Marke mit grosser Regelmässigkeit und z.T. massiv überschreiten, liegen bei den neueren Originalpräparaten permanent unter 17 %.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Dieser Unterschied sollte bei der Diskussion über die Notwendigkeit der Preisadministration bei Medikamenten nicht ausser Acht gelassen werden.

<sup>21</sup> Die kleine Anzahl vergleichbarer Präparate sowie der tiefe Durchschnittspreis per 2004 weisen darauf hin, dass hochpreisige Präparate im Testmarkt Schweiz vorzugsweise eine Erstzulassung suchen, so dass der Auslandpreisvergleich bei der Aufnahme noch nicht durchgeführt werden kann. Es wird sich erst weisen müssen, ob die „Neuüberprüfung nach spätestens 24 Monaten“, die notwendigen Preiskorrekturen bewirken kann.

Bei den Präparaten der Aufnahmejahre 1990 - 1996, bei denen der von der Preisüberwachung geforderte Auslandpreisvergleich weder bei der Aufnahme noch „nach 15 Jahren“ durchgeführt wurde, sind die Preisüberhöhungen beträchtlich.

#### **7.4. Fazit**

Wenn auch die Marktsimulation über den Auslandpreisvergleich insgesamt positive Resultate gezeitigt hat – die Preisüberhöhung im „freien“ Schweizer Markt liegt im Durchschnitt immer noch spürbar über dem Durchschnittswert der kassenpflichtigen Präparate, deren Preise vom Bundesamt für Gesundheit kontrolliert werden – so muss doch festgestellt werden, dass das System zu wenig Flexibilität erlaubt und dass überhöhte Preise aus der Zeit vor 1996 bis heute Bestand haben konnten. Es ist an der Zeit, diese Ausnahmen von der KVG-konformen Marktsimulation endlich auszuräumen.

Die Preisüberwachung fordert daher, die „Altlastenbereinigung“ nun mit der Überprüfung der Aufnahmegeneration 1990-1995 endgültig zum Abschluss zu bringen,<sup>22</sup> den Überprüfungsrhythmus zu erhöhen sowie die sogenannte „Preisschutzfrist“ massiv zu verkürzen. Auch die bereits früher identifizierte Preisüberhöhung einzelner Therapiegruppen, sollte durch Gruppenrevisionen einer Korrektur zugeführt werden.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Allein die Korrektur der Top\_20 in bezug auf die Preise in Deutschland würde eine Einsparung auf FAP-Niveau von ca. 150 Mio. CHF bewirken. Dies entspricht einem kassenrelevanten Sparpotential von etwa 250 Mio. CHF.

<sup>23</sup> Vgl. Jahresbericht 2000, RPW/DPC 2000/5, S. 797, sowie Tabellen 3 und 4, S. 798 .

### III. STATISTIK

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

#### 1. Hauptdossiers

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

**Tabelle 1: Hauptdossiers**

Fälle	Einvernehmliche Regelung	Empfehlungen	Laufende Unter- suchung
Ärzte und Zahnärzte <sup>1)</sup>		X	X
Physiotherapie		X	X
Spitäler und Pflegeheime <sup>2)</sup>		X	X
Medikamente <sup>3)</sup>		X	X
Elektrizität <sup>4)</sup>		X	X
Wasser und Abwasser	X	X	X
Abfallentsorgung	X	X	X
Kabelfernsehen <sup>5)</sup>	X	X	X
Telekommunikation	X	X	X
Post			
Öffentlicher Verkehr <sup>6)</sup>	X	X	X
Hypothekarkreditmarkt			X
Urheberrechte		X	
Inputpreise Landwirtschaft			X

