

1. Spitaltaxmodell für die Privatspitäler

Wie bei allen öffentlichen Spitälern seit 1991 gelangt neu für den Bereich der Unfall-, Militär- und Invalidenversicherung (UV, MV, IV) auch bei den Privatspitälern ein Spitaltaxmodell zur Anwendung. Inskünftig müssen die Tarife der Privatspitäler diesem Modell entsprechen. Erstmals hat die Preisüberwachung eine umfassende Stellungnahme zu einem derartigen Tarifbildungsinstrument und nicht zu konkreten Preisen bzw. Tarifen abgegeben. Die Schweizerische Medizinaltarif-Kommission UVG (MTK), das Bundesamt für Militärversicherung und das Bundesamt für Sozialversicherung für die Invalidenversicherung haben in ihrer Entscheidung die meisten Empfehlungen des Preisüberwachers berücksichtigt.

1.1. Projektbeschrieb

Bis Mitte 1991 wurde für den Bereich der Unfall-, Militär- und Invalidenversicherung das Spitaltaxmodell der Schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz (SDK) und der MTK in allen Kantonen bei den öffentlichen und öffentlich subventionierten Akutspitälern eingeführt. 1988 entschied die MTK, ein analoges Spitaltaxmodell für die Privatspitäler zu erarbeiten. Von dieser Grundlage wurde nur abgewichen, sofern sich bei den Privatspitälern andere Voraussetzungen oder Gegebenheiten ergaben. Neben Vertretern der Schweizerischen Vereinigung der Privatkliniken und der MTK¹⁾ waren die SDK, die Verbindung der Schweizer Ärzte und das Konkordat der Schweizerischen Krankenkassen am Projekt beteiligt. Die Projektgruppe formulierte u. a. folgende Rahmenbedingungen, Ziele und Eckwerte:

- Erarbeitung eines stationären Spitaltaxmodells für die allgemeinen Patienten²⁾;
- sachliche Gleichbehandlung aller Spitäler, insbesondere integrale Anwendung der VESKA-Buchhaltungs- und Kostenrechnungsgrundsätze³⁾;

¹⁾ Die MTK ist der Zusammenschluss aller Träger der obligatorischen Unfallversicherung. Ihr geschäftsführendes Organ ist die Zentralstelle für Medizinaltarife UVG (ZMT).

²⁾ Gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. c des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20) übernehmen die Unfallversicherer die Kosten in der *allgemeinen Abteilung* eines Spitals.

³⁾ VESKA: Vereinigung Schweizerischer Krankenhäuser.

- Erarbeitung einer objektiven betriebswirtschaftlichen Kalkulationsgrundlage auf anerkannten Rechnungsgrundlagen der Spitäler;
- Einschluss aller Spitalleistungen in eine Teil- oder Vollpauschale;
- volle Deckung der anrechenbaren Betriebskosten und Anlagekosten;
- Abgeltung der Benützung der Spitalinfrastruktur durch die Belegärzte bzw. Vermeidung von sachlichen Doppelzahlungen⁴⁾.

Mit der Abklärung verschiedener Fragen, der Erstellung eines Erhebungsbogens und der Durchführung der Erhebungen in Rahmen des Projektes wurde ein neutraler Experte beauftragt. Um die Tauglichkeit zu überprüfen wurde das neu entwickelte Spitaltaxmodell bei verschiedenen Pilotspitälern taxwirksam getestet und, sofern nötig, angepasst.

Das neue Modell basiert auf Grundsätzen und Prinzipien, die für alle Spitäler gelten. Zu erwähnen sind die VESKA-Kostenrechnungsgrundsätze, die VESKA-Buchhaltungsvorschriften, der Baukostenplan für Spitäler (BKP), das Spitaltaxmodell der öffentlichen und öffentlich subventionierten Spitäler und der Spitalleistungskatalog.

1.2. Stellungnahme der Preisüberwachung

Am 6. Januar 1994 stellte der Preisüberwacher der MTK, MV und IV seine Stellungnahme zu. Eine Auswahl der wichtigsten Empfehlungen wird im folgenden zusammenfassend erläutert.

• Vergütungssysteme und Kostenrechnung

Bei vielen Spitälern ist gegenwärtig das Kostenrechnungswesen nur ungenügend ausgebaut. Mit dem neuen Spitaltaxmodell kann deshalb vorläufig nur auf die Finanzbuchhaltung abgestellt werden, und Einzelleistungsvergütungen oder Fallkostenpauschalen sind vorerst nicht möglich. Zur Anwendung gelangen demnach die Voll- oder Teilpauschale. Eine Teilpauschale liegt vor, wenn die anrechenbaren Anlage-, Nutzungs- und Betriebskosten des Spitals insbesondere die ärztlichen Leistungen nicht mitberücksichtigen.

Die Preisüberwachung ist der Ansicht, dass so schnell wie möglich ein differenziertes Kostenrechnungswesen, das auch eine Leistungsrechnung beinhaltet, einzuführen ist. Diese Forderung ergibt sich insbesondere aus folgenden Gründen:

- Wer Anspruch auf einen kostendeckenden Tarif erhebt, hat auch die nötige Transparenz zu schaffen. Dies bedingt ein gut ausgebautes Kostenrechnungswesen.
- Eine aussagekräftige Kostenrechnung ermöglicht zusätzlich die Bildung von Einzelleistungsvergütungen und Fallkostenpauschalen.

⁴⁾ Projekthandbuch der Zentralstelle für Medizinaltarife UVG (ZMT), S. 13 f.

- Die Kostenrechnung liefert zusätzliche und aussagekräftigere Kennzahlen. Damit können die einzelnen Spitäler bzw. Spitalkategorien besser verglichen werden.
- Adäquate Wirtschaftlichkeitskontrollen liefern wichtige Entscheidungsgrundlagen für die Leistungserbringer und Kostenträger. Zu einer wirtschaftlichen Betriebsführung gehört die Kenntnis der Kosten der unterschiedlichen Leistungen.
- Die flächendeckende Einführung der Kostenrechnung ermöglicht den Aufbau eines optimaleren Gesamtangebotes.

- **Kennzahlensystem**

in Analogie zum Spitaltaxmodell der öffentlich subventionierten Spitäler soll auch bei den Privatspitälern ein Kennzahlensystem zur Anwendung gelangen. Die Erarbeitung dieses Systems war zum Zeitpunkt der Empfehlung noch nicht abgeschlossen. Da vorläufig nur Voll- und Teilpauschalen zur Anwendung gelangen und nur auf die Finanzbuchhaltung abgestellt werden kann, ist die *parallele* Einführung und Anwendung von Kennzahlen unabdingbar.

Ein Kennzahlensystem würde vor allem verhindern, dass unwirtschaftliche Leistungen und Überkapazitäten honoriert werden. Neben den Mikrostrukturen (Einzelspital) sind deshalb auch die Makrostrukturen (Gesamtangebot an Betten und Fachdisziplinen einer Region) zu berücksichtigen. Es sollten demnach nur mit den kostengünstigsten Heilanstalten, die für eine flächendeckende Versorgung unbedingt notwendig sind⁵⁾, Verträge abgeschlossen werden. Zu berücksichtigen ist dabei auch der Qualitätssicherungsaspekt. Mit Spitälern, die die nötigen Angaben zur Errechnung der Kennzahlen nicht liefern, sind keine Verträge abzuschliessen.

Damit Kennzahlenvergleiche auch zwischen den öffentlichen und privaten Spitälern möglich sind und auch fundierte Aussagen zu den Gesamtangebotsstrukturen gemacht werden können, sollten die *Kennzahlensysteme harmonisiert werden*.

- **Anrechenbare Anlagenutzungskosten**

Es war das erklärte Ziel der Projektteilnehmer, die für die Anlagenutzung relevanten kalkulatorischen Kosten gestützt auf die anerkannten Kostenrechnungsgrundsätze der VESKA zu ermitteln. Zu berücksichtigen galt es dabei vor allem, dass eine vollständige und nach den anerkannten VESKA-Grundsätzen geführte Anlagebuchhaltung gegenwärtig bei den Privatspitälern noch die Ausnahme ist, und dass im Gegensatz zu den

⁵⁾ Begibt sich der Versicherte in eine Heilanstalt, mit der kein Tarifvertrag besteht, so übernimmt die Versicherung gemäss Art. 15 der Verordnung über die Unfallversicherung (UVV; SR 832.202) die Kosten, die ihr bei der Behandlung in der allgemeinen Abteilung der nächstgelegenen entsprechenden Heilanstalt mit Tarifvertrag erwachsen wären.

öffentlichen Spitälern⁶⁾ von einer vollen Anrechnung der relevanten Anlage-
nutzungskosten ausgegangen wird.

Nach umfangreichen Abklärungen einigte sich die Projektgruppe auf die Verwendung
der Berechnungsmethodik nach Lageklassen⁷⁾, welche bereits seit vielen Jahren bei
privaten und öffentlichen Institutionen Anwendung findet. Die Grundlagen der
Lageklassenmethode basiert auf der Erkenntnis, dass der Wert des Baulandes in
einem ganz bestimmten Verhältnis sowohl zum Gesamtwert der Liegenschaft als auch
dem Mietertrag steht. Damit entfällt die Beantwortung der Frage nach der
anrechenbaren Grundstückfläche und der zulässigen Ausnutzungsziffer.

Als Grundlage für die Bestimmung des Investitionsblockes wird wie bei den öffentlichen
Heilanstalten der Spital-Baukostenplan verwendet. Vom errechneten Investitionsblock
wird für die Berücksichtigung des geringeren Investitionsaufwandes bei
Allgemeinpatienten ein Abschlag vorgenommen⁸⁾. Um dem Aspekt der wirtschaftlichen
Auslastung Rechnung zu tragen wird der Investitionsblock (inkl. Grundstückansatz) mit
dem sogenannten Auslastungsschwellenwert korrigiert⁹⁾.

Aufgrund der aufgetretenen Schwierigkeiten wie Praktikabilitätsprobleme bei der
Umsetzung der Vorschläge des neutralen Gutachters sowie fehlende
Anlagebuchhaltungen und Baukostenabrechnungen ist der vorgängig skizzierte
Lösungsansatz vorläufig eine adäquate Methode zur Berechnung der anrechenbaren
Anlagenutzungskosten (inkl. Grundstück). Zusätzlich sollten aber nach Meinung der
Preisüberwachung folgende Punkte mitberücksichtigt werden:

Ziel der Projektteilnehmer war es, eine vernünftige Entschädigung für die
Grundstückbenützung zu berücksichtigen, wobei man nicht sogenannte Luxusstandorte
(Lage und Fläche) finanzieren wollte. Viele Privatspitäler haben vor mehreren
Jahrzehnten ihre Grundstücke billig gekauft oder zur Verfügung gestellt erhalten. Es ist
davon auszugehen, dass einzelne Spitäler schon beim Kauf nicht den ortsüblichen
Verkehrswert bezahlt haben, da sie zum Beispiel von der Zoneneinteilung der
öffentlichen Hand profitierten. Vielfach sind die hohen Verkehrswerte nur dadurch
entstanden, dass einem Grundstück genau diese Nutzung zugeteilt wurde. Die
Preisüberwachung ist der Ansicht, dass deshalb aktuelle Verkehrswerte und
Verkehrswertveränderungen nicht von den Kostenträgern zu entschädigen sind.
Vielmehr ist von den tieferen historischen Werten auszugehen. Wird das Grundstück
geschenkt, gestiftet oder in Form eines Legates einem Privatspital zugeführt, so sind
beim Investitionsblock keine Grundstückskosten zu berücksichtigen.

