



Recht und Politik des Wettbewerbs	RPW
Droit et politique de la concurrence	DPC
Diritto e politica della concorrenza	DPC

2012/5

ISSN 1421-9158

© Copyright by:

Wettbewerbskommission

CH-3003 Bern
(Herausgeber)

Vertrieb:

BBL

Vertrieb Bundespublikationen
CH-3003 Bern

www.bundespublikationen.admin.ch

Preis Einzelnummer:

CHF 30.-

Preis Jahresabonnement:

CHF 120.- Schweiz

CHF 145.- Ausland

(Form: 727.000.12/5)

ISSN 1421-9158

© Copyright by:

Commission de la
concurrence

CH-3003 Berne
(Editeur)

Diffusion:

OFCL

Diffusion publications
CH-3003 Berne

www.publicationsfederales.admin.ch

Prix au numéro:

CHF 30.-

Prix de l'abonnement annuel:

CHF 120.- Suisse

CHF 145.- étranger

ISSN 1421-9158

© Copyright by:

Commissione della
concorrenza

CH-3003 Berna
(Editore)

Distribuzione:

UFCL

Distribuzione pubblicazioni
CH-3003 Berna

www.pubblicazionifederali.admin.ch

Prezzo per esemplare:

CHF 30.-

Prezzo dell'abbonamento:

CHF 120.- Svizzera

CHF 145.- estero

Recht und Politik des Wettbewerbs	RPW
Droit et politique de la concurrence	DPC
Diritto e politica della concorrenza	DPC

2012/5

Publikationsorgan der schweizerischen Wettbewerbsbehörden. Sammlung von Entscheidungen und Verlautbarungen zur Praxis des Wettbewerbsrechts und zur Wettbewerbspolitik.

Organe de publication des autorités suisses de concurrence. Recueil des décisions et communications sur le droit et la politique de la concurrence.

Organo di pubblicazione delle autorità svizzere in materia di concorrenza. Raccolta di decisioni e comunicazioni relative al diritto e alla politica della concorrenza.

März/mars/marzo 2013

Systematik	A	Tätigkeitsberichte
	A 1	Wettbewerbskommission
	A 2	Preisüberwacher
	B	Verwaltungsrechtliche Praxis
	B 1	Sekretariat der Wettbewerbskommission
	1	Vorabklärungen
	2	Empfehlungen
	3	Stellungnahmen
	4	Beratungen
	5	BGBM
	B 2	Wettbewerbskommission
	1	Vorsorgliche Massnahmen
	2	Untersuchungen
	3	Unternehmenszusammenschlüsse
	4	Sanktionen
	5	Andere Entscheide
	6	Empfehlungen
	7	Stellungnahmen
	8	BGBM
	9	Diverses
	B 3	Bundesverwaltungsgericht
	B 4	Bundesgericht
	B 5	Bundesrat
B 6	Preisüberwacher	
B 7	Kantonale Gerichte	
C	Zivilrechtliche Praxis	
C 1	Kantonale Gerichte	
C 2	Bundesgericht	
D	Entwicklungen	
D 1	Erlasse, Bekanntmachungen	
D 2	Bibliografie	
E	Diverses	

Systematique	A	Rapports d'activité
	A 1	Commission de la concurrence
	A 2	Surveillance des prix
	B	Pratique administrative
	B 1	Secrétariat de la Commission de la concurrence
	1	Enquêtes préalables
	2	Recommandations
	3	Préavis
	4	Conseils
	5	LMI
	B 2	Commission de la concurrence
	1	Mesures provisionnelles
	2	Enquêtes
	3	Concentrations d'entreprises
	4	Sanctions
	5	Autres décisions
	6	Recommandations
	7	Préavis
	8	LMI
	9	Divers
	B 3	Tribunal administratif fédéral
	B 4	Tribunal fédéral
	B 5	Conseil fédéral
B 6	Surveillant des prix	
B 7	Tribunaux cantonaux	
C	Pratique des tribunaux civils	
C 1	Tribunaux cantonaux	
C 2	Tribunal fédéral	
D	Développements	
D 1	Actes législatifs, communications	
D 2	Bibliographie	
E	Divers	

