

1. PTT-Mietleitungen

Telematik - die Vermählung von Telekommunikation und Informatik - spielt eine erstrangige Rolle für die Wirtschaftsentwicklung der Neunzigerjahre. Der Preisüberwacher hat sich deshalb bereits mit den Entwicklungen auf diesem Markt näher auseinandergesetzt und darauf hingewiesen, dass für den Bereich der Netze das Wettbewerbsmodell international an Bedeutung gewinnt¹⁹⁾. Im Hinblick auf diesen Sachverhalt hat er der Beurteilung der Neufestsetzung der Tarife für nationale Mietleitungen besondere Aufmerksamkeit beigemessen.

1.1. Wettbewerbspolitische Bedeutung

Der Grund für das per 1. Mai 1992 in Kraft getretene neue Fernmeldegesetz (FMG; SR 7 84. 10) liegt im Fortschritt der Kommunikations - und Informationstechnologie, genauer in der Verschmelzung des Fernmeldenetzes mit dem Computer. Bei den Telekommunikationsdienstleistungen nimmt die institutionelle Neuorganisation die heute im EG-Recht (noch) geltende Trennung zwischen den Grunddiensten und den Mehrwertdiensten (Value Added Network Services, VANS) bzw. erweiterten Diensten auf²⁰⁾. Der Mietleitungsdienst gilt gemäss Botschaft zum Fernmeldegesetz²¹⁾ als Grunddienst. Er erhält in der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV; AS 1992 I 848) eine Sonderregelung.

¹⁹⁾ Vgl. VKKP 1b/1992, S. 18.

²⁰⁾ Vgl. Weber R.H.: Entwicklungen im europäischen Telekommunikationsrecht und die Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht, 3/1992, S. 321 - 338, hier S. 335. Der Grunddienst wird in Art. 3 FDV durch Umkehrschluss als Telefondienst definiert, der aber aufgrund von Art. 9 FDV auch weitere Dienstleistungen wie Konferenzschaltung u.a. umfasst.

²¹⁾ Vgl. BBl 1988 I 1333.

Die neuen Spielregeln im Fernmeldewesen induzieren für diesen Dienst modifizierte Prinzipien in der Preisgestaltung²²⁾.

Tariflich unterscheiden die PTT zwischen nationalen und internationalen Mietleitungen. In wettbewerbspolitischer Hinsicht kommt den Preisen aller Mietleitungen hohe Bedeutung zu. Das Preis-/Leistungsverhältnis der Telekommunikation im allgemeinen und dasjenige der Mietleitungen im besonderen ist ein nicht unbedeutendes Entscheidungskriterium für die Standortwahl bzw. den Standortwechsel international tätiger Unternehmungen und ihrer Kommunikationszentren. Zusätzlich setzt heute unter den Ländern Europas ein besonders intensiver Wettstreit um die besten Ausgangspositionen auf den zusammenwachsenden Märkten ein. Zur Zeit wird schon ein weites Feld der heute auf dem Markt erbrachten VANS in Mietleitungsnetzen angeboten. Deshalb entscheidet die Kompetitivität der Mietleitungstarife umsomehr darüber, inwieweit die nicht mehr im Monopolbereich stehenden Mehrwertdienste Gefahr laufen werden, einer Fehlentwicklung zu unterliegen. Da dieser Markt als besonders zukunftsfruchtig eingestuft wird - sein Anteil am Sozialprodukt soll in den kommenden Jahren auf mehrere Prozentpunkte anwachsen - haben die Preise für Mietleitungen volkswirtschaftliche Bedeutung.

1.2. Die Tarifvorlage für nationale Mietleitungen

Die angekündigten neuen Prinzipien in der Preisgestaltung unterscheiden Orts- und Fernleitungen. Ortsleitungen sind Leitungen, die innerhalb des Anschluss- und Stadtnetzes liegen. Für den Uebertragungsweg innerhalb der Stadt ist eine innerstädtische Pauschale vorgesehen. Der Wegfall der Regalgebühr führt dazu, dass z.B. Kleinbetriebe (unabhängige Rechtssubjekte), die gemeinsam ein Fernmeldenetz für den Informationsaustausch betreiben, tariflich gleich behandelt werden wie ein Grossbetrieb mit vielen unabhängigen Filialen (gleiches Rechtssubjekt)²³⁾. Oeffentlichen Körperschaften, wie z.B. Stadtverwaltungen, darf neu keine tarifliche Verbilligung mehr gewährt werden. Die Gebühren setzen sich nach Angaben der PTT²⁴⁾ folgendermassen zusammen:

- *Einmalige Einrichtungsgebühr* für die Einrichtung, Inbetriebsetzung und Aenderung einer Mietleitung: Sie ist abhängig von der Uebertragungskapazität.
- *Monatliche Abonnementsgebühr für die Ausrüstungen* beim Kunden und Anschlussleitungen: Diese Pauschalgebühr ist abhängig von der Uebertragungskapazität.
- *Monatliche Abonnementsgebühr für den Uebertragungsweg*: Hier ist eine Grundgebühr für den Anschluss an das Basisübertragungsnetz vorgesehen, weil bei diesem Anschluss ein Kostensprung entsteht. Des weiteren wird eine distanzabhängige Gebühr in Betracht gezogen, die von der Distanz Anschlussamt – Anschlussamt/Taxzentrum und der Uebertragungskapazität abhängig ist. Mit zunehmender Distanz nimmt diese Gebühr ab. Es werden die Stufen "bis 10 km", "von 11 - 60 km" und "ab 61 km" unterschieden.
- *Stadtpauschale* für den Uebertragungsweg innerhalb der Stadt: Interzentrale Verbindungen innerhalb von Stadtnetzen werden mit einer von der Uebertragungskapazität abhängigen monatlichen Pauschalgebühr verrechnet.

²²⁾ Art. 24 FMG; Art. 44, Art. 46 und Art. 67 FDV.

²³⁾ Asut-bulletin 50 vom April 1991, S. 260.

²⁴⁾ Vgl. Neufestsetzung der Tarife für nationale Mietleitungen: Tarifkonzept vom 6. Dezember 1991.

- *Qualitätsabhängiger Zuschlag*
- *Ausrüstungsgebühr*

1.3. Analyse

Bei der Vorlage handelt es sich um eine komplette Neugestaltung der Tarife. Aufgrund der unterschiedlichen Tarifstrukturen kann deshalb nicht ohne weiteres angegeben werden, ob die neuen Tarife gegenüber den heute geltenden Preiserhöhungen implizieren. Es galt daher vorweg abzuklären, in welchem Ausmass die neue Preisgestaltung die verschiedenen Kategorien von Mietleitungskunden höher oder allenfalls weniger hoch belastet. Des weiteren haben wir die angekündigten Tarife mit denjenigen im europäischen Ausland verglichen und aufgrund des Befundes versucht, den Kostenausweis unter die Lupe zu nehmen. Die Preise, die geltend gemachten Kosten und erzielbaren Gewinne haben sich jedoch primär an der Frage zu messen, ob sie auch unter Wettbewerbsbedingungen geltend gemacht bzw. erzielt werden können und demzufolge als gerechtfertigt zu gelten haben. Dies kann in sinnvoller Form diskutiert werden, indem die vorgeschlagenen Preisprinzipien "durch eine vergleichende Bewertung wirklichkeitsnah modellierter Alternativen untersucht werden"²⁵⁾. In wettbewerbspolitischer Absicht haben wir daher mit dem Als-Ob-Konzept gearbeitet.