⁶⁾ Bei den öffentlichen Spitälern werden im Normalfall nur den ausserkantonalen Patienten die
anrechenbaren Anlagenutzungskosten angerechnet.

⁷⁾ Siehe dazu Naegeli/Hungerbühler, Handbuch des Liegenschaftsschätzers, Zürich 1988.

⁸⁾ Vgl. dazu nachfolgende Rubrik "Abschlagssatz für Allgemeinpatienten".

⁹⁾ Vgl. dazu nachfolgende Rubrik "Bettenbelegung/Schwellenwert".

Lage, Ausbaustand und Infrastruktur der Privatspitäler sind auf die Halb- und Privatpatienten ausgerichtet. Allgemeinpatienten der nationalen Unfallversicherer erbringen aber einen willkommenen zusätzlichen Deckungsbeitrag. Einrichtungen wie zum Beispiel Koronarangiographie-Anlagen (Herzkatheterlabor), Kobalt 60 oder Linearbeschleuniger (Strahlentherapie), die für die Unfallversicherer nicht benötigt werden, sind bei den anrechenbaren Anlagenutzungskosten nicht zu berücksichtigen.

Wie bereits dargelegt sollten keine unwirtschaftlichen Strukturen (z.B. Überkapazitäten) zementiert werden. Einen wesentlichen Faktor der Kostenexplosion im Gesundheitswesen bilden die teilweise unnötigen Anschaffungen von teuren Infrastrukturausrüstungen. 1986 stellte das Schweizerische Krankenhaus-Institut im Rahmen einer Bedarfsstudie fest, dass für die ganze Schweiz 15 Computertomographen (CT) genügen würden; 1991 zählte man aber in der Schweiz bereits über 70 CT. Wie bei den CT wurden in den letzten Jahren auch bei den markant teureren "Magnet-Resonanz-Imaging"-Anlagen (MRI) Überkapazitäten aufgebaut¹⁰⁾. Bei den Bedarfsabklärungen gilt es demnach das Gesamtangebot in sämtlichen *öffentlichen und privaten* Spitälern zu berücksichtigen. Unnötige Anschaffungen sollten nicht mittels den Anlagenutzungskosten honoriert werden. Dies gilt selbstverständlich auch für die öffentlichen und öffentlich subventionierten Spitäler.

- **Anrechenbare Betriebskosten**

Als Grundlage dienen auch hier die Kostenarten nach VESKA-Kostenrechnung-Handbuch, vorläufig bezogen auf die Variante Finanzbuchhaltung.

Wie bei den Anlagenutzungskosten gilt es auch bei der Festlegung der anrechenbaren Betriebskosten zu verhindern, dass ineffiziente Strukturen zementiert werden. Überkapazitäten im Personalbestand oder falsche Personalstrukturen sollen die Berechnung der Pauschalen nicht beeinflussen¹¹⁾. Unwirtschaftliche Spitäler sollten nicht belohnt werden. Wird nur auf die effektiven Kosten abgestellt, besteht die Gefahr, dass sich Preise und Kosten, hier u. a. die Löhne (inkl. Lohnnebenkosten), losgelöst von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung verändern. Man sollte sich deshalb an der Praxis von Branchen orientieren, in denen Wettbewerb herrscht.

Im Modell ist vorgesehen, dass kleinere Investitionen über die Kontogruppe "Unterhalt und Reparaturen der Immobilien und Mobilien" abgebucht werden können. Dabei ist aber sicherzustellen, dass keine Stückelung der Investitionen vorgenommen wird, um die Verbuchung unter die Kontogruppe "Aufwand für Anlagenutzung" zu umgehen und damit die Jahresrechnung stärker zu belasten. Verschiedene Investitionen, die eine sachlogische Einheit bilden, sind als *eine* Investition zu berücksichtigen.

¹⁰⁾ Als Beispiel können hier die beiden Nachbarkliniken Klinik Hirslanden und Orthopädische Universitätsklinik Balgrist/Paraplegikerzentrum Balgrist aufgeführt werden, die beide ein MRI-Gerät angeschafft haben. Zudem wird in deren Nachbarschaft gegenwärtig die Klinik Wilhelm Schulthess erbaut, die auch beabsichtigt, ein MRI-Gerät anzuschaffen.

¹¹⁾ Als Kennzahlen können z.B. "Personal pro Bett" und "Personalzusammensetzung pro Bett" dienen.

Behandeln angestellte Ärzte Privatpatienten auf eigene Rechnung, sind die dabei anfallenden Betriebskosten von den gesamten anrechenbaren Kosten in Abzug zu bringen.

- **Abschlagssatz für Allgemeinpatienten**

Mit der Abklärung der Unterschiede zwischen den Investitions- und Betriebskosten für Privat-, Halbprivat- und Allgemeinpatienten wurde eine externe Beratungsfirma betraut. Beim *Investitionsblock* wurde für die Allgemeinpatienten ein ausgemittelter Abschlagssatz von 9 Prozent vorgeschlagen und in das Modell übernommen. Gemäss Schlussbericht des Gutachters konnte hingegen ein *Betriebsminderaufwand* für die Allgemeinpatienten statistisch nicht ermittelt werden. Dieser Feststellung konnte sich die Preisüberwachung nicht anschliessen. Zum einen gibt es nämlich vereinzelt auch Privatspitäler mit einer Allgemeinabteilung. Zum anderen werden die Patienten der Unfallversicherer nicht wie die Privatpatienten in einem Ein-Bettzimmer, sondern - sofern vorhanden - in Zwei-Bettzimmer untergebracht. Umgekehrt werden Privatpatienten allein in einem Zwei-Bettzimmer untergebracht. Ferner sind für Allgemeinpatienten teilweise der Zimmerservice und unter Umständen auch die Pflegeintensität unterschiedlich.

Da keine gesicherten Daten vorhanden sind (anscheinend auch nicht aus dem Ausland) und eine repräsentative Erhebung nur mit unverhältnismässig viel Aufwand möglich ist, empfahl die Preisüberwachung - entgegen der Feststellung des Gutachters - *normativ* einen minimalen Abschlagssatz festzulegen.

- **Bettenbelegung/Schwellenwert**

Um dem Aspekt der wirtschaftlichen Auslastung Rechnung zu tragen wird der anzurechnende Investitionsblock (inkl. Grundstück) mit einem Auslastungsschwellenwert korrigiert. Im Grundsatz gilt, dass von der effektiven Bettenbelegung bzw. von der effektiv pro Jahr geleisteten Anzahl Pflagetage ausgegangen wird. Unterschreitet die Bettenbelegung eines Spitals eine gewisse Minimalgrösse (Schwellenwert), wird ein normativer Schwellenwert als minimale Grösse angerechnet.

Der Schwellenwert für die wirtschaftliche Umlage des Investitionsblockes (Anlagenutzung) wird aufgrund der Einteilung der Spitäler in der Statistik der Privatspitäler für vier Gruppen festgelegt¹²⁾. Der Schwellenwert errechnet sich aus den national erhobenen Bettenbelegungszahlen VESKA/Bundesamt für Statistik. Der statistische Mittelwert der einzelnen Gruppen bildet dabei den Schwellenwert. Die Berücksichtigung einer Minimalauslastung ist auch im Sinne der Preisüberwachung. Bei der Berechnung des Schwellenwertes sollten aber vorgängig Spitäler mit extrem tiefer Bettenauslastung eliminiert werden.

¹²⁾ Die vier Gruppen bilden die Kliniken zur kurzfristigen Behandlung, die Kliniken zur langfristigen Behandlung, die psychiatrischen Kliniken und andere Privatklinken.

- **Belegarzt/Splitting**

Bei den meisten Privatspitalern wird die Teilpauschale angewendet, da die Aerzte als Belegärzte im Spital arbeiten und dadurch für sie beim Spital keine Besoldungsaufwendungen anfallen. Die Aerzte verrechnen den Kostenträgern ihre Leistungen nach dem nationalen UV/MV/IV-Aerztetarif oder dem Spitalleistungskatalog (SLK).

Mit den Tarifen für die freipraktizierenden Medizinalpersonen wird auch die Infrastruktur der jeweiligen Praxis abgegolten. Dies betrifft vor allem die technischen Leistungen bzw. die Leistungen mit einem massgeblichen technischen Anteil. Neu werden aber mit dem Privatspitaltaxmodell die vollen anrechenbaren Betriebs- und Investitionskosten für die Behandlung der Patienten auf der allgemeinen Abteilung vergütet. Ziel ist es, Doppelzahlungen der Kostenträger zu verhindern. Dies soll in Zukunft durch die vorgesehene Differenzierung von ärztlichen und nichtärztlichen Leistungskomponenten bei der gegenwärtig laufenden Totalrevision des UV/MV/IV-Arztтарifes durch die Projektgruppe "Gesamtrevision Arztтарif" (GRAT) erreicht werden. Entsprechend wird auch der SLK-Tarif angepasst. Da der neue Arztтарif frühestens auf den 1. Januar 1996 in Kraft treten wird, gilt vorläufig eine Uebergangslösung, die zum Zeitpunkt der Empfehlung noch nicht definitiv festgelegt worden war. Die Verhinderung von Doppelzahlungen und die Einführung des neuen Spitaltaxmodells für Privatspitäler bilden auch für die Preisüberwachung ein Junktim. Bereits die getroffene Uebergangslösung hat sicherzustellen, dass Kosten nicht zweimal verrechnet werden.

1.3. Gesamthafte Würdigung

Aus wettbewerbpolitischer Sicht stellen Kostentarife im Prinzip nur die zweitbeste Lösung dar. Wie aufgezeigt werden aber mit dem neuen Modell nicht einfach die Ist-Kosten der Leistungserbringer berücksichtigt. Aufgrund der vorläufig bei vielen Spitalern noch fehlenden Kostenrechnungsgrundlagen und der speziellen Verhältnisse auf dem Gesundheitsmarkt kann das neue Spitaltaxmodell grundsätzlich als ein adäquates Instrument bezeichnet werden, um die neuen Teil- und Vollpauschalen festzulegen.

Die Empfehlungen der Preisüberwachung haben zu wichtigen Aenderungen am Spitaltaxmodell geführt und auch Eingang in das entsprechende Handbuch der Schweizerischen Vereinigung der Privatkliniken und der Medizinaltarif-Kommission UVG (MTK) gefunden. Die vorgenommenen Modellanpassungen und die angekündigten Massnahmen zur Verbesserung des Rechnungswesens sind sehr zu begrüssen. Einzelne Empfehlungen der Preisüberwachung befassen sich allerdings mit der *Entwicklung* des Modells und können nicht losgelöst vom Spitaltaxmodell für die öffentlichen und öffentlichsubventionierten Spitalern umgesetzt werden. Beim Abbau von Ueberkapazitäten beispielsweise sind deshalb insbesondere auch die politischen Instanzen gefordert. Sinnvolle Planung und Kontrolle im Spitalbereich sind nur möglich, wenn neben der Verbesserung der zum Teil noch ungenügenden inner- und interkantonalen Zusammenarbeit auch die nötige Kostentransparenz geschaffen wird. Unabdingbar sind vor allem detaillierte und auch harmonisierte Kosten- und Leistungsrechnungen in den einzelnen Spitalern und aussagekräftige Kennzahlen.