Sistematica	A	Rapporti d'attività
	A 1	Commissione della concorrenza
	A 2	Sorveglianza dei prezzi
	B	Prassi amministrativa
	B 1	Segreteria della Commissione della concorrenza
	1	Inchieste preliminari
	2	Raccomandazioni
	3	Preavvisi
	4	Consulenze
	5	LMI
	B 2	Commissione della concorrenza
	1	Misure cautelari
	2	Inchieste
	3	Concentrazioni di imprese
	4	Sanzioni
	5	Altre decisioni
	6	Raccomandazioni
	7	Preavvisi
	8	LMI
	9	Diversi
	B 3	Tribunale amministrativo federale
B 4	Tribunale federale	
B 5	Consiglio federale	
B 6	Sorvegliante dei prezzi	
B 7	Tribunali cantonali	
C	Prassi dei tribunali civili	
C 1	Tribunali cantonali	
C 2	Tribunale federale	
D	Sviluppi	
D 1	Atti legislativi, comunicazioni	
D 2	Bibliografia	
E	Diversi	

Inhaltsübersicht / Sommaire / Indice**2012/5****A Tätigkeitsberichte
Rapports d'activité
Rapporti d'attività****A 2 Preisüberwacher
Surveillant des prix
Sorvegliante dei prezzi**

1. Jahresbericht 2012	893
2. Rapport annuel 2012	930
3. Rapporto annuale 2012	968
4. Anhänge / annexes / allegati	1006
Einvernehmliche Regelung mit upc cablecom	
Einvernehmliche Regelung mit dem Verband öffentlicher Verkehr VöV	

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

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

A 2	1. Jahresbericht des Preisüberwachers
-----	--

I.	EINLEITUNG UND ÜBERSICHT	895
II.	AUSGEWÄHLTE THEMEN	897
	1. Frankenstärke und Preise	897
	2. SwissDRG-Baserates 2012 - Zwischenbilanz, Prüfmethodik und Ausblick	898
	2.1 Hohe Empfehlungszahl	898
	2.2 Zweistufige Prüfmethodik	898
	2.3 Nationales Benchmarking	898
	2.4 Ausblick	899
	3. Medikamentenpreise	899
	3.1 Auslandpreisvergleich und Wechselkurs	899
	3.2 Preisfestsetzung ab 2015	902
	4. Neuordnung der Pflegefinanzierung	902
	4.1 Tätigkeit der Preisüberwachung 2012	902
	4.2 Mangelhafte kantonale Regelungen der Restfinanzierung	903
	4.3 Unklare Abgrenzung zwischen Pflege und Betreuung	903
	4.4 Forderungen der Preisüberwachung	904
	5. Post	904
	6. Kabelfernsehen	905
	6.1 Einvernehmliche Regelungen mit regionalen Kabelnetzbetreibern	905
	6.2 Einvernehmliche Regelung mit der upc cablecom	907
	7. Telekommunikation	908
	7.1 Änderung des Fernmeldegesetzes (FMG)	908
	7.2 Instrumente zur Verbesserung der Situation am Mobilfunkmarkt	908
	7.3 Änderungen in der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV)	908
	7.4 Internationale Roaminggebühren	909
	7.5 Verrechnung des Teilnehmeranschlusses	909
	8. Strommarkt - Energiestrategie 2050	909
	8.1 Ausstieg aus der Kernenergie	909
	8.2 Subventionen und Vorschriften vs. Lenkungsabgaben	910

8.3	Massnahmen bis 2020	910
8.4	Erhöhung des Kapitalkostensatzes (WACC) für Stromnetze?	910
9.	Gastarife	912
9.1	Analyse der einzelnen Fälle	912
9.2	Feststellungen und Aussichten	913
10.	Öffentlicher Verkehr	913
10.1	Die Tarifierpassung im Direkten Verkehr per Dezember 2012	913
10.2	Revision des Personenbeförderungsgesetzes	914
11.	Bankkontogebühren für Auslandschweizer	914
11.1	Kosten der Kontoführung bei Kunden mit Wohnsitz im Ausland	914
11.2	Die Argumente der Schweizer Banken	915
11.3	Stellungnahme der Preisüberwachung	916
12.	Notariatstarife	916
12.1	Zur Erinnerung	916
12.2	Revidierte Tarife in den Kantonen NE und AG - Revisionsvorschlag im Kanton TI	916
12.3	Kantone mit weiterhin überhöhten Tarifen	917
12.4	Schlussbemerkungen	919
III.	STATISTIK	920
1.	Hauptdossiers	920
2.	Untersuchungen gemäss Art. 6 ff. PüG	921
3.	Behördlich festgesetzte, genehmigte oder überwachte Preise gemäss Art. 14 und Art. 15 PüG	923
4.	Marktbeobachtungen	927
5.	Publikumsmeldungen	928
IV.	GESETZGEBUNG UND PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE	929
1.	Gesetzgebung	929
1.1	Gesetze	929
1.2	Verordnungen	929
2.	Parlamentarische Vorstösse	929
2.1	Motionen	929
2.2	Postulate	929
2.3	Interpellationen	929
2.4	Anfragen	929

I. EINLEITUNG UND ÜBERSICHT

Der Preisüberwacher setzte 2012 seine Schwerpunkte in erster Linie bei den Themen **Frankenstärke** sowie im Bereich des Gesundheitswesens auf die Festlegung der **SwissDRG Baserates (Basisfallpreise im stationären Spitalbereich)**.