1.3. 1. Auswirkungen auf die Nachfrager

Die Preisüberwachung hat verschiedene öffentlich-rechtliche Anstalten und private Unternehmungen gebeten, den durch die vorgesehenen Tarifanpassungen für sie bedingten Mehr- bzw. Minderaufwand zu quantifizieren. Die Auswirkungen, auf *Organisationen, die heute nicht oder nur zum Teil Regalgebühren entrichten* (z.B. Behörden, Verwaltungen, Pressenetze) stellten sich dabei als besonders krass heraus. Erstaunlich hoch fallen die preislichen Auswirkungen jedoch auch auf *Grosskunden* aus, die bereits heute die volle Regalgebühr entrichten. Wir haben insgesamt festgestellt, dass infolge der neuen Tarife grundsätzlich mit 15 bis 30 % höheren Mietleitungspreisen gerechnet werden müsste, wobei im Ortsnetz - bedingt durch die Pauschalen - Erhöhungen von über 100 % möglich sind. Eine massive Verteuerung bewirkt die Vorlage für *Klein- und Mittelbetriebe*, die heute ebenfalls schon die vollen Regalgebühren entrichten. Dies ergibt sich allein aus der Tatsache, dass Tarifierhöhungen um mehrere 100 % besonders für kleine Distanzen und für Leitungen unter 64 kBit/s feststellbar waren. Die gravierendsten Tarifsprünge ergaben Berechnungen des Verbandes Elektronischer Zahlungsverkehr (VEZ) für das Ortsnetz. Angesichts dieser Resultate ist die Aussage, "dass der neue Tarif gegenüber dem heutigen insgesamt günstiger ist"²⁶⁾, nicht nachvollziehbar.

²⁵⁾ Buchanan J.M.: Politische Oekonomie als Verfassungstheorie, Zürich 1990, S. 24.

²⁶⁾ Schreiben der Generaldirektion Femmeldedepartement an den Preisüberwacher vom 20. März 1992.

1.3.2. Auslandpreisvergleich

In Zusammenarbeit mit der Association suisse d'usagers de télécommunications (asut) hat der Preisüberwacher einen Auslandpreisvergleich für Mietleitungen angestellt. Die unterschiedlichen empirischen Prüfverfahren von Auslandpreisvergleichen lassen einen gewissen Spielraum in der Interpretation der Ergebnisse offen. Tendenzaussagen über die Tarifunterschiede der nationalen Mietleitungen in Europa sind trotzdem möglich: Die spanischen, die deutschen und die schweizerischen Mietleitungstarife liegen zur Zeit weit über dem durchschnittlichen Preisniveau der übrigen europäischen Länder. Bis die Miete einer 9.6 kBit/s-Datenleitung für eine Untenehmung rentabel ist, muss sie das öffentliche Netzangebot dieser Uebertragungsrates nirgendwo sonst in Europa so lange nutzen wie in der Schweiz.

1.3.3. Kostenausweis

Auffallend war bei den Kosten der relativ hohe Zuschlagssatz von ca. 20 % für "Teuerung, Gewinn, Unvorhergesehenes". Mitzubeherrschenden wären u. E. vor allem auch die durch den technischen Fortschritt bedingten Kosteneinsparungen. Unvorhergesehenes dürfte bei standardmässigen Mietleitungsverträgen relativ unbedeutend sein. Grundsätzlich geht mit der Entwicklung in Richtung eines freien Zugangs zum Fernmeldemarkt die Forderung einher, "dass die Netzbetreiber durchschaubare Ausweise der Leistungs- und Ertragsverhältnisse für ihre verschiedenen Dienste schaffen"²⁷⁾. Zur Beurteilung der Mietleitungsvorlage haben die PTT der Preisüberwachung allerdings kein geeignetes, transparentes Kostenrechnungssystem mit überprüfbareren Zahlen eingereicht. Unbeantwortet blieben insbesondere die Höhe der zurechenbaren Kosten der verschiedenen Leistungssparten sowie die Frage, welche Deckungsbeiträge wo erzielt werden. Die PTT machten den Preisüberwacher darauf aufmerksam, dass "die Netzbetreiber aus Wettbewerbsgründen mit Auskünften zurückhaltend"²⁸⁾ sind.

1.3.4. Als-Ob-Konzept

Auf Anfrage des Preisüberwachers hat eine Projektgruppe²⁹⁾ unter der Leitung von TeleColumbus eine fingierte Konkurrenzofferte in der Annahme erstellt, dass das im neuen Fernmeldegesetz stipulierte Monopol im Mietleitungsbereich nicht existiert. Die Offerte ging von folgenden Annahmen aus:

²⁷⁾ Neufestsetzung der Tarife für nationale Mietleitungen: Tarifkonzept vom 6. Dezember 1991. Die Gebührentarife für Mietleitungen haben auch im Sinne der Richtlinie 90/387/EWG grundsätzlich kostenorientiert zu sein.

²⁸⁾ Schreiben der Generaldirektion Fernmeldedepartement an den Preisüberwacher vom 20. März 1992.

²⁹⁾ Projekt SwissRailCom, das von einer Projektgruppe bestehend aus Mitarbeitern der TeleColumbus, der SBB sowie der SBG auf Anfrage des Preisüberwachers im April/Mai 1992 erstellt wurde.

Als *Nachfrager* fungiert der grösste Mietleitungskunde der PTT, die SBG. Sie benötigt Mietleitungen, um die Wirtschaftszentren Zürich, St. Gallen, Bern, Basel, Lausanne, Genf, Chur und Lugano zu verbinden. Für Backup bzw. Zweitwegverbindungen benötigt sie, um die nötigen Verfügbarkeiten der Verbindungen zu gewährleisten, separate Trassen und Ausrüstungen oder eine garantierte Verfügbarkeit von besser als 99.99 % (1h Ausfall pro Jahr).

Anbieter dieses Mietleitungsnetzes ist SwissRailCom. Diese fiktive Unternehmung bildet ein Joint-Venture zwischen öffentlich-rechtlichen Anstalten (SBB, PTT, Elektrizitätswerke etc.) sowie Privatunternehmungen wie TeleColumbus, Banken, privat-rechtlichen Elektrizitätswerken etc. SwissRailCom ist eine gemischtwirtschaftliche Betriebs- und Marketingorganisation, die Telecom-Dienstleistungen an staatliche und private Kunden erbringt.