2. Zahnarzttarife

Seit dem 1. April 1994 sind die neuen Zahnarzttarife in Kraft. Die Preisüberwachung hat erreicht, dass im Privatpatientenbereich das Kartell über die Mindestpreise aufgehoben wurde. Ausserdem werden in Zukunft die Honorarnoten der Zahnärztinnen und Zahnärzte wesentlich transparenter gestaltet. Die verbesserte Transparenz, die Abschaffung der Mindestpreise und die damit gegen unten erweiterten Preisspielräume dürften in einem wichtigen Teilbereich des traditionell stark reglementierten Gesundheitsmarktes zu einer wesentlichen Verbesserung der Wettbewerbssituation führen und preisdämpfend wirken.

2.1. Tarif der Eidgenössischen Sozialversicherungen

Am 1. April 1994 ist der von den Eidgenössischen Sozialversicherungen (Unfallversicherer nach UVG, Invalidenversicherung IV und Militärversicherung MV) erarbeitete Zahnarzttarif in Kraft gesetzt worden. Der Sozialversicherungstarif ist im Gegensatz zum Privatpatiententarif ein Fixtarif. Jeder Leistung ist ein bestimmter Preis zugeordnet. Die Preisüberwachung hatte den neuen Sozialversicherungstarif schon 1992 überprüft und zuhanden der Medizinaltarifkommission UVG (MTK), der IV und MV ihre Empfehlungen abgegeben. Der Entscheid der Kostenträger über den neuen Tarif ist indessen erst zu Beginn des Jahres 1994 gefallen.

2.1.1. Tarifprojekt

Ziel des 1985 von der MTK gestarteten Projektes war, möglichst sämtliche Elemente zeitlich zu erfassen und einen neuen, den veränderten Verhältnissen Rechnung tragenden betriebswirtschaftlich errechneten Tarif zu erstellen. Die Tarifrevision beruht im wesentlichen auf folgenden Elementen:

- Die Leistungsstruktur (Nomenklatur), welche in ihrer Gesamtheit den Leistungskatalog der zahnärztlichen Tätigkeit darstellt;
- die erhobenen Zeitaufwendungen (Minutage) bestimmen den in Minuten gemessenen Aufwand zur Erbringung der jeweiligen Leistungsart und Leistungskombination;
- die anrechenbaren Praxisunkosten (anrechenbare Betriebs- und Investitionskosten einer Praxis);
- das auf die selbständige unternehmerische Tätigkeit hochgerechnete Einkommen des Praxisinhabers (Vergleichseinkommen).

Die Auswahl der Teilnehmer an der Kosten- und Leistungserhebung erfolgte nach dem statistischen Zufallsprinzip, wobei alle Mitglieder der Schweizerischen Zahnärztegesellschaft (SSO) die Grundgesamtheit bildeten. Als Vergleichseinkommen diente der Mittelwert der Brutto-Jahreslöhne von 26 Schulzahnklinikleitern. Mittels der empirisch erhobenen Daten und einiger normativ festgelegter Eckwerte konnte die Modellpraxis errechnet werden.

2.1.2. Stellungnahme der Preisüberwachung und Entscheid der Kostenträger

Die Preisüberwachung hat in ihrer Stellungnahme zuhanden der Kostenträger über 30 Änderungen empfohlen. Um den Einwänden der Preisüberwachung Rechnung zu tragen, haben die Tarifpartner daraufhin den Tarif nochmals überarbeitet. Im Entscheid der Kostenträger vom Januar 1994 wurden aber viele Empfehlungen nicht berücksichtigt. Wir beschränken uns im Folgenden auf eine Kurzdarstellung einiger verbliebener prinzipieller Differenzen:

- Bei der Festlegung der Stichprobe wurde jeder zwanzigste Zahnarzt oder - sofern nötig - der nächstfolgende der SSO-Mitgliederliste berücksichtigt. Gruppenpraxen wurden in der Stichprobe nicht einbezogen. Um einen nach wissenschaftlichen Gesichtspunkten hinreichend hohen Sicherheitsgrad erreichen zu können, hätte die Stichprobe im Prinzip wesentlich mehr Zahnärzte umfassen müssen. Zudem war der Datenrückfluss in qualitativer und quantitativer Hinsicht ungenügend. Es lag damit keine repräsentative Erhebung vor.
- Vorbehalte hat die Preisüberwachung auch gegenüber der Erhebung und Berechnung des relevanten Vergleichseinkommens anzubringen. Zum einen lag der Erhebung der Vergleichseinkommen von Schulzahnklinikleitern keine repräsentative Stichprobe zugrunde, zum anderen wäre das Vergleichseinkommen nach Berechnungen des Preisüberwachers rund 27'000 Franken tiefer zu veranschlagen.
- Nicht gerechtfertigt ist ferner eine Berücksichtigung eines kalkulatorischen Aufwandes für einen möglichen Konkurs. Die Preisüberwachung erachtet das Risiko eines Konkurses in dieser Branche einerseits als vernachlässigbar klein und andererseits scheint es ihr in keiner Weise gerechtfertigt, dieses Risiko soweit es denn überhaupt besteht - auf die Preise und damit auf die Nachfrager abzuwälzen¹³⁾.
- Im Kostemodell sind auch nicht empirisch erhobene Eckwerte berücksichtigt worden. Dies führte beispielsweise dazu, dass bei einer Veränderung der Arbeitsauslastung - bedingt durch einen Wechsel einer Zahnarztgehilfin - von einer unrealistisch hohen Umsatzeinbusse ausgegangen wird.

2.2. Privattarif

Der Sozialversicherungstarif ist der Richttarif für den Privattarif. Ihm kommt somit auch für die Privatpatienten eine grosse Bedeutung zu. Während - wie bereits erwähnt - bei den Sozialversicherungen ein Fixtarif zur Anwendung gelangt, besteht im Privatpatientenbereich ein *Rahmentarif*. Konkret sieht das so aus: Für die Privatpatienten ist dem SUVA-Zahnarztтарif eine zweite Kolonne mit einem Rahmen für

¹³⁾ Im Bereich der Sozialversicherungen ist die Nachfrage nach zahnärztlichen Leistungen als unelastisch zu bezeichnen und es besteht kein Inkassorisiko für den Zahnarzt. In einer Wettbewerbssituation würde die Marktbereinigung über den Preis stattfinden.

die Anzahl Taxpunkte angefügt. Dieser Rahmen lässt für die rein fachlichen Leistungen je nach Schwierigkeitsgrad, Zeitaufwand und Perfektion der Einzelleistung, Abweichungen von +/- 15 Prozent gegenüber dem Sozialversicherungstarif zu. Durch den Taxpunktwert als zweite variable Grösse kann den praxis- und patientenbezogenen Faktoren wie Dringlichkeit, wirtschaftliche Verhältnisse des Patienten und örtliche Verhältnisse Rechnung getragen werden.

Der neue Sozialversicherungstarif liegt rund 20 Prozent über dem alten. Da die SSO parallel zum neuen SUVA-Tarif auch für die Privatpatienten einen neuen Tarif, der auf dem Sozialversicherungstarif basiert, in Kraft setzte, musste auch für die Privatpatienten eine markante Mehrbelastung befürchtet werden. Die Preisüberwachung hat aus diesem Grund den neuen Privattarif einer Überprüfung unterzogen. Sie hat dabei an ein mehrfach abgegebenes Versprechen der SSO angeknüpft, wonach der Tarifumbau kostenneutral ausfallen, das bisherige Tarifniveau mithin gehalten werden soll. Gemäss SSO hatte der Rahmen des Privattarifs bereits früher eine Anpassung an die gestiegenen Unkosten ermöglicht. Ziel der Preisüberwachung war es, mit der SSO eine Lösung zu finden, die für die Patienten insgesamt nicht teurer ist und sicherstellt, dass kein Zahnarzt durch den neuen Tarif zu einer Tarifierhöhung *gezwungen* wird. Den Vorschlag der Preisüberwachung, die Inkraftsetzung des neuen Privattarifs bis zum Abschluss der Verhandlungen, spätestens bis 1. Juli 1994, aufzuschieben, lehnte die SSO aber ab.

2.2. 1. Ausstandsantrag

Unmittelbar nach Bekanntgabe der Eröffnung der formellen Untersuchung des Preisüberwachers über den neuen Privattarif hat die SSO zwei Ausstandsbegehren wegen angeblicher Befangenheit gegen Mitarbeiter der Preisüberwachung gestellt. Sie begründete diese Begehren im einen Fall mit Äusserungen des Mitarbeiters gegenüber den Medien, und im anderen Fall damit, dass der Mitarbeiter im Jahre 1992 bereits den Zahnarzttarif für die Sozialversicherungen beurteilt hatte. Da sich der Preisüberwacher und die SSO in diesem Punkt nicht einigen konnten, musste das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) als zuständige Aufsichtsbehörde über die Anträge befinden.

Das EVD kommt in seiner Entscheid zum Schluss, dass keine Gründe für eine mögliche Befangenheit der beiden Mitarbeiter vorliegen. Es weist insbesondere darauf hin, dass nicht ohne konkrete Anhaltspunkte unterstellt werden kann, ein Beamter sei nicht in der Lage, eine Verfügung sachlich und objektiv vorzubereiten, wenn er sich vorher bereits mit einem ähnlichen Gegenstand befasst hat. Es sei im übrigen offensichtlich, dass die Preisüberwachung bei der Anhebung einer Untersuchung Überlegungen anstellen muss, ob sich in einem bestimmten Gebiet überhaupt die Frage des Missbrauchs stellen kann.

Auf eine mögliche Beschwerde gegen den Entscheid des EVD ans Bundesgericht hat die SSO in der Folge verzichtet.

2.2.2. Tarifrahmen

Der von der SSO ursprünglich festgelegte Rahmen für den Taxpunktwert betrug plus 25 Prozent bis minus 10 Prozent des Taxpunktwertes der Sozialversicherung von Fr. 3.10. Die Überprüfung der Preisüberwachung ergab, dass mit der neuen Untergrenze für den

Taxpunktwert von Fr. 2.80 ausgerechnet günstige Zahnärzte und Zahnärztinnen zu einer Erhöhung gezwungen werden, das Ziel der Kostenneutralität des Tarifumbaus also verfehlt wird. Sie hat deshalb der SSO vorgeschlagen, den Rahmen so zu gestalten, dass kein Mitglied zu einer Erhöhung gezwungen wird. Im übrigen war die Preisüberwachung der Meinung, dass der Tarifrahmen symmetrisch ausgestaltet werden sollte. Der Mindesttaxpunktwert sollte deshalb bei maximal Fr. 2.45 liegen und die Obergrenze zwecks Herstellung eines symmetrischen Rahmens bei Fr. 3.75. Als Alternative hat die Preisüberwachung ferner den Vorschlag von Fr. 2.30 als Untergrenze bzw. Fr. 3.90 als Obergrenze gemacht. Als Reaktion auf die Forderungen der Preisüberwachung hat die SSO schliesslich ihren Mindesttaxpunktwert sogar ganz abgeschafft.

Zusätzlich hat sich die SSO in der einvernehmlichen Regelung vom September 1994 bereiterklärt, in den "Grundlagen und Anwendungen des Zahnarzttarifs" verschiedene preisbestimmende Formulierungen zu ändern und die Position "Versäumte Sitzung" um 25 Prozent zu reduzieren.