Zum Thema der **Frankenstärke** und deren Auswirkungen auf die Preise von importierten Gütern veröffentlichte der Preisüberwacher im Herbst 2012 einen Bericht. Darin zieht er eine durchgezogene Bilanz: Positiv festzustellen ist, dass die reinen Wechselkursvorteile im Zusammenhang mit der abrupten Erstarkung des Schweizer Frankens mindestens in den untersuchten Bereichen in den meisten Fällen - wenn auch zum Teil mit zeitlicher Verzögerung - von den Herstellern, Importeuren und Händlern schliesslich verhältnismässig gut weitergegeben wurden. Gleichzeitig musste der Preisüberwacher aber in seinem Bericht festhalten, dass das **Problem der Hochpreisinsel Schweiz nach wie vor besteht** bzw. sich zum Teil wechselkursbedingt sogar noch verschärft hat. So wurden die Preise häufig lediglich auf ein gegenüber dem Ausland schon zuvor überhöhtes Niveau gesenkt und die Preise von lokal produzierten Gütern wie namentlich Nahrungsmittel und lokale Dienstleistungen schneiden heute im internationalen Vergleich allein wechselkursbedingt schlechter ab. Bei den Anstrengungen zur Schleifung der Hochpreisinsel darf deshalb nicht nachgelassen werden. Neben Massnahmen zur Aufhebung der Marktabschottung durch einen konsequenten Abbau bestehender bzw. eine Verhinderung neuer Handelshemmnisse sind auch auf dem Binnenmarkt Reformen unerlässlich. Zu erwähnen sind insbesondere die Verschärfung des Wettbewerbsrechts, die Öffnung des geschützten Agrarmarktes, die Verbesserung von sektorspezifischen Regulierungen (wie zum Beispiel im Fernmeldegesetz) sowie die Reduktion von wichtigen Inputpreisen und Gebühren/Abgaben für die Industrie und das Gewerbe. (Nähere Einzelheiten zu diesem Thema unter Kapitel II. Ziff. 1).

Per Anfang 2012 sind die neue Spitalfinanzierung und gleichzeitig das neue nationale Abrechnungssystem für stationäre Spitalleistungen **SwissDRG** in Kraft getreten. Da die Verhandlungen zwischen den Tarifpartnern in vielen Fällen scheiterten oder es zu hohen Tarifabschlüssen kam, musste der Preisüberwacher rund 60 Empfehlungen zu den sog. Baserates (Basisfallpreisen) an die zuständigen Kantone abgeben. Seine Tarifempfehlungen basieren auf einer individuellen Kostenüberprüfung und einem Benchmark mit effizient arbeitenden Referenzspitalern. In vielen Fällen liegen die Empfehlungen des Preisüberwachers klar unter den von den Tarifpartnern beantragten Tarifen. Dies sorgte für entsprechenden Diskussionsstoff und auch mediale Aufmerksamkeit. Es liegt nun an den Kantonsregierungen, über die Anträge und die Empfehlungen des Preisüberwachers zu befinden. Folgen sie der Empfehlung des Preisüberwachers nicht, so haben sie dies von Gesetzes wegen zu begründen. Werden die Entscheide der Kantonsregierungen von einer Partei angefochten (was zu erwarten ist), hat das Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz das letzte Wort. (Nähere Einzelheiten zu diesem Thema im Kapitel II. Ziff. 2).

Für Kontroversen sorgte erneut das Thema der **Medikamentenpreise**. Im Zusammenhang mit der Frankenstärke und dem daraus resultierenden Preissenkungsbedarf wurde der für die Preissetzung kassenpflichtiger Medikamente massgebende Auslandpreisvergleich des Bundesamts für Gesundheit (BAG) von der Pharmaindustrie in Frage gestellt. Die Preisüberwachung beteiligte sich intensiv an der Diskussion über Sinn und Zweck des Auslandpreisvergleichs. Auch dank den Bemühungen des Preisüberwachers legte das BAG dem Auslandpreisvergleich schliesslich einen marktnahen Wechselkurs zu Grunde – der jedoch nach wie vor gleichsam „pharmanah“ deutlich über den realen Werten liegt. Trotzdem dürfte die Grundversicherung damit im kommenden Jahr - obgleich Pharmafirmen Beschwerde geführt haben - mit Einsparungen von über CHF 200 Millionen entlastet werden. Der Preisüberwacher wird sich bei den zu erwartenden weiteren Auseinandersetzungen um die Medikamentenpreise vehement für eine wettbewerbsfördernde und somit kostendämpfende Preisregulierung einsetzen. (Nähere Einzelheiten zu diesem Thema im Kapitel II. Ziff. 3).