Das *SwissRailCom-Fernnetz zwischen den Wirtschaftszentren* ist das DIFONET (Digitales Faser-optisches Netz) der SBB, von dem SwissRailCom die benötigten Kapazitäten kauft. Für einen ersten Preisansatz wurde aufgrund von Nachkalkulationen von realisierten DIFONET-Strecken eine Vollkostenrechnung erstellt und diese durch entsprechende Zusätze für die heute nicht vorhandenen Aufwendungen für Marketing, Verkauf, Administration etc. ergänzt. Die resultierenden Ansätze wurden für das UBINET (UBS's Integrated Network) angewendet und ergeben ein Total für die Fernleitungsbedürfnisse von 115'200 SFr./Monat. Eine Grenzkostenbetrachtung zeigt ein Fernleitungskostenanteil für das UBINET von ca. 60'000 SFr./Monat.

Das *SwissRailCom-Ortsnetz in den Wirtschaftszentren* wurde einerseits gemäss dem heutigen PTT-Lokalanschluss zu den angekündigten PTT-Tarifen berechnet, andererseits entsprechend alternativen Wegen (Kabelfernsehstrukturen, Kanäle der Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke, Fernheizungsnetze, allgemeine Kanalisationen von städtischen Betrieben etc.). Gemäss angekündigtem PTT-Tarifvorschlag würden die Abonnementsgebühren des Ortsnetzes der SBG rund 34'000 SFr./Monat betragen, diejenigen der Eigenbauvariante in PTT-fremden Trassen, je nach Anschlusslänge, zwischen 25'000 bis 38'000 SFr./Monat. Diese Alternative liesse für die benützten Trassen auch noch die Möglichkeit offen, mit fremden Netzbetreibern die Kosten zu teilen.

Aufgrund der durchgeführten Analysen und Berechnungen der Projektgruppe kann die SwissRailCom der SBG für ihr Netzbedürfnis (UBINET) eine wirklichkeitsnah modellierte Netzalternative unterbreiten. Für rund 120'000 SR.1Monat würde sie der SBG das Fernleitungsnetz DIFONET SBB mit Lokalanschlüssen über die PTT-Mietleitungen zum Tarif 1993 oder über Lokalanschlüsse im Eigenbau via alternative Wege anbieten. Ab Inkrafttreten der geplanten Tarife für nationale Mietleitungen müsste die SBG für ihren Bedarf jedoch 177'138 SFr./Monat an die Fernmeldebetriebe bezahlen. Diese sind damit rund ein Drittel teurer als das Angebot von SwissRailCom. Selbst wenn SwissRailCom bei Fern- und Ortsnetz die je teuerste Variante einsetzt, würde sie mit 153'200 SFr./Monat immer noch weit unter dem Preisangebot der PTT liegen. Betrachtet man die Situation in Grossbritannien, wo es seit 1982 kein Monopol mehr gibt, und sich die zwei grössten Telecom-Anbieter, British Telecom (BT) und Cable & Wireless/Mercury (C&W) in Privatbesitz befinden, waren die Kosten für das UBINET sogar noch unter jenen des Angebots von SwissRailCom. In der Tat steht mit einem solchen Befund das

klassische Argument gegen Netzwettbewerb auf tönernen Füßen. Bei der Kostenduplizierungsdiskussion wird zweifellos auch häufig übersehen, dass eigentlich einzusparende Kapazitäten heute schon in einem gewissen Ausmasse existieren, nicht aber genutzt werden: Die SBB besitzen ein Fernmeldenetz, d.h. die Kosten haben sich schon "dupliziert". Sollten nun nicht vielmehr die entsprechenden Erträge dieser Duplizierung realisiert werden, indem dieses vorhandene Netz kommerziell genutzt wird?³⁰⁾

1.4. Empfehlungen des Preisüberwachers

Am 3. Juni 1992 hat der Preisüberwacher dem Vorsteher des EVED zur Neufestsetzung der Tarife für nationale Mietleitungen empfohlen,

1. *die von den PTT geltend gemachten pauschalen Kostenzuschläge zu überprüfen;*
2. *eine zeitlich gestaffelte Einführung des neuen Tarifs für Organisationenvorzunehmen, die heute keine oder nur einen Teil der Regalgebühren entrichten;*
3. *die Tarifierung im Ortsnetz so zu gestalten, dass der Distanzabhängigkeit im Anschluss - und Stadtnetz angemessen Rechnung getragen werden kann;*
4. *das Tarifierungsprinzip für das Fernnetz zu prüfen, damit eine teilweise doppelte Inrechnungstellung der Fixkosten ausgeschlossen werden kann;*
5. *die Richtgrösse für den Kostendeckungsgrad zu reduzieren und - um die nationalen Mietleitungstarife umgehend wettbewerbsfähig zu gestalten – den gegenwärtig gültigen institutionellen Rahmen für die Bereitstellung des Mietleitungsdienstes zu überprüfen.*

1.5. Resultate

Aufgrund der Empfehlungen des Preisüberwachers wurde die Neufestsetzung der Tarife für nationale Mietleitungen vom Bundesrat an die PTIT zur Ueberarbeitung zurückgewiesen³¹⁾. In den Sommermonaten ist zusätzlich die politische Diskussion im Sinne der Projektidee aufgegriffen worden. In diesem Zusammenhang liess auch das Generalsekretariat des EVED verlautbaren, dass man die Ueberkapazitäten des SBB-Leitungsnetzes kommerziell verwerten müsse³²⁾.

³⁰⁾ Eine Nutzung wäre nicht nur in Konkurrenz, sondern allenfalls auch in Ergänzung zu den PTT möglich: Als Komplementärangebot konnten die Leitungen der SwissRailCom im Fernnetz die Bedürfnisse nach einem Zweitweg abdecken und auch PTT-Engpässe überbrücken. Das Umwegkonzept bei DIFONET würde gewisse, in der Regel schlecht ausgenützte Backup-Leitungen überflüssig machen und somit teure Uebertragungsressourcen sparen. Eine bessere Ausnutzung der riesigen potentiellen Kapazität der Glasfaserkabel würde zu kleineren, spezifischen Uebertragungskosten führen, da Grundkosten wie Trassen, Kabel, etc. besser ausgenützt werden könnten (Economics of scale).

³¹⁾ NZZ Nr. 154 vom 6. Juli 1992, S. 15.

³²⁾ Radio DRS, Trend und Echo vom Samstag, 5. September 1992, Telekommunikation PTT/SBB: Ein Beitrag von Martin Durrer.

Am 14. Oktober 1992 wurde uns die überarbeitete Vorlage³³⁾ zur Beurteilung zugestellt. Die ersten vier Empfehlungen wurden im wesentlichen berücksichtigt. Wir begrüßen vor allem die vorgenommenen Tarifsenkungen im Ortsnetz. Allerdings liess eine nochmalige Quantifizierung des Mehr- bzw. Minderaufwands durch Mietleitungskunden schliessen, dass die überarbeitete im Vergleich zur ursprünglichen Vorlage nur unwesentlich kompetitiver sein kann. Im Dezember 1992 haben wir den Bundesrat über diesen Befund in Kenntnis gesetzt.

³³⁾ Vgl. Aenderung der Verordnung des EVED über Fernmeldedienste; Neufestsetzung der Tarife für nationale Mietleitungen: Tarifkonzept vom 17. September 1992.