2.2.3. Umrechnungstabelle der SSO

Zu einer wesentlichen Tarifierhöhung und Mehrbelastung für die Patientinnen und Patienten hätte auch die Anwendung der Referenztaxpunktwerte geführt, die die SSO ihren Mitgliedern im Schreiben vom 28. März 1994 als Behelf für einen kostenneutralen Übergang vom alten zum neuen Tarif empfahl.

Die empfohlene Umrechnungstabelle ging nämlich nur von einer Differenz von 7.77 Prozent, statt von rund 20 Prozent zwischen altem und neuem Sozialversicherungstarif aus. Zahnärztinnen und Zahnärzte, die im guten Glauben an die Kostenneutralität die Umrechnungstabelle anwandten, haben deshalb nicht in etwa über das ganze Leistungsspektrum gleich viel wie zuvor verlangt, sondern rund 12 Prozent mehr. Die Preisüberwachung empfahl deshalb, auf die Umrechnungstabelle überhaupt zu verzichten. Wer weiterhin seinen neuen Taxpunktwert mittels einer Faustregel kostenneutral festlegen will, kann gemäss den Berechnungen der Preisüberwachung davon ausgehen, dass der neue Taxpunktwert rund die Hälfte des alten betragen sollte.

Da befürchtet werden musste, dass einzelne Leistungserbringer, die bereits seit mehreren Monaten mit dieser Umrechnungstabelle gearbeitet haben, trotz der Annullierung der Tabelle an ihrem Taxpunktwert festhalten würden, war es der Preisüberwachung ein dringendes Anliegen, sämtliche SSO-Mitglieder direkt zu informieren. Die SSO hat in der einvernehmlichen Regelung schliesslich eingewilligt, dass der Preisüberwacher seinen Standpunkt in der internen Publikation der SSO, im "Internum", darlegen konnte.

2.2.4. Transparenz in der Rechnungsstellung

In der Vergangenheit gab es keine Vorschriften, welche Informationen die Rechnungen der Leistungserbringer enthalten sollten. Die meisten Rechnungen enthielten nur sehr rudimentäre Angaben, einige sogar nur den Rechnungsbetrag. Wegen der fehlenden Transparenz hatten Patienten und Patientinnen keine Möglichkeit, die Honorarnoten zu kontrollieren und auch Vergleiche zwischen den einzelnen Leistungserbringern anzustellen. Die fehlende Transparenz erschwerte auch die Arbeit der kantonalen

Honorarprüfungskommissionen der Zahnärzteschaft. Die Preisüberwachung hat deshalb von der SSO die Aufführung detaillierter Angaben auf den Rechnungsformularen verlangt.

Der grössere Teil der Forderungen der Preisüberwachung wurde nach langen Verhandlungen von der SSO schliesslich akzeptiert. Gemäss der getroffenen Vereinbarung sind ab 1. April 1994 auf den Rechnungen mindestens die Bezeichnung der einzelnen Leistungen, deren Anzahl, die dafür in Rechnung gestellten Taxpunkte und der angewendete Taxpunktwert anzugeben. Die Mitglieder der SSO haben an ihrer Delegiertenversammlung diesen Punkten zugestimmt. Abklärungen in den Folgemonaten und bei der Preisüberwachung eingegangene Publikumsmeldungen zeigten aber, dass viele Rechnungen die vorgenannten Angaben nicht oder nur teilweise enthalten. Die Preisüberwachung hat deshalb die Zahnärzteschaft nochmals über das "Internum" dazu aufgerufen, der in anderen Branchen als selbstverständlich betrachteten Transparenz nachzuleben.

Patientinnen und Patienten werden mit den zusätzlichen Informationen in die Lage versetzt, den Einzelpreis jeder erbrachten Leistung zu errechnen und Preisvergleiche unter den Zahnärzten anzustellen. Der Preisüberwacher empfiehlt den Konsumenten ferner, sich vorgängig bei ihrem Zahnarzt über den massgebenden Taxpunktwert zu erkundigen.

Die Abschaffung der Mindestpreise, die erweiterten Preisspielräume und die verbesserte Transparenz dürften in einem Teilbereich des traditionell stark reglementierten Gesundheitsmarktes zu einer wesentlichen Verbesserung der Wettbewerbssituation führen und preisdämpfend wirken.

3. Radio und Fernsehgebühren

Die Preisüberwachung hat dem Bundesrat empfohlen, die Tariferhöhungsbegehren der SRG und der PTT für die Radio- und Fernsehgebühren abzulehnen. Die von der SRG beantragten Erhöhungen der Fernseh-Empfangsgebühr von 11,5 Prozent bzw. von 1,5 Prozent der Radio-Empfangsgebühr beurteilte die Preisüberwachung insbesondere angesichts der guten finanziellen Situation des Unternehmens für nicht gerechtfertigt. Was den Gebührenanteil der PTT anbetrifft, sollte nach Ansicht der Preisüberwachung die Erhöhung von 6 Prozent für die Verbreitung der Radioprogramme durch eine Senkung der Gebühren für die Verbreitung der Fernsehprogramme kompensiert werden. Der Bundesrat hat die Empfehlungen des Preisüberwachers im wesentlichen befolgt. Er bewilligte lediglich eine Erhöhung von 1,9 Prozent für den SRG-Anteil der Fernseh-Empfangsgebühr.

3.1. Begehren der SRG und der PTT

In ihrem Antrag wünschte die SRG eine Gebührenerhöhung per 1. Januar 1995 von 11,5 Prozent für das Fernsehen und von 1,5 Prozent für das Radio. Dies entspricht einer durchschnittlichen Erhöhung von 7,8 Prozent (exkl. MWSt von 2 Prozent) und

hätte der SRG Mehreinnahmen von rund 61 Millionen Franken gebracht (TV: + 56 Millionen Franken; Radio: + 5 Millionen Franken). Mit den zusätzlichen Mitteln sollte gemäss SRG insbesondere der Anteil der Eigenproduktionen in den Programmen und das neue Programm von "Schweiz 4" finanziert werden. Ohne Anpassung der Gebühren sah die Rechnung für 1995 ein Betriebsdefizit von 30 Millionen Franken vor.

Die von den PTT verlangte Erhöhung von 6 Prozent (exkl. MWSt von 2 Prozent) für die Verbreitung der Radioprogramme sollte für 1995 und 1996 die Kostendeckung in diesem Bereich sicherstellen. Die zusätzlichen Einnahmen sollten ferner die kumulierten Defizite der Jahre 1993 und 1994 kompensieren.

Bei Vernachlässigung der MWSt von 2 Prozent entsprachen die verlangten Anpassungen der SRG und der PTT einer durchschnittlichen Erhöhung der Radio- und Fernsehgebühren von 6,2 Prozent.

Die geforderten Gebührenerhöhungen wurden der Preisüberwachung gestützt auf Artikel 14 Preisüberwachungsgesetz zur Stellungnahme unterbreitet¹⁴. Zuständig für den Entscheid über die Radio- und Fernsehgebühren ist der Bundesrat. Bei der Gebührenfestlegung berücksichtigt er insbesondere den Finanzbedarf der SRG für die Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben und die Kosten der PTT für die Verbreitung der Programme der SRG¹⁵. Etwas weniger als 1 Prozent der Gebühreneinnahmen wird nach genau bestimmten Kriterien an die lokalen und regionalen Veranstalter verteilt. Heute gehen rund drei Viertel der Gebühreneinnahmen an die SRG; rund ein Viertel fliesst den PTT zu.

3.2. Gebühren der SRG

Bei der Beurteilung der angebehrten Gebührenerhöhungen analysierte die Preisüberwachung insbesondere die finanzielle Situation der SRG und ihre Finanzplanung für die Jahre 1994 - 1998. Berücksichtigt wurde ferner die allgemeine Wirtschaftslage.

▪ Finanzielle Lage

Bedingt durch die zwei letzten Gebührenanpassungen¹⁶ ist die finanzielle Situation des Unternehmens als komfortabel zu bezeichnen. Die in den Jahren 1991, 1992 und 1993 erzielten kumulierten Ueberschüsse von 240 Millionen Franken erlaubten der SRG die Bildung von Reserven in der Grössenordnung von 200 Millionen Franken und eine Reduktion der Verschuldung auf weniger als 100 Millionen Franken. Zudem betrug der Betriebsgewinn im Jahre 1993 79 Millionen Franken.

¹⁴ Der Preisüberwacher hat sich schon in den Jahren 1987, 1990 und 1992 zu SRG-Gebührenerhöhungen geäussert (vgl. VKKP 1/1988 S. 125 f, 1b/1991 S. 16 ff und 1b/1993 S. 37 ff).

¹⁵ Vgl. Art. 55 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40).

¹⁶ Die SRG-Gebühren wurden 1991 um 25 Prozent und 1993 um 10 Prozent erhöht.

▪ Finanzplan

Bei der Erstellung der Finanzplanung 1994-1998 zeigte sich die SRG in ihren Vorhersagen übervorsichtig. Was die Werbeeinnahmen anbetrifft, wurden die budgetierten Erträge von 204 Millionen Franken für 1994¹⁷, 215 Millionen Franken für 1995 und 219 Millionen Franken für 1996 nach Ansicht der Preisüberwachung unterschätzt. Immerhin betragen die entsprechenden Einnahmen 1993 210 Millionen Franken. Die wirtschaftliche Erholung sowie die Programmstärkung der vierten Kette "Schweiz 4" müssten zu höheren Werbeeinnahmen führen¹⁸.

Anlässlich der Gebührenerhöhungen 1991 und 1993 hatte die Preisüberwachung Vorbehalte zur Budgetierung der "Programmerträge" und der "übrigen Erträge" angebracht. Weil diese Einnahmen effektiv jeweils höher ausfielen, erweist sich diese Kritik als völlig gerechtfertigt. Nach Meinung des Preisüberwachers wurden auch die entsprechenden budgetierten Einnahmen für die Jahre 1995 und 1996 von der SRG unterschätzt.

Unter dem Betriebsaufwand stellt der "Programm- und Produktionsaufwand" nach den Löhnen und Honoraren die wichtigste Aufwandposition dar. Dieser Aufwand steigt innert drei Jahren von 266 Millionen Franken 1993 auf 423 Millionen Franken 1996, d.h. um 60 Prozent. Für diese Erhöhung waren die Kosten für die Verbesserung der Programme, für den Ausbau der vierten Sendekette und für die Sportübertragungsrechte sowie vor allem die Erhöhung der Reserve, die dem Generaldirektor zur Verfügung steht, verantwortlich. Diese Reserve soll es dem Unternehmen erlauben, schnell auf Initiativen der Konkurrenz reagieren zu können. Während sie 1994 noch 14 Millionen Franken betrug, waren dafür 1995 bereits 45 Millionen Franken und 1996 50 Millionen Franken vorgesehen. Ohne die Berechtigung dieser Reserve beurteilen zu wollen, war festzustellen, dass bereits für die Programmverbesserung zusätzliche Mittel vorgesehen sind, dass diese Reserve mehr als 70 Prozent der verlangten zusätzlichen Einnahmen ausmacht und dass die Betriebsreserve dadurch entsprechend erhöht wird.