Neben dem *Gesundheitswesen* bildet der *Infrastrukturbereich* das wichtigste Tätigkeitsfeld des Preisüberwachers. Dazu gehören namentlich die Bereiche *Post, öffentlicher Verkehr, Kabelfernsehen, Telekommunikation, die Gas- und Stromversorgung* sowie die *Wasserversorgung* und die *Abwasser- und Abfallentsorgung*. Für die Bereiche *Telekommunikation* und die Themen *Gas- und Stromversorgung* sei auf die entsprechenden Textbeiträge in Kapitel II. Ziff. 7-9 verwiesen. Die Themen *Wasserversorgung* sowie *Abwasser- und Abfallentsorgung* sind in Kapitel III. Statistik abgehandelt.

Im Bereich des **öffentlichen Verkehrs** konnte sich der Preisüberwacher mit dem Verband öffentlicher Verkehr (VöV) im Rahmen einer einvernehmlichen Regelung auf reduzierte Preiserhöhungen bei den Tarifmassnahmen per 8. Dezember 2012 einigen. Die reduzierten Erhöhungen sind durch eine vom Bund beschlossene Anhebung der Trassenpreise begründet. Die getroffene Vereinbarung mit dem VöV bringt den Bahnkundinnen und Bahnkunden über 2 Jahre gerechnet eine „Entlastung“ von rund CHF 34 Mio. Der Preisüberwacher musste sich zudem mit den laufenden Gesetzesänderungen im Rahmen der Bahnreform 2 befassen. Verschiedene der im Parlament diskutierten Vorschläge hätten die Zuständigkeit des Preisüberwachers im Bahndossier ernsthaft in Frage gestellt. Schliesslich nahmen die Eidgenössischen Räte aber davon Abstand, die Kompetenzen des Preisüberwachers bei der Prüfung der Tarife der Unternehmen des öffentlichen Verkehrs zu beschränken. (Nähere Einzelheiten zu diesem Thema im Kapitel II. Ziff. 10).

Eine Vereinbarung mit der **Kabelnetzbetreiberin** upc cablecom regelt insbesondere den Übergang vom analogen zum digitalen Fernsehgrundangebot. Das Unternehmen verpflichtete sich gegenüber dem Preisüberwacher, das Grundangebot ohne Verschlüsselung anzubieten. Dieser Schritt erfüllt eine langjährige Forderung des Preisüberwachers und ist für den Durchbruch des digitalen Kabelfernsehens entscheidend. Bei Bedarf stellt upc cablecom kostenlose Konverter-Boxen zur Verfügung, die den Empfang dieser Programme auch mit älteren TV-Geräten erlauben. Im Gegenzug akzeptierte der Preis-

überwacher eine über zwei Jahre gestaffelte Preiserhöhung von 90 bzw. 60 Rappen. Auch mit drei regionalen Kabelnetzbetreibern mit vergleichsweise hohen Preisen konnten einvernehmliche Regelungen erzielt werden. Im Falle der Téléonex SA und Télélancy SA sehen diese eine Preissenkung, im Falle der Kabelfernsehen Bördeli AG eine Angebotsverbesserung vor. (Nähere Einzelheiten zu diesem Thema im Kapitel II. Ziff. 6).

2012 hat der Preisüberwacher rund ein Dutzend Vereinbarungen mit betroffenen Unternehmen in den Bereichen Post, öffentlicher Verkehr, Kabelfernsehen, Wasserversorgung sowie Zollabfertigung abgeschlossen. Noch nie konnte eine derart **hohe Anzahl von einvernehmlichen Regelungen** erzielt werden. Diese Art der informellen Problemlösung entspricht der gesetzlichen Vorgabe, wonach der Preisüberwacher bei einem festgestellten Preismissbrauch in erster Linie mit den Betroffenen eine einvernehmliche Lösung anzustreben hat. Wichtig und für die präventive Wirkung der Preisüberwachung zentral ist aber, dass bei Scheitern der Verhandlungen der Preisüberwacher nötigenfalls als ultima ratio einen beschwerdefähigen Entscheid erlassen kann. Dies könnte unter Umständen im Fall der **Schweizerischen Post** eintreffen, wo bis Ende 2012 noch keine gütliche Einigung gefunden werden konnte. Aufgrund der hohen Gewinne der Post erachtet der Preisüberwacher verschiedene Preise im Bereich der Brief- und Paketpost als überhöht.