1) Vgl. Kapitel II Ziff. 5

2) Vgl. Kapitel II Ziff. 6

3) Vgl. Kapitel II Ziff. 7

4) Vgl. Kapitel II Ziff. 1

5) Vgl. Kapitel II Ziff. 3 und Ziff. 4

6) Vgl. Kapitel II Ziff. 2

## 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 Lösung zustande, kann er eine Verfügung erlassen.

**Tabelle 2: Untersuchungen gemäss Art. 6 ff. PüG**

Fälle	Einvernehmliche Lösung	Keine Beanstandung	Keine Tarifüberprüfung	Laufende Untersuchung
<b>Elektrizität</b> <sup>1)</sup>				
Axpo AG	X			
SIE Renens/SI Lausanne	X			
Bern. Kraftwerke AG (BKW)				X
<b>Wasser</b>				
Seeländische Wasserversorgung	X			
Wasserverbund Kiesental				X
<b>Abfallentsorgung</b>				
ZKRI Schwyz		X		
KVA Linthgebiet Niederurnen	X			
KEBAG Zuchwil			X	
<b>Kabelfernsehen</b>				
Cablecom <sup>2)</sup>	X			
Cablevision SA Malleray				X
ACTV SA Delémont/Moutier <sup>3)</sup>				
<b>Öffentlicher Verkehr</b>				
BLS-Autoverlad Lötschberg <sup>4)</sup>	X			
SBB-Autoverlad Simplon		X		
SBB-Tariferhöhung		X		
Tarifverbund Libero				X
Zürcher Verkehrsverbund		X		
<b>Medikamente</b>				
Medizinalgas (NO) INOmax				X
<b>Nichtberufsunfallversicherung</b>				
SUVA		X		
Verbandsempfehlung SVV <sup>5)</sup>				

1) Vgl. Kapitel II Ziff. 1

2) Vgl. Kapitel II Ziff. 4

3) Vgl. Kapitel II Ziff. 3

4) Vgl. Kapitel II Ziff. 2

5) Der Preisüberwacher gab eine Empfehlung ab, welche nur teilweise befolgt wurde.

### 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
<b>Elektrizität <sup>1)</sup></b>				
Bagnes			X	
Eisten			X	
<b>Gas</b>				
Basel			X	
Biel			X	
Solothurn			X	
<b>Wasser</b>				
Bern				X
Davos		X		
Camorino		X		
Champéry		X		
Dürrenroth	X			
Lauerz		X		
Lausanne				X
Neuenburg		X		
Rehetobel		X		
Rolle	X			
Rorschacherberg				X
Saanen				X
Sufers	X			
Wettingen		X		
Widnau	X			
<b>Abwasser</b>				
Bern	X			
Brunnen	X			
Buchs		X		
Camorino		X		
Lausanne		X		
Pully			X	
Siebnen	X			
St. Gallen	X			
Steinerberg		X		
Sufers	X			

Fälle	Empfehlungen	Keine Beanstandung	Keine Tarifüberprüfung	Laufende Untersuchung
<b>Abfallentsorgung</b>				
Camorino		X		
Lausanne			X	
Schwyz	X			
Sufers		X		
Thun		X		
Vereinigung basellandschaftlicher Gemeinden		X		
<b>Kontrolle von Feuerungsanlagen</b>				
Köniz			X	
<b>Vermessungswesen</b>				
Kanton Schwyz	X			
<b>Allgemeine Verwaltung</b>				
Gebühren für amtliche Veröffentlichungen Kanton Schwyz			X	
Gebühren zum Zivilrecht Kanton Baselland	X			
<b>Urheberrechte</b>				
Tarif A (Sendungen der SRG)		X		
Tarif B (Musikvereinigungen)		X		
Tarif PI (Musik auf Tonträger)	X			
Tarif PN (Musik auf Tonträger)		X		
Tarif VN (Musik auf Tonbild-Träger)		X		
Tarif W (Werbesendungen der SRG)		X		
GT 2b (Weitersenden via Streaming)		X		
GT 3a (Hintergrund-Unterhaltung)		X		
GT 4a (Leerkassettenvergütung)		X		
GT 4b (CD-R data-Leerträger))		X		
GT 4c (DVD-Leerträger)		X		
GT 7 (Schulische Nutzung)		X		
GT E (Kino)		X		
GT S (Sender)		X		
GT Y (Abonnements-Radio u.–TV)	X			
GT Z (Zirkus)		X		
<b>Telekommunikation</b>				
Nutzung Senderanlagen Swisscom	X			
Domain Name Registrierung Switch	X			
<b>Verkehr</b>				
Grosser St. Bernhard-Tunnel		X		