▪ Allgemeine Wirtschaftslage

Verglichen mit den Jahren 1990 bis 1993 war das Jahr 1994 durch eine rückläufige Teuerung und sinkende Zinssätze sowie durch den Beginn eines wirtschaftlichen Aufschwungs gekennzeichnet. All diese Faktoren wirken sich positiv und direkt auf die Aufwendungen und die Einnahmen aus. Für ein Unternehmen mit einem hohen Arbeits

¹⁷ In ihrem Bericht und Antrag zur Anpassung der Empfangsgebühren für Radio und Fernsehen anerkannte die SRG selber, dass angesichts der positiven Tendenzen im ersten Semester 1994 die ursprünglich budgetierten Einnahmen für 1994 überholt sind.

¹⁸ Die "prime time", d.h. die Zeit zwischen 18.30 Uhr und 22 Uhr wird von den Werbern sehr stark nachgefragt. Diese Werbezeit ist auf dem DRS-Kanal während des ganzen Jahres meist vollständig ausgebucht. Die zusätzlichen Mittel, die "Schweiz 4" neu zur Verfügung stehen, werden die Attraktivität dieser Sendekette erhöhen. Damit wird den Werbern eine zweite "prime time" angeboten.

kostenanteil¹⁹ hat zum einen der Faktor Teuerung infolge seiner Auswirkungen auf die Lohnkosten besonderes Gewicht. Der konjunkturelle Aufschwung wirkt sich zum anderen insbesondere positiv auf die Werbe- und Sponsoringeinnahmen aus.

3.3. Gebühren der PTT

▪ Dienstzweigrechnung Radio

Trotz der starken Gebührenerhöhung von 1993 konnte in der Dienstzweigrechnung Radio die für 1993 budgetierte Kostendeckung nicht erreicht werden²⁰. Gemäss den Budgetzahlen sollte dies zwar 1994 der Fall sein. Bereits 1995 und 1996 würden aber wieder Kostenunterdeckungen entstehen. Die PTT verlangten aus diesem Grunde für diesen Dienstzweig eine entsprechende Gebührenerhöhung.

Wie für alle Dienstleistungen streben die PTT auch für die Verbreitung der Radio- und Fernsehprogramme Kostendeckung an. Dadurch sollen unerwünschte Quersubventionen vermieden werden. Die PTT entsprechen damit Forderungen der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation des Parlaments, des Bundesrates, aber auch des Preisüberwachers.

▪ Dienstzweigrechnung Fernsehen

Die Dienstzweigrechnung Fernsehen wies im Jahr 1993 einen Kostendeckungsgrad von 109 Prozent auf. Er lag damit klar über dem budgetierten von 101 Prozent. Obwohl für diesen Dienstzweig für das Jahr 1995 keine Erhöhung vorgesehen ist, wird der Kostendeckungsgrad gemäss Finanzplan 1995 111 Prozent, 1996 108 Prozent und 1997 106 Prozent betragen. Die Dienstzweigrechnung Fernsehen weist damit eine sehr komfortable Kostendeckung auf.

3.4. Empfehlung der Preisüberwachung

Die Preisüberwachung ist sich bewusst, dass der SRG die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen müssen, damit sie ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen und gegenüber der Konkurrenz bestehen kann. Angesichts des ausgezeichneten Betriebsergebnisses 1993, der vorhandenen Betriebsreserve, der stark abnehmenden Verschuldung, dem vorhandenen Spielraum im Finanzplan sowie der allgemeinen Wirtschaftslage erwies sich die geplante Erhöhung aber als nicht gerechtfertigt. Der Preisüberwacher empfahl dem Bundesrat deshalb, die von der SRG beantragte Gebührenerhöhung abzulehnen.

¹⁹ Löhne, Sozialleistungen und Honorare machen rund 60 Prozent der Kosten der SRG aus.

²⁰ Der Kostendeckungsgrad der Dienstzweigrechnung Radio betrug 1992 81 Prozent und stieg 1993 auf 93 Prozent.

Was die von den PTT beantragte Gebührenerhöhung anbetrifft, stützte die Preisüberwachung ihre Analyse auf die von den PTT zur Verfügung gestellten Daten²¹. Vom Kostendeckungsprinzip her war eine Erhöhung der Gebühren für die Verbreitung der Radioprogramme gerechtfertigt. Umgekehrt empfahl der Preisüberwacher angesichts der Kostenüberdeckung in der Dienstzweigrechnung Fernsehen für diesen Bereich eine Gebührensenkung. Damit wären die Gebührenanpassungen der PTT insgesamt ertragsneutral ausgefallen.

3.5. Entscheid des Bundesrates

In seinem Entscheid folgte der Bundesrat den Empfehlungen des Preisüberwachers bezüglich der Gebührenanteile der PTT sowie bezüglich des SRG-Anteils der Radio-Empfangsgebühr. Hingegen genehmigte er der SRG eine Gebührenerhöhung der Fernseh-Empfangsgebühr von 1,9 Prozent²². Diese Erhöhung bringt der SRG Mehreinnahmen von 10 Millionen Franken.

Trotz der geringfügigen Differenz bei der Erhöhung der Fernseh-Empfangsgebühr ist der Preisüberwacher mit dem Entscheid des Bundesrates sehr zufrieden. Gegenüber der beantragten Erhöhung von durchschnittlich 6,2 Prozent (exkl. MWSt) wurde die Erhöhung auf 1 Prozent reduziert. Unter Berücksichtigung der Mehrwertsteuer von 2 Prozent beträgt die durchschnittliche Erhöhung der Radio- und Fernsehgebühren für die Abonnenten damit 3 Prozent.

Die neuen monatlichen Gebühren betragen für das Fernsehen neu 20,70 Franken (alt: 20,30 Franken) und für das Radio 13,40 Franken (alt: 12,80 Franken). Sie sind am 1. Januar 1995 in Kraft getreten.

²¹ Die Preisüberwachung stellt nach wie vor eine mangelnde Transparenz und Genauigkeit der Rechnungen der PTT fest. Eine Verbesserung in diesem Bereich würde verhindern, dass zwischen den budgetierten und effektiven Zahlen wesentliche Differenzen entstehen, wie dies beispielsweise 1993 der Fall war.

²² Da die Gebühren der PTT für das Fernsehen reduziert worden sind, bewirkt die Gebührenerhöhung der SRG für das Fernsehen - von der Mehrwertsteuerüberwälzung abgesehen - für die Konsumenten keine Verteuerung.

5. Tarif SIA für Architekten

Die Honorare der Architekten bemessen sich im allgemeinen nach einem bestimmten Prozentsatz der Baukosten. Jedes Jahr werden sie vom Schweizerischen Ingenieur- und Architektenverein (SIA) auf der Basis der Lohn- und Baukostenentwicklung mit Hilfe einer Formel neu festgelegt. Diese automatische Preisanpassung der Dienstleistungen der Architekten ist problematisch. Die Analyse zeigt zudem, dass die Erhöhung der Honorare hauptsächlich eine Funktion der Entwicklung des Indexes der Angestelltenlöhne ist. Im allgemeinen läuft die Entwicklung dieses Indexes aber über derjenigen der Konsumentenpreise und der Baukosten. Die Tatsache, dass die effektiv angewandten Honorare konjunkturbedingt unter Druck geraten sind, ändert an diesen Feststellungen nichts.

5.1. Die SIA-Leistungs- und Honorarordnungen

Die Tarife der Architekten und Ingenieure waren seit längerer Zeit im Blickwinkel des Preisüberwachers. Schon zu Beginn des Jahres 1990 wurde die Branche im Rahmen einer allgemeinen Studie über die Preise von Reparatur- und Serviceleistungen kontaktiert. Ende 1993 haben die Tarifikalkulation, die automatische Anpassung der Tarife, das hohe Tarifniveau³⁶⁾ und die laufenden Arbeiten der Branche an einem neuen Tarif die Preisüberwachung dazu geführt, das Dossier trotz der seinerzeitigen Konjunkturlage aufzugreifen.

Die Ordnungen des SIA für Architekten (SIA-Ordnung 102), für Bauingenieure (SIA-Ordnung 103) und Elektro- und Maschineningenieure (SIA-Ordnung 108) fixieren im Detail, wie die entsprechenden Honorare zu berechnen sind. Die Honorare können in Prozenten der Baukosten, gemäss der aufgewendeten Zeit oder als Funktion des Bauvolumens festgelegt werden. Der baukostenabhängige Tarif oder Kostentarif ist

³⁶⁾ Gemäss dem Bericht der Eidg. Wohnbaukommission "Baukosten senken im Wohnungsbau" (Arbeitsberichte Wohnungswesen, Heft 27, Bern 1993) liegt der Kostentarif für deutsche Architekten für ein vergleichbares Leistungsvolumen ungefähr 30 Prozent unter dem Schweizer Tarif.

aber mindestens in der Architektenbranche – der wichtigste Tarif³⁷⁾. Jedes Jahr erlässt der SIA Empfehlungen über die neuen anwendbaren Tarife.

In ihrer Untersuchung hat die Preisüberwachung hauptsächlich den Kostentarif der Architekten überprüft. Zum einen ist die im Tarif eingebaute automatische Anpassung der Honorare als problematisch zu bezeichnen. Zum anderen berechnen die meisten Architekturbüros ihre Honorare gemäss dem Kostentarif. Die übrigen Elemente, die in die Honorarformel einfließen, d.h. der Schwierigkeitsgrad, der Leistungsanteil und die regionalen Besonderheiten sind ebenfalls im Detail geregelt, so dass dem Architekten nur ein kleiner Spielraum bleibt.

5.2. Die Honorarformel

Gemäss Kostentarif bemisst sich das Honorar des Architekten nach einem bestimmten Prozentsatz der Baukosten. Die Prozentsätze sind degressiv ausgestaltet. Gemäss Tarif 94 variiert der Prozentsatz zwischen etwas über 24 Prozent bei einer Bausumme von 100'000 Franken und ungefähr 8 Prozent bei Baukosten von 100 Millionen Franken. Kritiker des Kostentarife weisen darauf hin, dass dieses Tarifsystem dem Architekten keinen Anreiz gibt, kostengünstige Lösungen zu suchen. Trotz seiner degressiven Ausgestaltung "bestraft" das Tarifsystem tatsächlich diejenigen Architekten, der baukostensenkende Lösungen erarbeitet. Diesem Vorwurf begegnen die Architekten mit dem Hinweis, dass ein Architekt, der auch in Zukunft Aufträge erhalten will, sich langfristig eine solche Politik nicht erlauben könne.

Die aktuelle Formel (seit 1984 gültig) der Berechnung des Honorars (H) für ein Bauwerk mit einem bestimmten Preis (B) sieht folgendermassen aus:

$$H = B - p/100 - n - q/100 - r.$$

In dieser Formel dienen die Faktoren n (Schwierigkeitsgrad), q (Leistungsanteil) und r (Korrekturfaktor) der Festlegung des Honorars im konkreten Einzelfall. Sie werden also für jeden Vertrag individuell nach bestimmten Regeln festgelegt und haben mit der hier interessierenden Fragestellung des Anpassungsautomatismus nichts zu tun. Dagegen verändert sich der Faktor p (Honorar-Grundprozentsatz) mit der Zeit. Die Honorarentwicklung wird also durch die Veränderung des Preises des Bauwerkes und des Honorar-Grundprozentsatzes bestimmt. Der Faktor p wird jedes Jahr aufgrund der Veränderung des Baukosten- und des Lohnindex neu festgelegt. Da zum Zeitpunkt der Tariffestlegung die Werte des aktuellen Jahres jeweils noch nicht vorliegen, basiert die Berechnung immer auf Daten, die zwei Jahre zurückliegen. So wurde zum Beispiel

³⁷⁾ Eine 1987 im Auftrag des SIA durch eine Treuhandgesellschaft im Jahre durchgeführte Untersuchung zeigt, dass über 80 Prozent der Honorareinnahmen der Architekturbüros auf dem Kostentarif basieren. Bei den Bauingenieuren sowie den Elektro- und Maschineningenieuren liegt der entsprechende Anteil bei 50 Prozent und darüber.

bei der Festlegung des Tarifs 1994 (Werte K1 und K2)³⁸⁾ mit den Baukosten- und Lohnindizes des Jahres 1992 gerechnet.