Ebenfalls eine neue Rekordzahl gab es auch bei den gestützt auf Art. 14 und 15 PÜG an die Behörden abgegebenen **Empfehlungen**. Hauptbetroffen war das Gesundheitswesen mit rund 70 Empfehlungen gefolgt von den kommunalen Versorgungs- und Entsorgungsbetrieben (26).

Erneut ein neuer **Höchststand** wurde schliesslich bei der Anzahl der eingehenden **Publikumsbeschwerden** erreicht. Insgesamt gingen beim Preisüberwacher von Konsumentenseite 2796 Meldungen ein, was einer Zunahme von 6 Prozent gegenüber dem bisherigen Rekordjahr 2011 entspricht. Hauptsächlich beanstandet wurden Preise der Post (20 Prozent), Preise aus dem Bereich der Telekommunikation (13,5 Prozent), Tarife und Preise aus dem Gesundheitswesen (10,7 Prozent) sowie Tarife des öffentlichen Verkehrs (7,1 Prozent). (Vergleiche Kapitel III. Ziff. 5).

II. AUSGEWÄHLTE THEMEN

Nachfolgend wird eine Auswahl der wichtigsten im Geschäftsjahr behandelten Themen vertieft dargestellt.

1. Frankenstärke und Preise

Seit 2010 hat der Euro gegenüber dem Schweizer Franken markant an Wert eingebüsst. Der Wertverlust des Euro bzw. die Aufwertung des Schweizer Frankens 2011 blieb zunächst aber praktisch ohne Auswirkungen auf die Preise von aus dem Euroraum importierten Waren. Der Preisüberwacher war deshalb auch auf ausdrücklichen Wunsch der Politik auf verschiedenen Ebenen aktiv. In einem im Herbst 2012 veröffentlichten Bericht kommt der Preisüberwacher zum Schluss, dass die Wechselkursvorteile zwar verhältnismässig gut weitergegeben worden sind, dass das Problem der Hochpreisinsel Schweiz aber nach wie vor besteht bzw. sich zum Teil wechselkursbedingt sogar noch verschärft hat. Bei den Anstrengungen zur deren Schleifung darf deshalb nicht nachgelassen werden.

Im Rahmen ihrer Abklärungen kontaktierte der Preisüberwacher im Verlaufe des Berichtsjahres zahlreiche Hersteller und Importeure bekannter Markenartikel sowie die Grossverteiler und analysierte deren Handels- und Detailverkaufspreise. Gestützt auf die Auswertung der Preisdaten kommt er in seinem Bericht „Frankenstärke und Preise“¹ zu einem verhältnismässig positiven Befund bezüglich der Weitergabe der Wechselkursvorteile. Mindestens bei den untersuchten Produkten sind die Preise – wenn auch nicht immer sofort – in den meisten Fällen tatsächlich gesenkt worden. Dieses Resultat wird im Grundsatz auch durch die Importpreisstatistik bestätigt. Zu diesem relativ positiven Untersuchungsergebnis haben verschiedene Faktoren beigetragen. Zum einen das markt- und wettbewerbsgerechte Verhalten der Konsumentinnen und Konsumenten, die zum Teil auch mit Auslandeinkäufen Druck auf die Hersteller, Importeure und den Grosshandel ausgeübt haben. Dies wiederum hat namentlich die Grossverteiler dazu gebracht, ihre Verhandlungsmacht gegenüber ihren Lieferanten konsequenter auszuspielen und die Weitergabe von Wechselkursvorteilen einzufordern. Den Rücken gestärkt hat ihnen dabei die Politik und der öffentliche Druck durch die Medien und die Konsumentenorganisationen. Der Preisüberwacher seinerseits hat zahlreiche Markt- und Preisabklärungen durchgeführt und bei wichtigen Herstellern und in engem Kontakt mit Grossverteilern viel Überzeugungsarbeit geleistet.

Zwar haben die Preise von importierten Waren auf den starken Schweizer Franken reagiert. Sie bleiben aber auf einem gegenüber dem Ausland häufig überhöhten Niveau. Zudem schneiden die Preise von lokal produzierten Gütern wie namentlich Nahrungsmittel und lokale Dienstleistungen heute im internationalen Vergleich allein wechselkursbedingt schlechter ab. Dies ist nicht nur für die Konsumentinnen und Konsumenten ein Problem, sondern namentlich auch für die im internationalen Wettbewerb stehende Export- und Tourismusbranche. Anstrengungen zur Schleifung der Hochpreisinsel Schweiz

können deshalb nicht allein bei den Importpreisen ansetzen. Neben Massnahmen zur Aufhebung der Marktabschottung wie namentlich durch einen konsequenten Abbau bzw. eine Verhinderung neuer Handelshemmnisse sind auch auf dem Binnenmarkt Reformen unerlässlich. Zu erwähnen sind insbesondere die Verschärfung des Wettbewerbsrechts, die Öffnung von geschützten Märkten (namentlich des Agrarmarktes), die Verbesserung von sektorspezifischen Regulierungen (wie zum Beispiel im Fernmeldegesetz) sowie die Reduktion von wichtigen Inputpreisen und Gebühren/Abgaben für die Industrie und das Gewerbe.