Fälle	Empfehlungen	Keine Beanstandung	Keine Tarifüberprüfung	Laufende Untersuchung
<b>Flugverkehr</b> Fluggasttaxen Flughafen Genf	X			
<b>Schule</b> Gebühren für auswärtige Schüler Kanton Zürich	X			
<b>Ärzte</b> <sup>2)</sup>				
Kanton Bern	X			
Kanton Basel-Landschaft	X			
Kanton Basel-Stadt			X	
Kanton Freiburg			X	
Kanton Genf			X	
Kanton Jura	X			
Kanton Neuenburg			X	
Kanton Thurgau			X	
Kanton Wallis			X	
Kanton Waadt	X		X	
Kanton Zürich	X		X	
<b>Ernährungsberatung</b> Schweiz. Tarif Diabetesberatung Kanton Wallis			X X	
<b>Medizinische Hilfsmittel</b> Inkontinenzhilfen, KVG-Tarif	X			
<b>Ergotherapie</b> Kanton Aargau			X	
<b>Physiotherapie</b> Kanton Basel-Stadt		X		
Kanton Bern			X	
Kanton Tessin			X	
Kanton Thurgau			X	
Kanton Wallis			X	
<b>Rettungsdienste</b> Diverse kantonale Tarife			X	
<b>Spitex</b> Diverse kantonale Tarife	X		X	
<b>Alters- und Pflegeheime</b> <sup>3)</sup>				
Kanton Aargau			X	
Kanton Basel-Stadt		X		
Kanton Bern	X		X	
Kanton Genf			X	

Fälle	Empfehlungen	Keine Beanstandung	Keine Tarifüberprüfung	Laufende Untersuchung
Kanton Glarus			X	
Kanton Graubünden	X			
Kanton Jura			X	
Kanton Neuenburg	X		X	
Kanton Schaffhausen			X	
Kanton Solothurn	X		X	
Kanton Tessin			X	
Kanton Wallis			X	
Kanton Waadt			X	
<b>Spitäler und Spezialkliniken <sup>4)</sup></b>				
Kanton Aargau	X		X	
Kanton Appenzell Ausserrhoden	X			
Kanton Bern	X	X	X	
Kanton Basel-Landschaft	X		X	
Kanton Basel-Stadt			X	
Kanton Freiburg	X			
Kanton Genf			X	
Kanton Glarus	X		X	
Kanton Graubünden	X	X	X	X
Kanton Jura	X		X	
Kanton Luzern			X	X
Kanton Neuenburg	X		X	
Kanton Obwalden	X			
Kanton St. Gallen	X		X	
Kanton Schaffhausen			X	
Kanton Solothurn	X			
Kanton Schwyz	X		X	
Kanton Tessin			X	
Kanton Thurgau	X		X	
Kanton Uri			X	
Kanton Waadt	X		X	
Kanton Wallis	X		X	
Kanton Zug	X		X	
Kanton Zürich	X		X	
<b>Medikamente</b>				
Auslandpreisvergleiche <sup>5)</sup>	X			X
Tarifvertrag LOA II				X
<b>Krankenversicherung</b>				
Langzeitpflege-Taggeldversicherung Visana		X		
Zusatzversicherung Wincare	X			
Zusatzversicherung Aerosana	X			

1) Vgl. Kapitel II Ziff. 1

2) Vgl. Kapitel II Ziff. 5

- 3) Vgl. Kapitel II Ziff. 6
- 4) 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.
- 5) Vgl. Kapitel II Ziff. 7

#### 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. Meldungen, deren Inhalt Wettbewerbsbeschränkungen und Preismissbräuche vermuten lassen, können indessen über den Einzelfall hinausgehende grundsätzliche Marktabklärungen auslösen.

**Tabelle 4: Publikumsmeldungen gemäss Art. 7 PüG**

Meldungen	absolut	in %
Seit Aufnahme der Tätigkeit (1.7.1986)	11'980	
Bis 31.12.2004 erledigt	11'717	
Im Berichtsjahr 2004 eingegangen	953	100.0 %
<b>Ausgewählte Bereiche aus dem Berichtsjahr:</b>		
<b>Gesundheitsbereich</b>	<b>142</b>	<b>14.9 %</b>
Kranken- und Unfallversicherung	37	
Medikamente	63	
Ärzte, Zahnärzte, Spitäler etc.	42	
<b>Einzel- und Detailhandel (exkl. Medikamente)</b>	<b>108</b>	<b>11.3 %</b>
<b>Telekommunikation / Internet</b>	<b>90</b>	<b>9.4 %</b>
<b>Post</b>	<b>90</b>	<b>9.4 %</b>
<b>Öffentlicher Verkehr</b>	<b>85</b>	<b>8.9 %</b>
<b>Energie- und Wasserversorgung</b>	<b>82</b>	<b>8.6 %</b>
<b>Kabelfernsehen</b>	<b>50</b>	<b>5.2 %</b>

**PM 224/04: Amtsblatt des Kantons Wallis**

Eine Walliser Gemeinde beschwerte sich bei der Preisüberwachung über eine massive Preiserhöhung für amtliche Inserate im Amtsblatt des Kantons Wallis auf Anfang 2004. Ein Preisvergleich mit amtlichen Anzeigen in neun anderen kantonalen Amtsblättern zeigte auf, dass bereits der bisherige Preis leicht überdurchschnittlich war, der neue übertraf alle anderen bei weitem.