Zur Quantifizierung der Auswirkungen des Tarifs auf die Entwicklung der Architektenhonorare zwischen 1984 und 1993 ging die Preisüberwachung von einem Bauobjekt aus, das 1984 500'000 Franken kostete. Zudem wurde vorausgesetzt, dass sich der Preis des *gleichen* Bauobjekts bis 1993 gleich wie der Baukostenindex entwickelte. Gemäss SIA-Tarif 1984 betrug der Honorar-Grundprozentsatz für diese Bausumme 13,97 Prozent und das entsprechende Honorar damit 69'850 Franken. Als Folge der aufgelaufenen Baukostenteuerung belief sich der Preis des gleichen Bauwerkes 1993 auf 638'739 Franken. Der Honorar-Grundprozentsatz betrug dafür gemäss Tarif 1993 14,96 Prozent und das Architektenhonorar somit 95'555 Franken. Für das gleiche Bauwerk stieg das Honorar des Architekten zwischen 1984 und 1993 also um 36,8 Prozent.

5.3. Analyse

Die Analyse des Kostentarifs zeigt erst einmal, dass nur schon die unveränderte Anwendung des Tarifs 1984, d.h. ohne jährliche Anpassungen des Honorar-Grundprozentsatzes, in Phasen steigender Baukosten zu höheren Honoraren führt (vgl. Grafik 1).

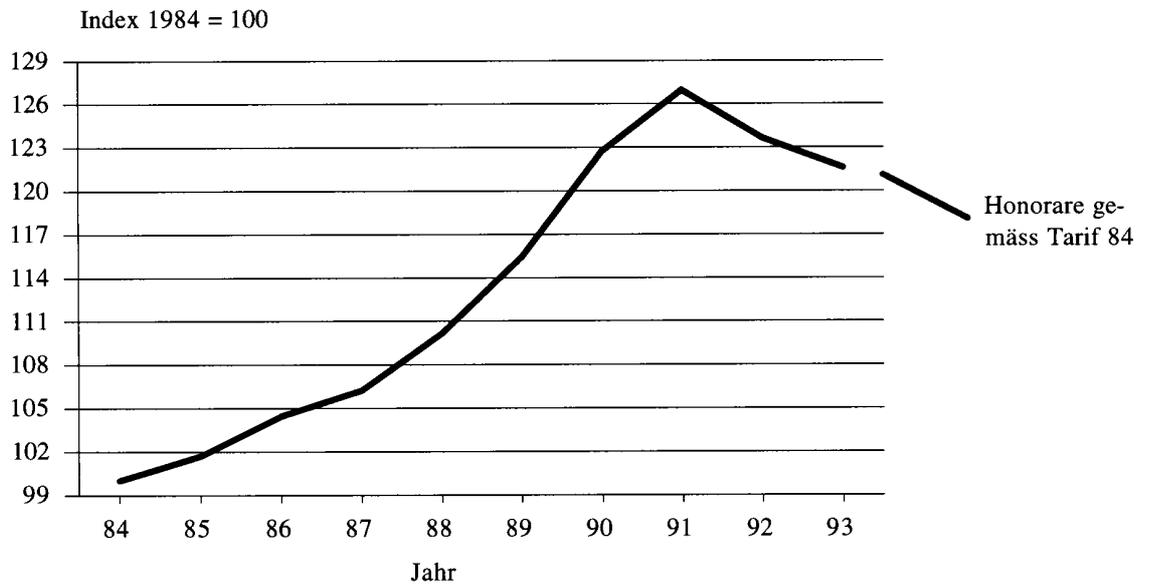
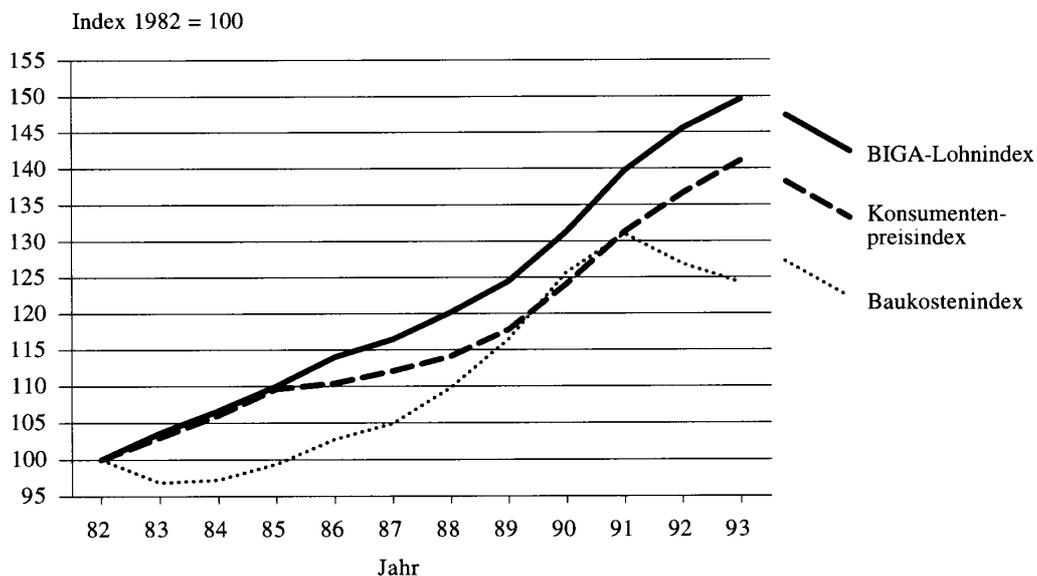
Dazu kommen nun zusätzlich jährliche Anpassungen des Honorar-Grundprozentsatzes. Aus Gründen der Vereinfachung wurde bei der Analyse der Effekte dieser jährlichen Anpassungen davon ausgegangen, dass sich der Preis des ausgewählten Bauwerktyps gleich wie der *in der Formel* berücksichtigte Baukostenindex entwickelt hat; d.h. mit dem bereits geschilderten "time lag" von zwei Jahren.

Unter diesen vereinfachenden Bedingungen steigen die Honorare gemäss Kostentarif gleich wie der Lohnindex, d.h. es findet eine *automatische Indexierung der Honorare an den Lohnindex* statt.

Grafik 2 zeigt, dass der Lohnindex im allgemeinen stärker als der Konsumentenpreisindex und der Baukostenindex ansteigt.

³⁸⁾ $p = K1 + K2 - B \cdot 1/3$ wobei $K1 = (iL - 0,701) / iB$ und $K2 = [(iL - 88,3 - (iB / 133,8)1/3) / iB$

H = Honorare in Franken; B honorarberechtigte Baukosten in Franken; p = Honorar-Grundprozentsatz; n = Schwierigkeitsgrad gemäss Baukategorie (7 Kategorien: 0.7 - 1.3); q = Leistungsanteil (Gesamtleistung = 100 Prozent); r = Korrekturfaktor (0.8 - 1.2 / normal = 1); iL = BIGA-Lohnindex (Basis: Oktober 1982=1030); iB = Zürcher Index der Wohnbaukosten (Basis: Oktober 1982=133.8); 0.701, 88.3 und 133.8 sind konstante Werte.

Grafik 1: Honorarentwicklung bei unverändertem Tarif 84**Grafik 2: Entwicklung der Löhne, der Preise und der Baukosten**

Die Einführung des Lohnindex in die Honorar-Berechnungsformel gewährleistet also nicht nur eine automatische Anpassung der Honorare an die Teuerung, sondern unabhängig von Produktivitätssteigerungen - auch *reale* Preiserhöhungen. Allfällige Produktivitätssteigerungen der Branche selbst kommen dieser darüber hinaus zugute. Die Indexierung der Honorare als Funktion des Lohnindexes ist für die Architekten zudem vorteilhafter als eine Bindung an den Baukostenindex: Die Honorare der Architekten steigen stärker an als die Baukosten.

Bei den vorstehenden Ausführungen handelt es sich um das Resultat einer Analyse, die von der Annahme ausgeht, dass der Preis des ausgewählten Bauobjekts mit zwei Jahren Verzögerung der Baukostenentwicklung folgt. Lässt man diese vereinfachende Annahme fallen und geht man davon aus, dass sich die Kosten des ausgewählten Bauobjekts so wie der Baukostenindex des gleichen Jahres entwickeln, so ergibt sich ein realistisches Abbild der Honorarentwicklung. Grafik 3 ist eine synoptische Darstellung der Entwicklung der Honorare gemäss SIA-Tarif, bei Bindung an den Landesindex der Konsumentenpreise, den Baukostenindex sowie bei unveränderter Anwendung des Tarifs 1984.

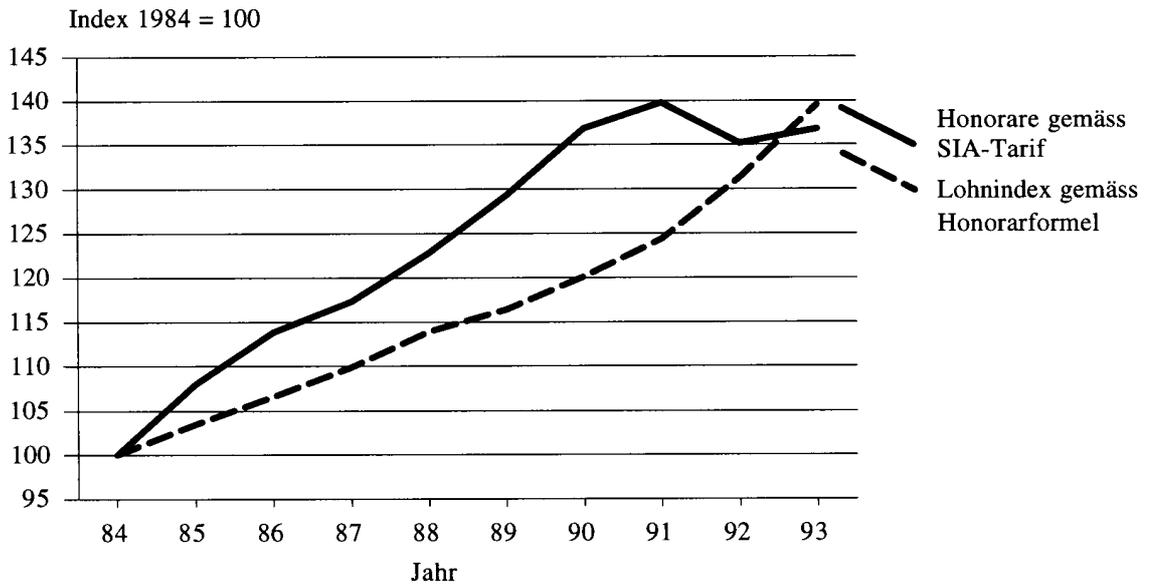
Grafik 3: Honorarentwicklung; 4 Varianten im Vergleich



Die Darstellung lässt keinen Zweifel darüber offen, dass der Einbezug des Lohnindex in die Honorar-Berechnungsformel gegenüber anderen Indizes die für die Architekten günstigste Variante ist.