Angesichts der speziellen Währungssituation fokussiert sich der Preisüberwacher weiterhin speziell auf die Kostenfaktoren und Vorleistungen der Export- und Tourismuswirtschaft. In der aktuellen Situation sind international konkurrenzfähige Preise für Vorleistungen wie zum Beispiel die Strom-, Gas- oder Wasserversorgung sowie eine tiefe Belastung mit staatlichen Gebühren essentiell, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und einer Produktionsverlagerung ins Ausland entgegenzutreten. Der Preisüberwacher wird darauf weiterhin sein Hauptaugenmerk legen und seine Anstrengungen in diesem Bereich verstärkt weiterführen.

Ein Negativbeispiel was die Weitergabe von Wechselkursvorteilen anbetrifft, stellen die Preise von **importierten Zeitschriften** dar, die bisher nicht oder nur ungenügend auf die veränderte Wechselkurssituation reagiert haben. Dies manifestierte sich auch 2012 in einer sehr grossen Anzahl von Konsumentenbeschwerden, in denen die Nichtweitergabe des Wechselkursvorteils und eine grosse Preisdifferenz zum Ausland moniert wurde. Die Preisüberwachung trat schon 2010 in Kontakt mit Valora, welche diese Zeitschriften als Grossistin in der Deutschschweiz und im Tessin vertreibt. Im Herbst 2010 hatte eine Auswertung der Preisüberwachung zu den Preisen der 50 umsatzstärksten deutschen, den 30 umsatzstärksten französischen und den 20 umsatzstärksten italienischen Zeitschriften eine durchschnittliche Preisdifferenz von 53 Prozent gegenüber Deutschland, 62 Prozent gegenüber Frankreich und von 110 Prozent gegenüber Italien ergeben. Da es sich beim Zeitschriftenvertrieb um ein Kommissionsgeschäft handelt, werden die Endverkaufspreise nicht von den Schweizer Marktteilnehmern, sondern von den Verlagen im Ausland verbindlich für den Detailhandel in der Schweiz festgelegt. Die Preisüberwachung hat deshalb auch wichtige Verlagshäuser in Deutschland und Frankreich kontaktiert und sie mit der Problematik der überhöhten Zeitschriftenpreise konfrontiert. Nur in sehr vereinzelt Fällen haben Verleger ihre Zeitschriftenpreise gesenkt. Die Preisüberwachung setzt ihre vorerst informellen Bemühungen zur Reduktion der Preisdifferenzen zum Ausland aber fort. Ob diese letztlich von Erfolg gekrönt sein werden, lässt sich noch nicht abschätzen.

¹ Vgl. www.preisueberwacher.admin.ch, Dokumentation > Publikationen > Studien & Analysen > 2012.

2. SwissDRG-Baserates 2012 - Zwischenbilanz, Prüfmethodik und Ausblick

Per Anfang 2012 sind die neue Spitalfinanzierung und gleichzeitig das neue nationale Abrechnungssystem für stationäre Spitalleistungen „SwissDRG“ in Kraft getreten. In vielen Fällen sind die Verhandlungen zwischen den Tarifpartnern gescheitert oder es kam zu erstaunlich hohen Tarifabschlüssen. Der Preisüberwacher musste deshalb so viele Empfehlungen abgeben wie noch nie seit Inkrafttreten des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) 1996. Die Tarifempfehlungen basieren auf einer individuellen Kostenüberprüfung und einem Benchmark mit effizient arbeitenden Referenzspitälern. Die Empfehlungen des Preisüberwachers an die Kantone beziehen sich dabei immer auf den Anteil an der Baserate, den die soziale Krankenversicherung zu übernehmen hat (jeweils knapp 50 Prozent).