Die Analyse des Vertrags zwischen der Staatskanzlei des Kantons Wallis und dem Herausgeber des Amtsblatts ergab, dass dieser offenbar den Vertrag neu interpretierte und die amtlichen Inserate der Gemeinden in eine teurere Kategorie einteilte. Weil die Preisüberwachung diese neue Interpretation als unzulässig erachtete, ersuchte sie die Staatskanzlei, die beiden unterschiedlichen Positionen in rechtlicher Hinsicht zu beurteilen. Die Staatskanzlei unterstützte die Sichtweise der Preisüberwachung und intervenierte beim Herausgeber. Dieser kehrte darauf hin wieder zu seiner alten Praxis zurück und erklärte sich bereit, den betroffenen Gemeinden den zuviel bezahlten Betrag zurückzuerstatten.

\*\*\*

**PM 289/04: Tarife der Spitex-Organisation Parta in St. Gallen**

Die Spitex Organisation Parta in St. Gallen hatte sich im Frühling bei Herrn Bundespräsident Deiss beschwert, dass der Verband der Krankenversicherer Santésuisse mit dem Spitex-Verband St. Gallen einen Tarifvertrag mit aus ihrer Sicht zu hohen Entschädigungen zu Lasten der Krankenkassen abgeschlossen habe. Die Parta signalisierte bei dieser Gelegenheit die Bereitschaft, ihre Spitexleistungen weiterhin zu den letztjährigen tieferen Preisen zu erbringen, wusste aber nicht, wie sie mit Santésuisse zu einem entsprechenden Tarifvertrag kommen konnte. Herr Bundespräsident Deiss hat die Parta an die Preisüberwachung verwiesen mit der Bitte, sich diesem Problem anzunehmen.

Durch Gespräche mit der Parta sowie mit Santésuisse St. Gallen-Thurgau-Glarus hat die Preisüberwachung in der Folge erreicht, dass die Krankenkassen mit der Parta einen eigenen Tarifvertrag abschliessen konnten, welcher für anspruchsvolle Spitexleistungen einen Stundentarif von Fr. 55.- zu Lasten der Krankenversicherung vorsieht, wie dies die Parta gewünscht hatte. Der Vertrag mit den übrigen St. Galler Spitex-Vereinen sieht für dieselben Leistungen einen Stundentarif von Fr. 62.- vor. Dieser zusätzliche Spitex-Tarifvertrag zwischen Parta und Santésuisse ist mittlerweile vom Regierungsrat des Kantons St. Gallen genehmigt worden.

\*\*\*

**PM 363/04: Mahnungen für Service Plus**

Im November 2002 verschickte Cablecom allen Abonnenten eine Rechnung inklusive Service Plus (Fr. 2.- pro Monat), mit dem Hinweis, dass jene die diesen Service nicht möchten, ihn abbestellen müssten. Konsumentenorganisationen und der Preisüberwacher erachteten dieses Vorgehen als wenig kundenfreundlich. Störend erschien dabei insbesondere, dass der Konsument aktiv werden musste, wenn er auf das Abonnement Service Plus verzichten wollte.

Die Preisüberwachung teilte Cablecom in der Folge ihr Unbehagen in dieser Sache mit. Diese erklärte, dass sie sich gegenüber Kunden, welche den Betrag für Service Plus (Fr. 2.- pro Monat) irrtümlicherweise begleichen würden, kulant zeigen werde.

Trotzdem verschickte die Cablecom im April 2004 offenbar irrtümlicherweise eine ganze Serie von Mahnungen für Service Plus an Personen, welche diesen Service nicht wollten. Cablecom drohte damit, bei Nichtbezahlung den Anschluss abzustellen. Auf Intervention der Preisüberwachung hin wurden die Mahnungen schriftlich widerrufen.

\*\*\*

**PM 583/03: Feuerschutzbeitrag Urnäsch**

Ein Meldender beklagte sich über den neu eingeführten Feuerschutzbeitrag der Hydranten-Korporation Urnäsch. Er machte insbesondere darauf aufmerksam, dass mit den aktuell getätigten Abschreibungen die gesamten Anlagen in sieben Jahren abgeschrieben wären.