Grundidee der Formel ist sicherzustellen, dass sich die Honorare analog den Löhnen entwickeln. Aufgrund der erwähnten zeitlichen Verschiebung des Referenzindex (Baukostenindex), der in der Honorar-Berechnungsformel verwendet wird, können die Honorare aber sogar stärker ansteigen als der Lohnindex. Dass dies in der untersuchten Periode mehrheitlich der Fall war, zeigt Grafik 4 auf der folgenden Seite.

Grafik 4: Honorarentwicklung und Lohnindex



Die Charakteristiken der Honorar-Berechnungsformel führen - wie vorstehend aufgezeigt - zu einem Mechanismus bei der Preisfestlegung, der aus der Sicht der wettbewerbpolitischen Preisüberwachung grosse Bedenken erwecken muss. Problematisch sind nicht nur die Berechnungsformel und die verwendeten Indizes, sondern die automatische Anpassung der Honorare an sich.

5.4. Stand der Untersuchung

In der ersten Phase hat sich die Preisüberwachung mit Vertretern des SIA getroffen. Gegenstand dieser Besprechungen bildeten insbesondere der Kostentarif sowie das neue Leistungsmodell 95, das sich in Vorbereitung befindet. Der SIA betrachtet seine Ordnungen und Tarife vor allem als Basisdokumente für Verhandlungen. Die Tarife hätten bloss empfehlenden Charakter und würden die Architekten oder Ingenieure in keinem Fall binden³⁹⁾. Baukostenabhängige Tarife sind nach Ansicht des SIA in vielen Ländern gebräuchlich und für den Bauherrn transparent. Diese Art der Kalkulation lasse ausserdem Raum für Verhandlungen und über die Variable "Schwierigkeitsgrad" auch einen Wettbewerbsspielraum. Zur Entwicklung der Honorare seit 1984 führte der SIA aus, dass die Einkommen der Architekten und Ingenieure insbesondere aufgrund des Marktdruckes (Verwendung von tieferen Korrekturfaktoren), der stark gestiegenen Gemeinkosten, der höheren Löhne und Sozialleistungen, der Arbeitszeitverkürzung, des höheren Schwierigkeitsgrades der Arbeit und der höheren Anforderungen der Baubewilligungsverfahren zurückgegangen seien.

³⁹⁾ Diese Aussage steht im Widerspruch zu Art. 6 der SIA-Statuten. Gemäss dieser Bestimmung sind die SIA-Mitglieder verpflichtet, die vom Verein aufgestellten Ordnungen einzuhalten.

Im Rahmen ihrer Untersuchung hat die Preisüberwachung auch den Präsidenten der Konferenz der Bauorgane des Bundes angehört. Geplante Tarifänderungen durch den SIA werden diesem Organ sowie der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz und dem Schweizerischen Städteverband unterbreitet. Im Anschluss an die Besprechungen mit dem SIA formulieren die Vertreter der öffentlichen Hand an ihre Mitglieder jeweils Empfehlungen, die - gerade was die Stundenlöhne anbetrifft - vom SIA-Tarif abweichen können.

Die Preisüberwachung hat die Argumente des SIA geprüft. Sie musste aber an ihrem Standpunkt festhalten, dass die im Kostentarif enthaltene automatische Anpassung der Preise der Leistungen der Architekten und Ingenieure marktwirtschaftlichen Prinzipien zuwiderläuft. Auch wenn die Marktverhältnisse bei der Tarifierung tatsächlich zu Preisdifferenzen führen können, so haben die Tarifempfehlungen und insbesondere der Automatismus der Tarifierungen doch jedesmal den Effekt, dass das Preisniveau *generell* angehoben wird. Der Kostentarif des SIA bleibt deshalb für die Preisüberwachung ein prioritäres Thema. Dies auch deshalb, weil das neue SIA-Leistungsmodell 95 den Kostentarif nicht ersetzen, sondern ergänzen soll. Das neue Modell wird der SIA der Preisüberwachung zur Prüfung unterbreiten.

6. PTT

Die Tarifpolitik bei den PTT trägt den wettbewerbspolitischen Anliegen der Preisüberwachung in zunehmendem Mass Rechnung. Die Tarifrunde 1995 steht in ihrer Grundausrichtung erstmals im Einklang mit den vom Preisüberwacher wiederholt formulierten Empfehlungen. Nach wie vor resultieren aber noch Wettbewerbsverzerrungen infolge des Mittelflusses vom Telecom- in den Postbereich sowie insbesondere der Vermischung von Telecom-Wettbewerbs- und -Monopolbereichen. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, müssen die Preise des Telefonverkehrs allgemein fallen, die internationalen ohnehin, aber auch die nationalen. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen können damit immer weniger über die Erträge aus dem internationalen Verkehr finanziert werden. Im Rahmen der Revision des Fernmeldegesetzes stellt sich erneut die Frage der Freigabe des Netzmonopols.

6.1. Tarifpolitik in zunehmendem Einklang mit wettbewerbspolitischen Anliegen

Wo die PTT unter dem Fernmeldegesetz noch als Monopolanbieter geschützt sind, hat sich die Tarifpolitik an den effektiven Kosten zu orientieren. Die Kontrolle darüber ist jedoch aufgrund der bis anhin vorherrschenden Intransparenz des Rechnungswerks der PTT schwer oder gar nicht durchführbar. Mit den per 1. Februar 1994 in Kraft gesetzten Tarifmassnahmen sollten sogar die einzelnen Dienstleistungen in Inlandtelefonverkehr (Abonnement und Verkehrsgebühren) kostendeckend in Sinne des auf den Vollkosten basierenden Rechnungsausweises des Jahres 1992 erbracht werden. Rechtfertigen wollte

man dieses Vorgehen mit dem Fernmeldegesetz⁴⁰⁾. Demgegenüber stellte der Preisüberwacher fest, dass Anpassungen, deren Notwendigkeit mit dem Fernmeldegesetz begründet werden, auf einer revidierten Kostenrechnung basieren müssten⁴¹⁾. Obwohl aber sogar die vom Fernmeldegesetz geforderte Kostendeckung im Inlandtelefonverkehr bereits 1992 gegeben war, wurden in diesem Bereich entgegen der damaligen Empfehlung des Preisüberwachers Erhöhungen in Kraft gesetzt.

Mit Genugtuung nahm der Preisüberwacher hingegen die Vorlagen der PTT per 1. Juli 1994 und per 1. Januar 1995 zur Kenntnis. In beiden Vorlagen wurden wettbewerbspolitische Anliegen berücksichtigt. So hat die Telecom PTT die Überwälzung der Mehrwertsteuer aus Konkurrenzgründen nur teilweise in Betracht gezogen. Daneben wurden ordentliche Tarifsenkungen von rund 120 Millionen Franken per annum vorgesehen. Erfreulich ist auch die Befolgung der Empfehlungen des Preisüberwachers zur Beurteilung des PTT-Anteils an den Radio- und Fernsehgebühren per 1. Januar 1995. Der Bundesrat ist neuerdings bereit, weder Kostenunterdeckungen noch grobe Kostenüberdeckungen zu akzeptieren⁴²⁾. Zu hoffen ist natürlich nicht zuletzt, dass die im Postbereich per 1. Juli 1994 und per 1. Januar 1995 vorgenommenen Anpassungen die Unterdeckungen im Postbereich und demzufolge auch den Mittelfluss vom Telecom- in den Postbereich wirksam reduzieren werden.

Die Tarifentscheidungen des Jahres 1994 haben also weitgehend den wettbewerbspolitischen Anliegen Rechnung getragen. Die bereits in früheren Jahren an den Bundesrat gerichteten Empfehlungen des Preisüberwachers haben längerfristig Wirkung gezeigt. Es verbleiben aber noch immer wettbewerbspolitische Probleme: allen voran die inter- und intradepartmentalen Mittelflüsse.

6.2. Mittelabfluss aus der Telecom PTT

Es besteht heute ein Konsens darüber, dass die bereichsübergreifenden Quersubventionen von der Telecom PTT in die Post zunehmend nicht mehr finanzierbar sind. Diese Haltung hat sich bereits in der oben beschriebenen PTT-Tarifpolitik niedergeschlagen. Die wettbewerbspolitische Antwort soll allerdings nur zögernd gegeben werden. Obwohl der Postbereich - von den gemeinwirtschaftlichen Leistungen abgesehen - bereits 1993 zu 98 Prozent seine Kosten deckt, will man diesen vermutlich erst 1998 von der Telecom PTT finanziell abkoppeln. Die gemeinwirtschaftlichen

⁴⁰⁾ Pressemitteilung des Generalsekretariats des Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements (EVED) zu den Tarifmassnahmen 1994 der Telecom PTT.

⁴¹⁾ Diese unterscheidet - wie dies die Telecom FIT in der internen Kosten- und Leistungsrechnung für das Jahr 1993 erstmals ausweisen - zwischen Wettbewerbs- und Monopoldiensten. Diese Trennung erforderte eine interne Abrechnung, mindestens in dem Ausmass, als Leistungen zwischen diesen beiden Gruppen erbracht werden.

⁴²⁾ Vgl. Kapitel 11 Ziff. 5.

Leistungen werden zwar 1993 zu beinahe 90 Prozent⁴³⁾ der Rechnung der Gesamtunternehmung belastet, faktisch kommt dafür aber der Femmeldebereich mit über 400 Millionen Franken auf.

Seit der Preisüberwacher zu den Tarifen der PTT sein Empfehlungsrecht wahrnimmt, hat er immer wieder auf diese unbefriedigende Situation bei den gemeinwirtschaftlichen Leistungen hingewiesen. Heute sind bereits Warnzeichen auszumachen, dass der schweizerische Telekomsektor gegenüber anderen an Boden verliert⁴⁴⁾. Damit wird auch jeder weitere Mittelfluss vom Telecom- in das Postdepartement die Schweiz kommunikationspolitisch benachteiligen. Die drittelsparitätische Lastenverteilung des Defizits aus der Zustellung der Zeitungen und Zeitschriften (Defizit 1993 von 269 Millionen Franken) auf den Bund, die PTT-Betriebe und die Verlegerschaft⁴⁵⁾ sowie die Gleichstellung des Postautoverkehrs (Defizit 1993 von 191.5 Millionen Franken) mit den konzessionierten Transportunternehmungen im Rahmen der Revision des Eisenbahngesetzes bieten Lösungsalternativen, die allerdings dem Faktor Zeit zu wenig Bedeutung zumessen. Zum einen dürften die hohen Gewinne beim internationalen Verkehr relativ rasch erodieren. Womöglich sind auch über die 1995 auf dem Verordnungsweg erfolgende Liberalisierung der Telefonie in geschlossenen Benutzergruppen in eigenen Netzen⁴⁶⁾ gewisse Ertragseinbrüche nicht auszuschliessen. Zum anderen wird eine weitere Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen über die Telecom FIT die Erstellung einer kostengünstigen und nachfrageorientierten Netzinfrastruktur für die zukünftige Kommunikations- und Informationstechnologie⁴⁷⁾ unnötig behindern.