2.1 Hohe Empfehlungszahl

Anfang Jahr sind gleichzeitig neue Spitalfinanzierungsregeln und eine neue nationale Tarifstruktur für die Abrechnung stationärer Spitalaufenthalte mit der Bezeichnung SwissDRG in Kraft getreten, dank welcher Spitalbehandlungen neu mit diagnosebezogenen Fallpauschalen abgerechnet werden können. Zudem führten die Versicherer die Tarifverhandlungen mit den Spitälern erstmals unkoordiniert in drei Verhandlungsgruppen, statt wie früher via ihren nationalen Verband. Darüber hinaus waren die von Spitalseite gelieferten Daten- und Kalkulationsgrundlagen oft unbefriedigend, wovon man sich wohl höhere Tarife erhoffte: So waren einige Spitäler in den Tarifverhandlungen mit den Versicherern nicht gewillt, ihre Leistungsdaten entsprechend der neuen Struktur aufzubereiten, was die kalkulatorische Ermittlung der Baserate stark erschwerte. Andere lieferten unvollständige Kostendaten oder verweigerten diese den Versicherern und der Preisüberwachung sogar gänzlich, was damit begründet wurde, dass mit der Umstellung auf SwissDRG eine Kostenanalyse obsolet geworden sei. Dies ist allein schon deshalb unzutreffend, weil nur aufgrund von Kostendaten ein justizialer Entscheid durch die Kantonsregierungen (bzw. eine begründete Preisempfehlung durch die Preisüberwachung) gefällt werden kann. Folge davon waren viele gescheiterte Tarifverhandlungen und zugleich zahlreiche Tarifabschlüsse auf erstaunlich hohem Niveau. Aus diesen Gründen musste die Preisüberwachung (Pue) im laufenden Jahr ihr Empfehlungsrecht z.H. der Kantonsregierungen bei den Tarifen von rund 60 Spitälern wahrnehmen, so viele wie noch nie seit Inkrafttreten des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) im Jahr 1996. Die Kantonsregierungen müssen die kantonal auszuhandelnden KVG-Tarife genehmigen und nötigenfalls (bei Scheitern der Tarifverhandlungen) auch festsetzen. Mit ihren zahlreichen Tarifempfehlungen will die Preisüberwachung erreichen, dass der Wechsel von den alten, kantonalen Tarifsystemen auf das neue nationale SwissDRG-Tarifsystem zur Abrechnung akutstationärer Spitalaufenthalte zumindest keine Mehrkosten zu Lasten der sozialen Krankenversicherung generiert. D.h. der Systemwechsel als solcher soll mithin zu keiner höheren Belastung der Prämienzahlenden führen.

2.2 Zweistufige Prüfmethodik

Wie prüft der Preisüberwacher? In einer ersten Stufe werden die vom Spital ausgewiesenen Kosten für stationäre Spitalleistungen zulasten der sozialen Krankenversicherung auf Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften sowie der geltenden KVG-Rechtspraxis überprüft. U.a. gilt es dabei, Kosten aus Überkapazitäten, universitärer Lehre und Forschung sowie gemeinwirtschaftlichen Leistungen auszuschneiden und eine Teuerung für ein Jahr einzurechnen. Das Resultat sind standardisierte betriebswirtschaftliche Fallkosten, respektive ein Basisfallwert (Baserate). Die zweite Stufe der Tarifanalyse beinhaltet die Wirtschaftlichkeitsprüfung. Die kostenbasierte Baserate (immer auf Vollkostenbasis) wird dabei mit Baserates effizient arbeitender Referenzspitäler verglichen, d.h. ein nationales Benchmarking durchgeführt. Wenn nötig wird ein Tarifabzug für mangelnde Wirtschaftlichkeit empfohlen. Da sich die Empfehlungen des Preisüberwachers an die Kantone immer auf den Anteil an der Baserate beziehen, den die soziale Krankenversicherung zu übernehmen hat (jeweils knapp 50 Prozent), bleiben die Spitalträger (Kantone und private Trägerschaften) aber im Übrigen selbstredend frei, allfällige Deckungslücken bei zu teuren Spitälern mit Steuer- oder anderen Mitteln zu füllen.

2.3 Nationales Benchmarking

Auch mit dem SwissDRG-System hat sich an der etablierten Logik nichts geändert, dass nach KVG nur die wirtschaftlich arbeitenden Leistungserbringer kostendeckende Tarife zugestanden erhalten. Bei jeder KVG-Tarifstruktur wird es Leistungserbringer geben, die mit den vorgesehenen Taxpunkten oder Kostengewichten (bei gegebenem Taxpunktwert, respektive Baserate) ihre Kosten nicht vollständig zu decken vermögen. Spitäler und Kliniken haben nach wie vor grundsätzlich keinen Anspruch auf eine unbesehene Überführung ihrer ausgewiesenen Kosten in Baserates. Art. 49 Abs. 1 KVG hält fest: „Die Spitaltarife orientieren sich an der Entschädigung jener Spitäler, welche die tarifierte obligatorisch versicherte Leistung in der notwendigen Qualität effizient und günstig erbringen.“ Die Preisüberwachung führt ihre Wirtschaftlichkeitsvergleiche auf Basis selber kalkulierter Baserates sowie nötigenfalls auch aufgrund vertraglich vereinbarter Tarife durch. Mittlerweile verfügt die Preisüberwachung über eine genügend breite Datengrundlage in Form von selber kalkulierten Baserates für das Jahr 2012. Jede kalkulierte Baserate kann somit mit denjenigen anderer akutsomatischer Spitäler verglichen und einer Wirtschaftlichkeitsprüfung unterzogen werden.