Die Preisüberwachung hat den Fall analysiert und festgestellt, dass effektiv mit den aktuellen Gebühren das bereits relativ hoch gesteckte Ziel bezüglich der Abschreibungen noch massiv übertroffen wird. Der Preisüberwacher hat der Koperation daher vorgeschlagen, die Kalkulation zu überprüfen und den neuen Feuerschutzbeitrag zu senken. Nach einer Neueinschätzung der Lage, hat die Hydrantenkorporation den Feuerschutzbeitrag um 20 Prozent gesenkt.

\*\*\*

**PM 77/04: Wassermiete Hallenbad Grosshöchstetten**

Die Mitglieder einer Aquafit-Gruppe beschwerten sich bei der Preisüberwachung, dass ihnen zusätzlich zum Hallenbadeintritt und zu den Kurskosten eine Wassermiete verrechnet würde.

Die Preisüberwachung setzte sich mit der Kursleiterin der Aquafit-Gruppe in Verbindung und erfuhr, dass der Schwimmbadverein ab Oktober 2003 von kommerziellen Schwimmkursen eine Mietgebühr pro Bahn von Fr. 25.-/Stunde verlange. Jegliche Versuche zum Gespräch zwischen den Kursanbietern und dem Schwimmbadvorstand seien abgelehnt worden.

Die Anfrage beim Schwimmbadverein ergab, dass dieser auf Grund der schlechten Situation die Einführung einer Wassermiete für kommerzielle Kursveranstalter beschlossen habe. Die Miete sei pauschal und deshalb nicht abhängig von der Anzahl der Kursbesucher. Vereine, welche ebenfalls im Schwimmbad Grosshöchstetten trainierten, seien bisher noch von der Wassermiete befreit.

Die Preisüberwachung teilte dem Schwimmbadverein mit, dass der Bedarf an Zusatzeinnahmen auf Grund der finanziellen Situation unbestritten erscheine. Sie wies aber darauf hin, dass es problematisch sei, eine Wassermiete zu Lasten einer einzigen Kundengruppe einzuführen. Nicht zuletzt seien es ja die Kursanbieter, welche einen nicht zu vernachlässigenden Anteil zahlender Gäste ins Bad bringen würden. Im Vergleich mit anderen Hallenbädern wäre die vom Schwimmbadverein Grosshöchstetten erhobene Wassermiete im übrigen als hoch zu bezeichnen. Die Preisüberwachung bat den Verein, gemeinsam mit den Kursanbietern eine Lösung zu finden und die Wassermiete auf einen Betrag von Fr. 10.- bis Fr. 15.- zu beschränken.

Im Anschluss dazu teilte der Schwimmbadverein Grosshöchstetten mit, dass zusammen mit den Kursanbietern eine neue, differenzierte Tarifstruktur ausgehandelt worden sei. Die Wassermiete sei auf Fr. 20.-/Stunde gesenkt worden, für eine Lektion à 45 min werde Fr. 15.- verrechnet, für eine Lektion à 75 min Fr. 25.-.

\*\*\*

#### **PM 78/04: Mindestmengenzuschlag Feldschlösschen**

Ein Getränkehändler meldete der Preisüberwachung, dass ihm Feldschlösschen Palettzuschläge bei Bezug unter Mindestmenge (5 Palett à je 32 Harassen) verrechnen würde. Pro nicht bezogenes Palett seien Fr. 20.- fällig. Wenn die Ware selbst abgeholt werde, reduziere sich dieser Betrag auf Fr. 10.-.

Die Preisüberwachung ersuchte die Feldschlösschen Getränke AG um eine Stellungnahme und wies sie darauf hin, dass ein solches Vorgehen kaum als kundenfreundlich betrachtet werden könne.

Feldschlösschen Getränke AG teilte mit, dass für Selbstabholer keine Palettzuschläge erhoben würden. Es handle sich sehr wahrscheinlich um eine interne Kommunikationspanne. Die betroffenen Kunden würden alle informiert und entsprechende Rückerstattungen erhalten.

\*\*\*

**PM 692/04: Reisekosten und Stundenansätze Xerox AG**

Eine Firma bat die Preisüberwachung um Rechnungsüberprüfung für die Reparatur eines Kopiergeräts. Insbesondere wurde der hohe Stundenansatz von Fr. 264.- des Servicetechnikers sowie der Reisekostenansatz von Fr. 215.-/ Stunde beanstandet.

Aus der Stellungnahme der beanstandeten Firma Xerox ging hervor, dass bei der Übernahme der Firma „Xerox Engineering Systems XES“ durch Xerox AG die Ansätze im Rechnungssystem falsch erfasst worden seien. Die Ansätze würden sich auf Fr. 218.- (Stundenansatz) respektive Fr. 109.- (Reisepauschale) belaufen. Die falsch ausgestellten Rechnungen würden umgehend korrigiert werden.