⁴³⁾ Der Rest der gemeinwirtschaftlichen Leistungen ist im 1993 ausgewiesenen Defizit der Post von 124.4 Millionen Franken enthalten.

⁴⁴⁾ Analysys Ltd, *Infras: Perspektive Telecom, Grundzüge für die Weiterentwicklung der schweizerischen Femmeldeordnung, Resultate der Grundlagenarbeit*, Cambridge, Zürich 1994, S. 18 f. Im internationalen Vergleich der Telecom-Infrastrukturen soll die Schweiz während den letzten Jahren zurückgefallen sein. Die Schweizer Telefondichte rückt im OECD-Ländervergleich ins Mittelfeld, wenn die Anschlüsse ins Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt pro Kopf gesetzt werden.

⁴⁵⁾ Ordnungspolitisch sollte die staatliche Unterstützung des Verlagswesens zwar nicht über die Posttarife, sondern über einen anderen Kanal vorgenommen werden, z.B. unter dem expliziten Titel "Presseförderung". Vgl. auch Saxer U.: *Presse - Post - Presseförderung. Pressedefinitionen und postalische Transporttarifpolitik*, Zürich 1992.

⁴⁶⁾ Mietleitungen werden für die Nachrichtenübermittlung inkl. Telefonie im Rahmen von geschlossenen Benutzergruppen (Closed User Groups) verwendet. Von der EU wird diese Regelung seit dem 1. Januar 1993 in Anwendung der Richtlinie 90/388/EWG über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste verlangt.

⁴⁷⁾ Die SwissNet-Flächendeckung beträgt heute 75 Prozent. 1992 hat die Telecom PTT das SwissNet international mit dem Euro-ISDN-Netz verbunden. Bis Ende 1993 waren 12 europäische Länder erreichbar. 1994 wird die Anzahl auf 18 anwachsen. In Übersee sind bereits Australien, Kanada, Hongkong, Japan, Singapur und die USA erreichbar" (Rosenberg F.: *Neue Chancen für die Telecom PTT in: Forum: Telekommunikationspolitik in Europa*, Bern 1994).

6.3. Vermischung von Wettbewerbs- und Monopoldiensten bei den Telecom PTT

Das Fernmeldegesetz verbietet den Telecom PTT Quersubventionierungen zwischen Wettbewerbs- und Monopolbereichen. Damit soll eine saubere Trennung zwischen Markt- und Verwaltungsdienst erreicht werden. Die Kostendeckung aller Monopoldienste zum einen und aller Wettbewerbsdienste zum anderen wurde 1993 nur unter der Bedingung erreicht, dass der Auslandtelefonverkehr nicht - wie aus der Finanzrechnung abgeleitet werden kann - als Monopoldienst fungiert, sondern - wie die Kosten- und Leistungsrechnung zeigt - vollumfänglich als Wettbewerbsdienst. Zu welchen Teilen dieser faktisch als Wettbewerbsdienst qualifiziert werden kann, ist indes offen. Es ist bekannt, dass grosse Wirtschaftsorganisationen heute ihre Telekommunikationszentren ins Ausland verlegen, um weniger Restriktionen ausgesetzt zu sein und eigene Überkapazitäten auf dem freien Markt anbieten zu können⁴⁸⁾. Auch private Nachfrager haben bereits einige Wahlmöglichkeiten via Rückrufverfahren. Für die meisten Kunden besteht allerdings noch kein wirkliches Alternativangebot zur PTT. Die Monopolrente dürfte denn auch mit einem Ertragsüberschuss von rund 800 Millionen Franken⁴⁹⁾ im Auslandtelefonverkehr und einer damit erzielten Umsatzrendite⁵⁰⁾ von rund 45 Prozent im Jahre 1993 sehr hoch ausfallen.

Bei den Telecom PTT vermischen sich Wettbewerbs- und Monopolbereiche auch über die im Wettbewerb erbrachten Dienste auf den monopolisierten Netzen. Wenn Private die gleichen Dienste anbieten wollen, müssen sie die Netzkapazitäten bei den PTT mieten. Das Gesetz schreibt vor, dass die Mietkosten nicht höher sein dürfen als die Kosten, die die PTT sich selber berechnen. 1993 zeigt die Rechnung der Telecom PTT für die Mietleitungen ebenfalls eine Umsatzrendite von rund 45 Prozent. Es ist zweifelhaft, ob die PTT sich selbst Netzkosten berechnen, die ein solches Resultat erlauben, ganz abgesehen davon, dass dadurch die Sache aus preisüberwachungsrechtlicher Sicht keineswegs unproblematisch würde. Nicht kostendeckend sind dagegen die Grunddienste im Wettbewerb⁵¹⁾ und die erweiterten Dienste. Der finanzielle Ausgleich erfolgt 1993 über die kostenüberdeckenden Monopoldienste bzw. über den Auslandtelefonverkehr.

Über den geschilderten Sachverhalt lässt sich eindeutig feststellen, dass zur Zeit und entgegen dem Fernmeldegesetz Wettbewerbsdienste und Monopoldienste finanziell nicht voneinander getrennt werden bzw. werden können. Dies wurde vom Preisüberwacher beanstandet. Für die kommerziellen Nachfrager haben vor allem die Auslandtelefon- und die Mietleitungstarife eine wichtige Preissignalfunktion. Bedenkt man, dass sich gegenwärtig viele Unternehmungen nach den kostengünstigsten

⁴⁸⁾ Die Ertragsausfälle aufgrund dieser Strategien werden bei der Telecom PTT bereits heute auf rund 200 Millionen Franken jährlich geschätzt (Perspektive Telecom, S. 30).

⁴⁹⁾ NZZ vom 30. Dezember 1994.

⁵⁰⁾
$$\text{Umsatzrendite} = \frac{(\text{Ertrag} - \text{Aufwand})}{\text{Ertrag}} \cdot 100$$

⁵¹⁾ Für den Telefon-Auskunftsdienst Nr. 111 ist eine Verlängerung der Leistungspflicht bis Ende 1995 vorgesehen.

Kommunikationsstandorten umsehen, also eine Werkplatzwahl für die nächsten Jahrzehnte treffen, können diese Preise für die Schweiz unerwünschte Auswirkungen zeitigen. Tempo und Reichweite der Umwälzungen sind ausserordentlich hoch. Aus den USA sind beispielsweise Firmenzusammenschlüsse und Investitionen in der Grössenordnung von mehreren Dutzend Milliarden Dollar geplant, um den Fernmeldebereich mit der Medienbranche zu verschmelzen. In der EU soll von 1998 an "jede Art von Breitbandkommunikation und das Bildfernsprechen dem Monopolbereich der Telekommunikationsgesellschaften entzogen sein"⁵²⁾. Telekommunikation hat sich vom Kooperations- zum Konkurrenzmarkt entwickelt. Er zeichnet sich durch eine Konvergenz von ehemals isolierten Bereichen aus. Entwicklungen dieser Art veranlassen auch den helvetischen Gesetzgeber, das erst 1992 in Kraft gesetzte Fernmeldegesetz zu revidieren.

6.4. Weitem Vorgehen aus wettbewerbspolitischer Sicht

Gefragt sind die wettbewerbspolitisch richtigen Signale. Mit weiteren Erhöhungen bei den *Inlandtelefonarifen* läge die Schweiz eindeutig im Widerspruch zum Trend in liberalisierten Ländern⁵³⁾. Gezielte Senkungsmöglichkeiten müssten also geprüft werden. Ohnehin sind die *Auslandtelefonarife* sukzessive und je nach Land abgestimmt zu senken⁵⁴⁾. Nur so können Nachfrageabwanderungen Einhalt geboten werden. Der über diese Massnahmen veranlasste Mehrverkehr müsste die Ertragseinbussen infolge der Senkungen zu einem guten Teil kompensieren. Die Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen kann immer weniger zulasten der Telecom FIT erfolgen. Erfolgen müsste vielmehr möglichst bald die finanzielle Abkoppelung von Telekommunikation und Post.

Für den Bereich der Netze wird die ökonomische Überlegenheit des Wettbewerbsmodells zunehmend anerkannt. Aufgrund des bestehenden Netzmonopols wurde die Tätigkeit des Preisüberwachers im Zusammenhang mit den Tarifen der Mietleitungen und des Zugangs zum PTT-eigenen Datenvermittlungsdienst "Telepac"⁵⁵⁾ aktuell. Nun sollen über eine Revision des Fernmeldegesetzes die gesetzlichen Voraussetzungen für die Netzfregabe geschaffen werden. Dies verlange auch der im GATT vorgesehene gegenseitige Marktzutritt im Dienstleistungssektor⁵⁶⁾. Die angestrebte Marktöffnung müsste von der konzessionsvergebenden Behörde

⁵²⁾ Wochenbericht der Bank Julius Bär, Nr. 13, Zürich 1994, S. 3 f.

⁵³⁾ Zum Ländervergleich bei den Inlandtarifen werden sog. Tarifkörbe gebildet. Aus dem Vergleich der Tarifkörbe "Haushalt - ein Anschluss", "kleine Geschäftskunden - 6 Anschlüsse" und "mittelständische Geschäftskunden - 25 Anschlüsse" der CH mit den gewichteten von GB, F, D und I geht hervor, dass die CH in den achtziger Jahren am niedrigsten liegt, jedoch 1993 das Preisniveau der Vergleichsländer erreicht. Diese haben Ende 1993 allesamt ihre Tarife gesenkt, während die CH Erhöhungen durchgeführt hat (Perspektive Telecom, S. 22).

⁵⁴⁾ Die von der OECD empfohlenen Preisprinzipien für den internationalen Verkehr sind dargelegt in: International Telecommunication Tariffs. Charging Practices and Procedures, Paris 1994.

⁵⁵⁾ Vgl. dazu den Beitrag in Kapitel III Ziff. 5 (PM 43/94).

⁵⁶⁾ NZZ vom 27. Mai 1994.

schrittweise und kontrolliert eingeführt werden. Das Sprachmonopol soll ebenfalls fallen. Für alle Anwendungsformen wie Sprache, Funk, Datentransfer und Kabelrundfunk-Verteilung gibt es dannzumal Anbieterwettbewerb. Die effiziente Nutzung von bereits vorhandenen Netzinfrastrukturen ausserhalb der PTT (SBB, Energieversorgungsunternehmen und Kabelnetzbetreiber) steht also in Aussicht. Zur Einführung dieses marktgerechten und volkswirtschaftlich sinnvollen Vorgehens hat der Preisüberwacher bereits im Juni 1992 angeregt⁵⁷⁾, den institutionellen Rahmen für die Bereitstellung des Mietleitungsdienstes zu überprüfen.

Der Vernehmlassungsentwurf zum revidierten Gesetz soll im Verlaufe des Jahres 1995 vorliegen. Ein erhebliches Problem wird die politische Neufestlegung der Grundversorgung darstellen. Wettbewerbspolitisch wäre eine relativ enge Definition wünschbar. Sie sollte in Zukunft mit Marktmitteln⁵⁸⁾ sichergestellt werden.

⁵⁷⁾ Jahresbericht 1992 der Preisüberwachung, VKKP 1b/1993, S. 19.

⁵⁸⁾ Vgl. zum Beispiel Blankart C.B., Knieps G., Möglichkeiten und Grenzen eines Infrastrukturfonds im Bereich von Post und Telekommunikation, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 13, Tübingen 1994.