5. Radio - und Fernsehgebühren

Gemäss dem am 1. April 1992 in Kraft getretenen Bundesgesetz über Radio und Fernsehen⁶⁴⁾ (RTVG) setzt der Bundesrat die Empfangsgebühren insbesondere in Berücksichtigung des Finanzbedarfes der SRG für die Erfüllung ihrer Aufgaben, des Aufwandes der PTT-Betriebe für die Verbreitung der Programme der SRG und des Finanzbedarfs der regionalen und lokalen Veranstalter fest. Der fixe Verteilschlüssel des Gebührenanteils zwischen der SRG und den PTT wurde also abgeschafft.

5.1. Begehren der SRG und der PTT

Gestützt auf die neuen Bestimmungen unterbreiteten die SRG und die PTT dem Bundesrat folgendes Begehren um Anpassung ihrer monatlichen Gebührenanteile für 1993:

Erhöhung der Gebührenanteile

SRG: TV	Fr. 14.86 bis Fr. 16.56, + Fr. 1.70 oder 11.44 %
SRG: Radio	Fr. 7.62 bis Fr. 8.97, + Fr. 1.35 oder 17.72 %
SRG: TV + Radio	Fr. 22.48 bis Fr. 25.53, + Fr. 3.05 oder 13.57 %
PTT: TV	Fr. 4.44 bis Fr. 5.22, + Fr. 0.78 oder 17.57 %
PTT: Radio	Fr. 2.28 bis Fr. 2.96, + Fr. 0.68 oder 29.82 %
PTT: TV + Radio	Fr. 6.72 bis Fr. 8.18, + Fr. 1.46 oder 21.73 %
SRG/PTT Total	Fr. 29.20 bis Fr. 33.71, + Fr. 4.51 oder 15.45 %

Die SRG begründete ihr Begehren um eine Gebührenerhöhung unter anderem mit der Teuerung seit der letzten Anpassung, mit wesentlich höheren Preisen für Filme und Sportübertragungsrechte sowie mit der Aufrechterhaltung des finanziellen Gleichgewichts. Ungefähr 1 % der Erhöhung resultierte aus der Streichung von Bundessubventionen.

Mit dem Hinweis auf die nicht kostendeckende Verbreitung der Radioprogramme und die kumulierten Defizite, die aus getätigten und künftigen Investitionen für die

⁶⁴⁾ SR 784.40

Erweiterung und Nutzung des Fernseh- und Radionetzes resultieren, forderten die PTT einen höheren Anteil an den Gebühreneinnahmen.

Da die Empfangsgebühren für Radio und Fernsehen durch den Bundesrat festgelegt werden, wurden die von der SRG und den PTT geforderten Anpassungen gemäss Art. 14 PUG dem Preisüberwacher zur Stellungnahme unterbreitet⁶⁵⁾.

5.2. Gebührenanteil der SRG

5.2.1. Einnahmenstruktur

Die von der SRG beantragte durchschnittliche Gebührenerhöhung von 13,6 % (11,4 % beim Fernsehen, 17,7 % beim Radio) bringen ihr zusätzliche Einnahmen von jährlich rund 95 Millionen Franken. Die vorgesehene Erhöhung führt dazu, dass die Empfangsgebühren trotz des gesteigerten Werbepotentials aufgrund des RTVG einen immer wichtigeren Anteil der Einnahmen bilden.

SRG - EINNAHMENSTRUKTUR (mit der Gebührenerhöhung per 1.1.1993)

	1989 effektiv	1990 effektiv	1991 effektiv	1992 Budget	1993 Plan	1994 Plan
Empfangsgebühren	70.0%	68.4%	73.4%	73.6%	75.4%	74.1%
Werbe-und Sponsoringeinnahmen	25.0%	26.0%	21.2%	22.7%	21.1%	21.1%

5.2.2. Finanzplan

Im Jahre 1991 repräsentierten die Personalausgaben und die Ausgaben für externe Produktionen und Rechte 80 % der Aufwendungen; die Gebühren- und Werbeeinnahmen machten 95 % der Einnahmen aus. Die Preisüberwachung analysierte deshalb vor allem diese Aufwands- und Einnahmepositionen.

Die Erhöhung der Löhne und Honorare (60 % der Aufwendungen) ist stark von der Teuerung abhängig. Vor dem Hintergrund der Teuerungsentwicklung seit 1991 und den Prognosen für 1993 und 1994 erschienen die geplanten Beträge angemessen. Mit dem Ziel, die Lohnsumme zu beschränken, hat die SRG seit 1990 verschiedene Massnahmen ergriffen (Abbau der festen Stellen, Entlohnung gemäss Leistung etc.). Was die Einnahmeseite anbetrifft, erschienen die Prognosen bezüglich Gebühreneinnahmen realistisch. Da der Markt praktisch gesättigt ist, können kaum Mehreinnahmen infolge eines Anstieges der Anzahl Konzessionäre erwartet werden. Hingegen gaben die geplanten Kosten für externe Produktionen und die Werbeeinnahmen zu folgenden Bemerkungen Anlass:

⁶⁵⁾ Bereits die beiden letzten Gebührenerhöhungen der Jahre 1987 und 1991 waren dem Preisüberwacher unterbreitet worden (vgl. VKKP 1/1988 S. 125 ff und VKKP 1b/1991 S. 16ff).

Die Kosten für Koproduktionen und die Senderechte für Filme und Serien stellen einen bedeutenden Teil der Kosten für externe Produktionen dar. Zwischen 1992 und 1994 steigen diese Kosten um 68 Millionen Franken, d.h. um ungefähr 80 %. Obwohl sich die Preisüberwachung bewusst war, dass die starke Teuerung in diesen Bereichen und die starke ausländische Konkurrenz die SRG dazu zwingt, ihre Programme - will sie nicht Marktanteile verlieren - ständig zu verbessern, brachte sie gegenüber den geplanten Beträgen gewichtige Vorbehalte an. In den vergangenen Jahren lagen die effektiven Kosten nämlich immer klar unter dem Finanzplan, während die entsprechenden effektiven Einnahmen immer höher lagen als geplant.

Trotz der wesentlichen Steigerung des Werbeangebots (Sonntagswerbung, Unterbrecherwerbung, Ausdehnung der Werbezeit, Sponsoring), das der SRG im Frühling 1992 mit dem neuen Radio- und Fernsehgesetz und der entsprechenden Verordnung eingeräumt wurde, hat die SRG die Werbeeinnahmen sehr vorsichtig geschätzt. Seit 1991, als die Einnahmen auf 204,6 Millionen Franken stiegen, nehmen sie jährlich um weniger als 5 % zu und erreichen 1994 231,7 Millionen Franken. Obschon verschiedene schwierig prognostizierbare Faktoren, wie die Konjunktur, die Tendenz der Europäisierung der Werbekampagnen (overlapping), die Entwicklung in Richtung eines Einbaus der schweizerischen Werbefenster in die Verbreitung ausländischer Programme (splits), die Marktanteile (audimat) der Schweizer Sendeketten gegenüber den ausländischen Programmen einen wesentlichen Einfluss auf die Werbeeinnahmen haben können, ist die Preisüberwachung der Ansicht, dass die Einnahmen 1993 und vor allem die Einnahmen 1994 höher als von der SRG vorausgesagt ausfallen werden. Die Preisüberwachung vertritt die Ansicht, dass sich die maximale Ausnützung der Werbe- und Sponsoringmöglichkeiten⁶⁶⁾, die erwartete Veränderung des konjunkturellen Klimas, die verbesserte Aquisitionspolitik der AG für das Werbefernsehen (AGW)⁶⁷⁾ und die Prioritätensetzung der SRG in Richtung einer Verstärkung der Fernsehprogramme positiv auf die Werbeeinnahmen auswirken werden.