#### IV. GESETZGEBUNG UND PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE

Im Rahmen des Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahrens wurde die Preisüberwachung wiederum zu zahlreichen Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsvorlagen (vgl. Ziff. 2) sowie parlamentarischen Vorstössen (vgl. Ziff. 3) konsultiert. Im Vordergrund standen im Berichtsjahr aber parlamentarische Vorstösse, welche die Institution Preisüberwachung ganz direkt betreffen (vgl. Ziff. 1).

##### 1. Zur Preisüberwachung

Der im Januar 2004 bekannt gegebene Rücktritt des amtierenden Preisüberwachers Werner Marti löste eine intensive öffentliche Diskussion über die Notwendigkeit und die Ausrichtung der Preisüberwachung aus. Auf der politischen Ebene reichte die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (SVP) im März 2004 unter dem Titel "Abschaffung des Preisüberwachers" eine Motion ein, in der sie vom Bundesrat die Aufhebung der Stelle des Preisüberwachers und des dazugehörigen Mitarbeiterstabes fordert<sup>24</sup>. Das Preisüberwachungsgesetz (PüG) sei zu streichen, der entsprechende Verfassungsauftrag bei Bedarf durch eine Ergänzung im Kartellgesetz sicherzustellen und die Aufgaben des Preisüberwachers der Wettbewerbskommission (Weko) zu übertragen. Umgekehrt fordert eine von der freisinnig-demokratischen Fraktion (FDP) im Mai eingereichte Motion eine Ausdehnung der Kompetenzen und Verstärkung der Aktivitäten des Preisüberwachers im Bereich der administrierten Preise<sup>25</sup>.

Die Forderung nach Abschaffung der Preisüberwachung wurde vom Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) umgehend öffentlich zurückgewiesen. Angesichts des hohen Anteils in der Schweiz von Preisen, welche sich nicht im Wettbewerb bilden, sei die Preisüberwachung nach wie vor notwendig. Nach Ansicht des EVD leistet der Preisüberwacher einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der Hochpreisinsel Schweiz.

Mit der Wahl im April 2004 von Rudolf Strahm zum neuen Preisüberwacher machte auch der Bundesrat klar, dass er an diesem speziellen wettbewerbspolitischen Instrument festhalten will. Gleichzeitig beauftragte er aber das EVD, die aktuelle *Organisation* der Preisüberwachung zu überprüfen. Insbesondere sollte analysiert werden, ob die Aufgaben des Preisüberwachers allenfalls von der Weko wahrgenommen werden sollen. Zur Prüfung dieser Frage setzte das EVD eine departementsinterne Arbeitsgruppe ein. In einem Ende 2004 dem Bundesrat abgelieferten Be-

---

<sup>24</sup> Motion Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. Abschaffung des Preisüberwachers (04.3032).

<sup>25</sup> Motion Freisinnig-demokratische Fraktion. Preisüberwacher. Informationsauftrag über Schädlichkeit von administrierten Preisen (04.3248).

richt kommt das EVD zum Schluss, dass an der bisherigen Organisation der Preisüberwachung festzuhalten und eine Integration der Preisüberwachung in die Weko abzulehnen ist<sup>26</sup>. Die Analyse der Organisation der Preisüberwachung sowie die Anhörung der interessierten Kreise brachten das EVD jedoch zur Überzeugung, dass die Einflussmöglichkeiten und Anstrengungen des Preisüberwachers bei den *administrierten Preisen* zu verstärken sind. Aus diesem Grund hatte der Vorsteher des EVD bereits im September 2004 eine Ergänzung des Pflichtenheftes des Preisüberwachers vorgenommen (vgl. dazu die Ausführungen weiter unten).

Mit Entscheid vom 10. Dezember 2004 nahm der Bundesrat vom Bericht des EVD Kenntnis und entschied, die Preisüberwachung wie vom EVD beantragt in der bisherigen Form weiterzuführen. Gleichzeitig beauftragte er das EVD, dem Bundesrat gestützt auf ein vom Preisüberwacher erarbeitetes Inventar der administrierten Preise Deregulierungsvorschläge im Kompetenzbereich des Bundes zu unterbreiten. Die SVP-Motion, welche eine Abschaffung der Preisüberwachung fordert, beantragt der Bundesrat dem Parlament konsequenterweise zur Ablehnung<sup>27</sup>.

Zur Annahme beantragt der Bundesrat dem Parlament hingegen die Motion der FDP betreffend Informationsauftrag über Schädlichkeit von administrieren Preisen<sup>28</sup>. Nach Ansicht der Landesregierung stellt der hohe Anteil von administrierten Preisen in der Schweiz nämlich tatsächlich ein Problem dar. Sie teilt deshalb die Auffassung der FDP-Fraktion, dass die Anstrengungen des Preisüberwachers in diesem Bereich verstärkt werden sollen und erachtet es als sinnvoll, den im PüG enthaltenen allgemeinen gesetzlichen Informationsauftrag des Preisüberwachers entsprechend zu spezifizieren<sup>29</sup>. Aus diesen Gründen zeigt der Bundesrat sich bereit, den in der Motion enthaltenen Auftrag materiell zu erfüllen. Da er der Überzeugung ist, dass die in der Motion genannten Aufgaben vollständig vom PüG abgedeckt werden, erachtet er die in der Motion geforderte Gesetzesrevision aber für nicht notwendig. Das Ziel lasse sich schneller und effizienter über die vom EVD am 3. September 2004 bereits erteilte Weisung realisieren. Über diese Weisung hatte der Vorsteher des EVD das Pflichtenheft des Preisüberwacher wie folgt ergänzt:

---

<sup>26</sup> Der Bericht ist unter [www.evd.admin.ch](http://www.evd.admin.ch) sowie [www.preisueberwacher.ch](http://www.preisueberwacher.ch) publiziert.

<sup>27</sup> Vgl. Antwort des Bundesrates vom 22.12.2004, <http://www.pd.admin.ch/bvnet/indexbvnet/ra-persoelichevorstoesse.htm>

<sup>28</sup> Vgl. Antwort des Bundesrates vom 12.09.2004, <http://www.pd.admin.ch/bvnet/indexbvnet/ra-persoelichevorstoesse.htm>

<sup>29</sup> Gemäss Art. 4 Abs. 3 PüG hat der Preisüberwacher die Öffentlichkeit über seine Tätigkeit zu orientieren.

*"1. Der Preisüberwacher orientiert die Öffentlichkeit regelmässig über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von administrierten Preisen.*

*2. Der Preisüberwacher fordert die zur Berechnung dieser Effekte erforderlichen Daten und Unterlagen gestützt auf Art. 17 PüG (Auskunftspflicht) und 18 PüG (Mitwirkungspflicht) ein.*

*3. Der Preisüberwacher richtet seine Tätigkeit im Rahmen des geltenden Rechts insbesondere darauf aus, Anzahl und Anteil der Preise, die sich nicht im freien Markt gebildet haben, zu reduzieren.*

*4. Der Preisüberwacher berichtet über seine diesbezüglichen Aktivitäten und Resultate namentlich im Rahmen seines jährlichen Tätigkeitsberichts."*

Die Preisüberwachung hat die Umsetzung dieser Weisung umgehend an die Hand genommen und einen speziellen Bericht über deren juristischen und ökonomischen Aspekte verfasst. Damit ist gewährleistet, dass die Weisung des EVD per 1. Januar 2005 umgesetzt werden kann.

Die Behandlung der Motionen der SVP- und der FDP-Fraktion im Nationalrat steht noch aus.

## **2. Gesetzgebung**

### **2.1. Gesetze**

Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren;

Bundesgesetz über den Binnenmarkt;

Bundesgesetz über die Krankenversicherung;

Bankengesetz über die Banken und Sparkassen;

Bundesgesetz über die Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen;

BG über die Stempelabgaben;

Bundesgesetz über die Schweizerische Zivilprozessordnung;

Bundesgesetz über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte;

Konsumentenschutzgesetz.

### **2.2. Verordnungen**

Vo über das Gewerbe der Reisenden;

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

Vo über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte;

Technische Vo über Abfälle;  
Eichgebührenverordnung;  
Vo über die Gebühren und Entschädigungen bei der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs;  
Vo über die Anlagefonds;  
Vo über die Aufsichtsabgabe und die Gebühren der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei;  
Heilmittelverordnungspaket II;  
Bundesratsverordnungen zum neuen Chemikalienrecht;  
Vo über die Krankenversicherung;  
Analysenliste (AL);  
Vo über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV2);  
Vo über die Festsetzung der Prämienzuschläge für die Unfallverhütung;  
Vo über die Änderung des Steuertarifs für Schnittabak sowie des Steuertarifs für Zigaretten und Zigarettenpapier;  
Vo über das Vernehmlassungsverfahren;  
Vo über die Sanktionen bei unzulässigen Wettbewerbsbeschränkungen;  
Vo über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen;  
Vo über die Erhebung von Gebühren im Kartellgesetz;  
Geschäftsordnung für das EVD.