5.2.3. Kosten der Radioprogramme und Marktanteile

Im Unterschied zur früheren Praxis forderte die SRG diesmal eine grössere Gebührenerhöhung für das Radio, um das Defizit in diesem Bereich zu reduzieren. An dieser Stelle ist daran zu erinnern, dass die Gebühren die Haupteinnahmen für das Radio darstellen, da Werbung in diesem Medium nicht erlaubt ist.

1991 beliefen sich die direkten Kosten für die Verbreitung der neun Hauptprogramme des Radios (drei Programme pro Sprachregion) auf 134,3 Millionen Franken. Dies entspricht einem Anteil von 47 % der Gesamtkosten dieses Mediums. Ein Vergleich der

⁶⁶⁾ Diese erfordern Änderungen der Programmstrukturpläne. Die neuen Bestimmungen werden allerdings wenig Einfluss auf die Einnahmen 1992 haben, da die Werbebudgets der Unternehmen bereits erstellt sind.

⁶⁷⁾ Anlässlich der letzten Gebührenanpassung vertrat der Preisüberwachung die Ansicht, dass bei einem aktiveren Verhalten auf dem Werbemarkt zusätzliche Werbeeinnahmen realisiert werden könnten.

Programmkosten und der Marktanteile⁶⁸⁾ bei den verschiedenen Sendeketten zeigt eine überraschende Disproportionalität zwischen den Kosten der sogenannten kulturellen Programmen und den übrigen Radioprogrammen. Aus der untenstehenden Tabelle wird ersichtlich, dass die Kosten pro Hörerstunde⁶⁹⁾ der zweiten Programme je nach Region zwischen 15 und 56 Mal höher sind, als diejenigen der ersten Radioprogramme.

Direkte Programmkosten, Marktanteile und Kosten pro Hörerstunde

Programm	Direkte Programmkosten (in Mio Fr.)	Marktanteil (in %)	Kosten pro Hörerstunde 91 (in Fr.)
DRS 1	29.9	43%	0.014
DRS 2	20.4	2%	0.273
DRS 3	8.1	9%	0.017
LA PREMIERE	23.4	38%	0.058
ESPACE 2	18.1	2%	0.848
COULEUR 3	3.2	8%	0.037
RETE 1	13.8	53%	0.109
RETE 2	14.5	1%	6.095
RETE 3	2.9	16%	0.078

Aufgrund ihrer Konzession des öffentlichen Dienstes ist die SRG nicht gehalten, ihre Programme einzig auf die Bedürfnisse der Publikumsmehrheit auszurichten. Die Preisüberwachung stellt diesen Grundsatz nicht in Frage. Sie vertritt allerdings die Meinung, dass die Verhältnismässigkeit gewahrt bleiben muss. In Anbetracht der Tatsache, dass die dem Radio zur Verfügung stehenden Mittel beschränkt sind, sollten die Programmkosten für die zweiten Senderketten mittelfristig reduziert werden. Damit könnte eine bessere Korrelation zwischen Kosten und Hörerquote erreicht werden. Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den zweiten Senderketten könnte einen ersten Schritt dazu darstellen.

5.2.4. Empfehlung

Die Preisüberwachung empfahl dem Bundesrat, die vorgesehene Erhöhung des Gebührenanteils der SRG von 13,57 % auf durchschnittlich 10 % zu begrenzen. Zur Aufteilung der Gebühreneinnahmen zwischen Radio und Fernsehen hat sich die Preisüberwachung nicht geäussert. Angesichts des vorhandenen Ermessensspielraums bei der Finanzplanung und den bereits vorgenommenen und möglichen Rationalisierungsmassnahmen kann die SRG ihr Leistungsangebot und die Qualität auch mit einer reduzierten Gebührenerhöhung aufrechterhalten.

⁶⁸⁾ Die Marktanteile werden beim Radio als Prozentsätze der jeweiligen Programme an der durchschnittlichen Hördauer der Gesamtbevölkerung berechnet.

⁶⁹⁾ Die Hörerstunde kostet 1,4 Rappen bei DRS 1 und 27,3 Rappen bei DRS 2.

Ihr finanzielles Gleichgewicht wird dadurch in den nächsten zwei Jahren nicht gefährdet.

5.3. Gebührenanteil der PTT

Die Rechnungen der PTT für die Verbreitung der Radio- und Fernsehprogramme der SRG weisen für die Jahre 1993 und 1994 Fehlbeträge von 34,9 Millionen bzw. 42,1 Millionen Franken aus. Mit ihrer Forderung nach einer Gebührenerhöhung visierten die PTT Kostendeckung an, ein Anliegen, das mit der Auffassung der Finanzkommissionen und den Finanzdelegationen der eidgenössischen Räte sowie des Bundesrates korrespondiert⁷⁰⁾.

5.3. 1. Dienstzweigrechnung Radio

Seit der Aenderung des Verteilschlüssels im Jahre 1987⁷¹⁾ wird in der Dienstzweigrechnung Radiorundspruch keine Kostendeckung mehr erreicht. Der Kostendeckungsgrad sank kontinuierlich. Der 1991 überwiesene zusätzliche Anteil der PTT an die SRG von rund 9 Millionen Franken reduzierte den Kostendeckungsgrad von 80 (1990) auf 69 (1991). Für das erste Halbjahr 1992 erreicht der Kostendeckungsgrad 78.

5.3.2. Dienstzweigrechnung Fernsehen

Im Unterschied zur Dienstzweigrechnung Radio wurde in der Dienstzweigrechnung Fernsehen von 1982 bis heute Kostendeckung erreicht. Auch mit der Modifikation des Verteilschlüssels per 1. Oktober 1987 konnte die Dienstzweigrechnung Fernsehen unverändert kostendeckend arbeiten. Erst der Umstand, dass die PTT der SRG im Jahre 1991 zusätzlich einmalig rund 16 Millionen Franken überwiesene, induzierte in diesem Jahr eine minime Kostenunterdeckung. Ohne diese Transaktion betrug der Kostendeckungsgrad der Fernsehrechnung 1991 allerdings 109.