### **3. Parlamentarische Vorstösse**

#### **3.1. Motionen**

Motion Baumann J. Alexander. Unfallversicherung von Dienstleistungs- und Handwerksbetrieben;  
Motion FDP-Fraktion. Gesundheitswesen. Dringende Reformen jetzt!  
Motion Heberlein Trix. Gesundheitswesen. Dringende Reformen jetzt!  
Motion Rossini Stéphane. Krankenversicherung. Kantonale Einheitsprämien;  
Motion Rechsteiner Paul. BVG. Risikoausgleich;  
Motion Heim Bea. Patientensicherheit. Qualitätssicherung in der Gesundheitsversorgung;  
Motion SVP-Fraktion. Abschaffung des Preisüberwachers;  
Motion Hess Hans. Einkauf von Duty-Free Produkten auf Flughäfen. Gleichbehandlung der abfliegenden und ankommenden Passagiere;

Motion Teuscher Franziska. Befristetes Durchleitungsverweigerungsrecht für elektrische Energie;

Motion Thanei Anita. Gerätevergütung;

Motion Baumann J. Alexander. Solidaritätsabgabe auf SMS;

Motion FDP-Fraktion. Preisüberwacher. Informationsauftrag über Schädlichkeit von administrierten Preisen;

Motion Müller-Hemmi Vreni. Bibliothekstantieme im Urheberrecht;

Motion Glasson Jean-Paul. Umsetzung von Art. 182 des Landwirtschaftsgesetzes;

Motion Zsyadis Josef. Aufhebung der Diskriminierung in der Autohaftpflichtversicherung;

Motion Speck Christian. Effizienzsteigerung im Lebensmittelrecht;

Motion Lustenberger Ruedi. Neues Modell zur Förderung erneuerbarer Energien.

### **3.2. Postulate**

Postulat Sommaruga Simonetta. Erschöpfung des Patentrechts. Reziprozität mit der EU (Parallelimporte);

Postulat Strahm Rudolf. Patentschutz auf Gegenseitigkeit mit der EU. Erleichterung von Parallelimporten;

Postulat Parmelin Guy. Medizinalsparkonto;

Postulat Guisan Yves. Demokratisierung der Krankenkassen;

Postulat Leuthard Doris. Cassis de Dijon Prinzip;

Postulat Widmer Hans. Medizinische Wirkstoffe. Verhinderung von Preistreiberei;

Postulat Berberat Didier. Kartell auf dem Markt für Dentalmedizinalapparate;

Postulat WAK-SR. Weiteres Vorgehen im Bereich der Ehegatten- und Familienbesteuerung.

### **3.3. Interpellationen**

Interpellation Grüne Fraktion. Strompanne vom 28. September in Italien;

Interpellation Gutzwiller Felix. Tarmed. Kostenexplosion;

Interpellation Weigelt Peter. Verbrennungsanlagen. Nationale Kapazitätsplanung;

Interpellation Germann Hannes. Einkaufstourismus in Grenzgebieten durch Wettbewerbsverzerrung;

Interpellation Lustenberger Ruedi. ADSL im ländlichen Raum;

Interpellation SP-Fraktion. Neue Klimasteuer ohne Rechtsgrundlage;  
Interpellation SP-Fraktion. Klimarappen und Tanktourismus;  
Interpellation Kohler Pierre. Inakzeptable Gebühren von Postfinance;  
Interpellation Humbel Näf Ruth. Preisgestaltung in der MiGeL;  
Interpellation Teuscher Franziska. Ärztliche Grundversorgung sicher stellen.

### **3.4. Anfragen**

Anfrage Teuscher Franziska. Exportverschärfung von Altreifen und vorgezogener Recyclingbeitrag beim Import von Neureifen;  
Anfrage Loepfe Arthur. Kartellgesetz. Umsetzung des KMU-Artikels;  
Anfrage Theiler Georges. Wachstum und weitere Integration in die Weltwirtschaft;  
Anfrage Fehr Hans-Jürg. Grenzüberschreitende Alters- und Pflegeheime;  
Anfrage Roth-Bernasconi Maria. Entwicklung der Fiskalquote;  
Anfrage Stähelin Philipp. Vertriebseinstellungen bewährter Medikamente.