5.3.3. Empfehlung

Gestützt auf die vorangehenden Erwägungen empfahl der Preisüberwacher dem Bundesrat, die von den PTT beantragte Gebührenerhöhung für das Radio zu genehmigen. Was die beantragte Gebührenerhöhung für das Fernsehen anbetrifft, empfahl er eine reduzierte Erhöhung, die es erlaubt, die für 1994 prognostizierte Kostenunterdeckung zu vermeiden.

5.4. Entscheid des Bundesrates

Was die Gebührenerhöhung für die SRG anbetrifft, folgte der Bundesrat der Empfehlung des Preisüberwachers und erhöhte die Radio- und Fernsehgebühren

⁷⁰⁾ Der Preisüberwacher teilt diese Auffassung (vgl. VKKP Ib 1992, S. 19).

⁷¹⁾ Im Jahre 1987 wurde der Verteilschlüssel zwischen der SRG und den PTT von 70/30 auf 77/23 verändert. Diese Aufteilung ist bis heute in Kraft.

durchschnittlich bloss um 10 % statt um 13,5 %. Um den finanziellen Ausgleich zwischen Fernsehen und Radio zu beseitigen, beschloss der Bundesrat eine Gebührenerhöhung von 20,21 % für das Radio (Antrag SRG: 17,72 %) und von 5,11 % für das Fernsehen (Antrag SRG: 11,44 %).

Ebenfalls befolgt wurde die Empfehlung des Preisüberwachers betreffend der von den PTT beantragten Gebührenerhöhung für das Fernsehen. Hingegen beschloss der Bundesrat für das Radio eine Gebührenerhöhung von 50,4 % und ging damit über den Antrag der PTT von 29,8 % hinaus. Mit dieser Anpassung will der Bundesrat schon 1993 für die Dienstzweigrechnung Radio volle Kostendeckung erreichen.

Zusätzlich zu den Gebührenerhöhungen für die SRG und die PTIT beschloss der Bundesrat, den lokalen und regionalen Veranstaltern von Radio- und Fernsehprogrammen gestützt auf das RTVG 7,8 Millionen Franken (Radio: 6,6 Millionen; Fernsehen 1,2 Millionen) zuzuweisen.

Die neuen monatlichen Empfangsgebühren für das Radio von 12,80 Franken und 20,30 Franken für das Fernsehen sind am 1. Februar 1993 in Kraft getreten.

6. Medikamentenpreise

Die Problematik der internationalen Preisdiskriminierung, die sich in der Praxis der Preisbildung bei Medikamenten in der Schweiz institutionalisiert hat, ist zwar schon Mitte 1991 deutlich offengelegt worden⁷²⁾. Daraus aber operationelle Schlüsse zu ziehen, um auf diesem Markt eine wettbewerbskonformere Preisgestaltung zu erreichen, ist ein nicht leicht zu realisierendes Unterfangen.

Es war klar, dass die Korrektur der aktuellen Preisstruktur - die Folge über Jahre hinweg versäumter Anpassungsbedürfnisse - einschneidende Anpassungskosten verursachen würde. Da eine Veränderung der Fabrikpreise in der gegebenen Marktordnung mit ihrer prozentualen Margenstruktur notwendigerweise alle Beteiligten in der ganzen Verteilerstruktur gleichermassen betrifft, entstand sehr schnell eine solide Front gegen die Realisierung der Vorschläge der Preisüberwachung⁷³⁾.

⁷²⁾ Vgl. dazu auch den Jahresbericht 1991 der Preisüberwachung, VKKP 1b/1992, S. 30-35.

⁷³⁾ Vgl. zu diesem Thema auch E. Rogenmoser, Vorstandsmitglied der Réglementation, "Man möge von der Marktordnung halten, was man wolle, sie habe aber bewirkt, dass ein geschlossenes Auftreten der gesamten Pharmabranche (Hersteller, Importeure, Grossisten, Apotheker, Drogisten) gegenüber den Bundesbehörden möglich wurde." Zitiert in der Schweiz. Apotheker-Zeitung, 5. 11. 1992, S. 674.

6.1. Das Problem der Preisbildung im Medikamentenmarkt der Schweiz

Medikamente können in der Schweiz grob in zwei, wirtschaftlich etwa gleichbedeutende, Gruppen eingeteilt werden. Einerseits gibt es die in der 'Spezialitätenliste' (SL) des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) aufgeführten - und somit den Krankenkassen zur Vergütung empfohlenen - Medikamente. Von denen sind die meisten auch rezeptpflichtig und somit praktisch aus dem normalen Wettbewerb von Amtes wegen ausgenommen. Daneben gibt es alle anderen Medikamente, deren Kosten also den Konsumenten bei jedem Kauf deutlich werden sollten, da sie - im Falle der Selbstmedikation - von den Krankenkassen nicht vergütet werden.

Die Gruppe der 'SL', das heisst der Produkte der Spezialitätenliste des BSV, betrifft die institutionell am besten erfassten Medikamente, unterstehen sie doch, im Prinzip, einer doppelten staatlichen Preiskontrolle: Wie alle anderen Medikamente auch unterstehen sie der Aufsicht durch die Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel (IKS), welche bei der Einführung eines neuen Medikamentes eine summarische Preiskontrolle durchführt. Darüber hinaus werden aber die Preise dieser Medikamente vom Bundesamt für Sozialversicherungen, auf Antrag der Preiskommission der Eidgenössischen Arzneimittelkommission (EAK), festgelegt. Die Optik ist klar - vom Gesetz her - auf eine Begrenzung der Gesundheitskosten ausgerichtet, da 'Wirtschaftlichkeit' ein wesentliches Kriterium zur Aufnahme und Beibehaltung eines Produktes in der SL ist. 'Wirtschaftlichkeit', im Sinne der relevanten Verordnungen, ist dabei als 'kostengünstig' zu interpretieren⁷⁴⁾. Das heisst, unter anderem: ein neu aufzunehmendes Produkt darf nicht weniger 'wirtschaftlich' als schon eingetragene Produkte sein, um den Krankenkassen zur Vergütung empfohlen zu werden.

In der Praxis ist dies allerdings in eine Form von Preisplafonierung umgesetzt worden, wobei aber zusätzliche Klauseln wie Innovationsprämien und ähnliches ein Überschreiten der so gesetzten Preislimiten ermöglichten. Über die Jahre hinweg hat sich - durch ein ausgeklügeltes System von Quervergleichen - ein homogenes Preisgefüge ergeben, dessen relative Preisrelationen offenbar nicht mehr in Frage gestellt werden⁷⁵⁾.

Die Doktrin der Therapiegruppenvergleiche⁷⁶⁾ hat so zwar zu einer Preisstruktur geführt, die im Sinne einer Vergütungspolitik sinnvoll erscheinen mag, die aber nichts mehr mit marktkonformer Preisbildung, geschweige denn mit Preiswettbewerb gemein hat. Der Preis ist auf administrativem Weg als Konkurrenzelement eliminiert worden.

⁷⁴⁾ Vgl. Verordnung VIII über die Krankenversicherung betreffend die Auswahl von Arzneimitteln und Analysen vom 30.10.1968 (SR 832.141.2) sowie die Verordnung 10 des EDI über die Krankenversicherung betreffend die Aufnahme von Arzneimitteln in die Spezialitätenliste vom 19.11.1968 (SR 832.141.21), insbesondere Art. 6. Abs. 1: Ein Arzneimittel gilt als wirtschaftlich, wenn es die indizierte Heilwirkung mit möglichst geringem finanziellern Aufwand gewährleistet"

⁷⁵⁾ So ist es möglich, dass ein Produkt 'A' z. B. in der Schweiz 50 % teurer als ein Produkt "B" verkauft wird, dasselbe Produkt im europäischen Ausland aber 40 % billiger ist.

⁷⁶⁾ Theoretisch bedeutet das Preisparität gemäss Therapieäquivalenz der einzelnen Produkte. In der Praxis gibt es aber etwelche, geflissentlich übersehene Ausnahmen.

Die Tatsache, dass dazu auch noch eine generelle Teuerungsanpassungsregel in Form einer Indexierung ohne Bezug zur realen Kostenentwicklung - auch nicht der Wechselkurse - verwendet wird, hat, seit den siebziger Jahren, Preisdiskrepanzen im internationalen Vergleich geschaffen, welche nicht nur die Struktur der relativen Preise, sondern auch das relative Niveau der ganzen Preisstruktur als mit dem europäischen Umfeld nicht mehr vereinbar erscheinen lassen⁷⁷⁾.

Ähnliche administrative Restriktionen spielten zwar weniger eine Rolle für die Medikamente, die nicht in dieser Spezialitätenliste aufgeführt werden, doch auch sie profitierten offensichtlich von diesem 'Paravent' und Wechselkursgewinne scheinen auch in diesem Bereich bloss in Einzelfällen - falls überhaupt - an die Konsumenten weitergegeben worden zu sein.

6.2. Die Optik der Preisüberwachung - Korrekturvorschläge

Wie schon im letzten Jahresbericht erwähnt, hat die Preisüberwachung einen Vorschlag zur Änderung dieser institutionalisierten Preisbeurteilungspraxis ausgearbeitet. Das grundlegende Konzept dieses Vorschlages beruht darin, den freien Handel weitmöglichst zu simulieren, da ja im institutionellen Umfeld diese Marktnähe offensichtlich nicht erreicht wurde. Das Ziel der Aktion der Preisüberwachung ist dabei, eine marktgerechtere Preisgestaltung zu erreichen, das heisst, die internationale Preisdiskriminierung zum Schaden der schweizerischen Konsumenten auszuräumen, oder doch wenigstens zu begrenzen. Dass dies in der Praxis mit dem Postulat einer generellen Preissenkung identisch ist, liegt in der historisch bedingten, generellen Überhöhung dieser administrierten Preisstruktur.

Der konkrete Vorschlag stützt sich dabei auf die relevanten gesetzlichen Vorschriften nicht nur des Preisüberwachungsgesetzes, welches Beibehaltung missbräuchlich überhöhter Preise ausdrücklich ausschliesst, sondern auch auf die erwähnten Verordnungen des Eidgenössischen Departements des Innern, welche internationale Preisvergleiche für die permanente Evaluation der vom BSV genehmigten Vergütungspreise von Medikamenten klar vorschreibt.

Diese gesetzlichen Vorschriften mit Marktsimulation zu verbinden, ergibt sich so von selbst und die Vorschläge der Preisüberwachung⁷⁸⁾ entsprechen daher im wesentlichen

⁷⁷⁾ Vgl. dazu den Jahresbericht 1991 der Preisüberwachung (VKKP Ib/1992). Dies bestätigt aber auch die jüngste OECD Studie mit aller Deutlichkeit: So sind Medikamentenpreise - trotz Steuerbefreiung in der Schweiz! - unter den am weitesten vom europäischen Mittel nach oben abweichenden Preis-Kategorien zu finden (OECD, Etudes économiques de l'OECD: Suisse, Paris, Oktober 1992, S. 95). Siehe auch Fussnote 62 in diesem Bericht: 'Une comparaison internationale des prix d'un panier de 559 spécialités pharmaceutiques, par la Société nationale des pharmacies suédoises sur la période 1987-88, a fait apparaître que les coûts en Suisse étaient les plus élevés de toute l'Europe occidentale.'

⁷⁸⁾ Das formelle 'Preismodell' wurde in der Presse schon mehrmals zitiert. Vgl. Sonntagsblick vom 22.3.1992, welcher das Prinzip der Referenzländer diskutiert; l'Hébdô vom 1.9.1992, welches zu den 'Interventionsmargen' Stellung nimmt.

dem Verhaltensmuster eines konkurrenzfreudigen Importeurs in einem freien Markt: wie dieser vergleicht die Preisüberwachung die Angebote verschiedener Referenzländer und wählt davon das vorteilhafteste, das heisst, dasjenige mit dem günstigsten Preis⁷⁹⁾.

Natürlich gibt es in der Realität Arbitrageschwellen, das heisst, importiert wird erst, wenn der in der Schweiz praktizierte Preis den ausländischen Referenzpreis deutlich übersteigt. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, hat der Vorschlag der Preisüberwachung daher eine entsprechende Toleranzmarge eingebaut, innerhalb derer keine Korrektur des Schweizer Preises vorgenommen werden muss.

Aus praktischen Gründen versteht es sich von selbst, dass eine solche Korrektur nicht bloss zu dieser Toleranzlimite, sondern etwas tiefer gemacht werden muss, da sonst jede kleinste Preis- oder Wechselkursänderung zu erneuten Korrekturen Anlass geben würde. Aus diesem praktischen Grund gibt es somit eine Korrekturschwelle, aber auch eine etwas tiefer liegende Zielgrösse eventueller Preissenkungen. Diese zweite Limite sollte daher auch bei periodischen Preisanpassungen als Obergrenze für die in der Schweiz akzeptierten Verkaufspreise angesehen werden⁸⁰⁾.

Das Problem der Wahl der Referenzländer war schwieriger als die Wahl des soeben dargestellten Korrekturmechanismus. In der Tat würde ein vernünftiger Importeur wohl kaum die teuersten Länder Europas als Referenzländer auswählen, wie dies die Preisüberwachung im endgültigen, mit dem BSV vereinbarten, gemeinsamen Preisanpassungsmodell akzeptiert hat. So waren aber die Einwände, dass in vielen Ländern die Preise nicht marktkonform seien, sowie der Wunsch, die Anpassungsprobleme in vertretbarem Ausmass zu halten, genügend schwerwiegend, auf dieser Ebene eine grössere Konzession zu machen. Das schliesslich vorgelegte 'Preismodell' nahm daher Abstand vom ursprünglichen Vorschlag, alle 18 EWR-Länder in irgendeiner Weise in den Vergleichs-Länderkorb einzubeziehen und beschränkte sich auf die drei 'Hochpreisländer' Dänemark, Deutschland und die Niederlande, welche - nach Angaben der Pharmabranche - auch diejenigen Länder mit der liberalsten Preisgestaltung Europas seien⁸¹⁾.

6.3. Die Reaktion der Pharmabranche

Die Vorschläge der Preisüberwachung wurden in der Folge von den interessierten Kreisen aber vehement abgelehnt. Einerseits wurde versucht, das Problem wegzudiskutieren - so wurde wiederholt behauptet, die Medikamentenpreise in der Schweiz

⁷⁹⁾ In einer Marktordnung mit prozentualen Margen und garantierten Verkaufsmonopol wäre - aus der Sicht der Zwischenhändler natürlich - der teuerste Anbieter der 'günstigste'. Aber auch eine Importsteuer hätte solche, margenvergrössernde Wirkung.

⁸⁰⁾ Über das notwendige Ausmass dieser 'Toleranzmargen' gibt es divergierende Meinungen. Das Postulat der Marktnähe sollte aber auch da zu zufriedenstellenden Antworten führen können.

⁸¹⁾ Vgl. z. B. die oft zitierte Studie der HealthEcon, Preisvergleich bei Arzneimitteln. Schweiz/EG-Länder, Basel, 1990, S. 4, aber auch die 'Liste zur Preisbildung im Arzneimittelmarkt' in der Schweiz. Apotheker-Zeitung vom 14.5.1992, S. 328.

seien gar nicht höher als in den von der Preisüberwachung zitierten Referenzländern⁸²⁾ - andererseits aber wurde vor katastrophalen Auswirkungen auf dem Verteilerniveau gewarnt⁸³⁾.

Die von der Industrie angeführten Zahlen wurden aber weder gegenüber der Preisüberwachung noch gegenüber der Öffentlichkeit je offengelegt, so dass eine faktische Überprüfung nicht möglich war. Eigene Untersuchungen mit Angaben für das erste Trimester 1992 bestätigten aber die im Jahresbericht 1991 dokumentierten Preisunterschiede voll und ganz⁸⁴⁾.

Die Reaktionen des schweizerischen Gross- und Detailhandels erschienen in diesem Zusammenhang wenigstens kohärent und plausibel. Die befürchtete, generelle Einkommenseinbusse von 20 % und ein entsprechendes Apothekensterben erschienen zwar stark überzeichnet⁸⁵⁾. Dass aber ein bedeutender Korrekturbedarf besteht ist unbestritten.

6.4. Aktueller Stand

Die Hoffnung, dass der Markt - im Rahmen der europäischen Integration - eine Beschleunigung dieses notwendigen, internationalen Preisanpassungsprozesses bewirken könnte, scheint immer noch sehr verfrüht⁸⁶⁾.

⁸²⁾ Vgl. z. B. den Artikel des Nouveau Quotidien vom 29.4.1992, "Les prix des médicaments en Suisse sont inférieurs à ce qu'ils sont à l'étranger", sowie die Pressekampagne der Interpharma im Juni 1992 mit entsprechenden Artikeln z. B. im Tagesanzeiger vom 12.6.1992 und in der NZZ vom 26.6.1992.

⁸³⁾ So spricht man im Journal de Genève vom 23.5.1992 von 2000 möglichen Stellenverlusten: "Les pharmaciens suisses craignent les faillites". Vgl. auch die NZZ vom 23.10.1992: "Vor einem Apothekensterben?"

⁸⁴⁾ Wären die realen Preisunterschiede so gering wie behauptet wurde, hätte die Anwendung des vorgeschlagenen Modells kaum negative Auswirkungen auf die Pharmabranche. Die Unterschiede im absoluten Preisniveau, aber auch in der Struktur der relativen Preise, sind aber - wie aus der Reaktion der Industrievertreter geschlossen werden muss - immer noch gravierend.

⁸⁵⁾ So betrifft die SL weniger als die Hälfte des Medikamentenmarktes der Schweiz. Auch hat die Preisüberwachung ein etappenweises Vorgehen zur Korrektur der Altlasten befürwortet, um die Anpassungsschwierigkeiten in vernünftigen Proportionen zu halten.

⁸⁶⁾ "Il semble donc bien que dans nombre de secteurs, les importations ne constituent pas véritablement un instrument permettant de faire respecter la discipline de concurrence sur le marché intérieur. ... Les cartels de producteurs ou de négociants suisses sont dans nombre de cas en mesure de se protéger de la menace potentielle que des importations 'indisciplinées' pourraient faire peser sur l'organisation du marché intérieur, les règles de fixation des prix et la part de marché des entreprises en place" (OECD, Etudes économiques, a.a.0, S. 85).

Obwohl der grösste Teil der in der Schweiz gehandelten Produkte importiert sind⁸⁷⁾, sollen die Preise auch weiterhin nur nach Binnenmarktkriterien evaluiert werden. Das geht klar aus den Vorschlägen der Industrie zur Neuregelung des Preisanpassungsmechanismus hervor. So werden zwar Konzessionen in Bezug auf alte, zum Teil obsolete Medikamente gemacht,⁸⁸⁾ als "Gegenleistung" werden aber Preiserhöhungen bei neuen Medikamenten erwartet⁸⁹⁾.

Der dringliche Bundesbeschluss vom 9.10.1992⁹⁰⁾ hat zwar einstweilen etwaige Preiserhöhungen um ein Jahr zurückgestellt, das grundsätzliche Problem der Preisgestaltung im schweizerischen Medikamentenmarkt ist dadurch aber nicht gelöst. Die Preisüberwachung wird sich daher auch weiterhin dafür einsetzen, dass diese Preisgestaltung so marktnahe wie möglich erfolgt, das heisst, dass institutionell abgesicherte Preisüberhöhungen in Zukunft so weit wie möglich vermieden werden. Das ist - im gegebenen institutionellen Rahmen - aber nur realisierbar, wenn Anpassungen der SL-Preise den aktuellen internationalen Marktentwicklungen permanent Rechnung tragen und nicht durch administrative Abschottung und generelle Indexierung neue Diskrepanzen zum Schaden der schweizerischen Konsumenten gefördert werden.

⁸⁷⁾ So ist die Preisgewichtung für den Konsumentenpreisindex Sparte 'Heilmittel' 60 % für Importe und nur 40 % für inländische Produkte (Bundesamt für Statistik).

⁸⁸⁾ Vgl. Berner Zeitung vom 6.11.1992: "Alte Medikamente sollen billiger werden".

⁸⁹⁾ So zitiert das Journal de Genève vom 4.11.1992 den Interpharmavertreter G. de Weck folgendermassen: "L'industrie pharmaceutique est prête à certains sacrifices. C'est dans ce but qu'elle a entamé des discussions avec l'Office fédéral des assurances sociales pour essayer de trouver une solution de compromis. Nous sommes d'accord de diminuer le prix des vieux médicaments. En échange, celui des nouveaux devrait toutefois être plus élevé. Ce système serait plus équitable, car il permettrait d'instituer une sorte de prime à l'innovation et à la recherche, que ce soit en Suisse ou à l'étranger."

⁹⁰⁾ Bundesbeschluss über befristete Massnahmen gegen die Kostensteigerung in der Krankenversicherung vom 9. Oktober 1992 (AS 1992 1838).