Die national gültige SwissDRG-Tarifstruktur erlaubt es, gesamtschweizerische Direktvergleiche von Baserates durchzuführen. Eine Baserate für stationäre Spitalleistungen beruht, wie Tarmed- oder Physiotherapie-Taxpunktwerte, auf einer nationalen Tarifstruktur. Taxpunktwerte sind bereits seit längerem zwischen Kantonen und Leistungserbringern vereinbart worden und haben sich für Direktvergleiche (z.B. zwischen einer Einzelarztpraxis und einem grossen Spitalambulatorium) als geeignet erwiesen. Nach demselben Prinzip funktioniert die SwissDRG-Tarifstruktur. Diese war in der Version 1.0, welche Grundlage für die Abrechnung der Fälle im Jahr 2012 bildet, vom Bundesrat am 6. Juli 2011 geneh-

migt worden. Die Genehmigung erfolgte ohne Vorbehalte, etwa bezüglich Abbildungsgüte bei schweren Fällen. Aufwändige Behandlungen und Operationen erlauben es den Spitälern, höhere Kostengewichte zu verrechnen. Somit sind in einem DRG-Tarifsysteem die Baserates von Kleinspitälern und solche von Universitätsspitalern grundsätzlich direkt miteinander vergleichbar, da dies dem Wesen eines derartigen Tarifsystems entspricht.

Trotzdem hat sich die Preisüberwachung dazu entschlossen, in der Anfangsphase des SwissDRG-Systems die Universitätsspitaler vorerst nur unter sich und noch nicht mit den Nicht-Universitätsspitalern zu benchmarken. Die Preisüberwachung erachtet dies als ein Entgegenkommen in der Einführungsphase gegenüber den Universitätskliniken. Es kann daraus aber kein Anspruch bezüglich der zukünftigen Prüfpraxis der Preisüberwachung abgeleitet werden. Das günstigste Universitätsspital ist aktuell (auf Basis der Kosten 2010) das Berner Inselspital mit einer von der Preisüberwachung kalkulierten SwissDRG-Baserate 2012 (100 Prozent, inkl. Anlagenutzungskosten) von CHF 9'484.-. An diesem Betrag haben sich die anderen Universitätsspitaler zu messen. Der nationale Benchmarkwert für die Universitätsspitaler errechnet sich ausgehend vom Wert des Inselspitals zuzüglich einer Toleranzmarge von 2 Prozent² und beträgt damit CHF 9'674.- (100 Prozent, inkl. Anlagenutzungskosten). Universitätsspitaler mit kostenbasierten Baserates bis und mit diesem Wert halten der Wirtschaftlichkeitsprüfung stand. Höhere Baserates als CHF 9'674.- erachtet die Preisüberwachung dagegen als unwirtschaftlich. Sie werden auf den nationalen Benchmarkwert herunterkorrigiert.

Die Nicht-Universitätsspitaler weisen wie die Universitätsspitaler bei den kalkulierten Baserates eine grosse Streuung auf. Die Preisüberwachung hat für das Tarifjahr 2012 auf Basis wirtschaftlich arbeitender öffentlicher Spitaler mit breitem Behandlungsspektrum auch für diese Spitaler eine nationale Benchmarkwert ermittelt. Er beträgt CHF 8'974.- (100 Prozent, inkl. Anlagenutzungskosten), wobei darin analog zum Wert für die Universitätsspitaler bereits eine Toleranzmarge von 2 Prozent eingerechnet ist. Teurere Spitaler werden auf den Benchmarkwert herunterkorrigiert, günstigere erhalten die auf ihren Kosten basierende Baserate.

2.4 Ausblick

Der Verhandlungsprozess für die Baserates 2013 ist bereits angelaufen. Aufgrund der gemachten Erfahrungen mit dem Tarifierungsprozess 2012 erhofft sich die Preisüberwachung seitens der Spitaler einen klar besseren Kosten- und Kalkulationsausweis mit allen erforderlichen Leistungsdaten, welcher den Versicherern bereits im Rahmen der Tarifverhandlungen zur Verfügung gestellt wird. Dies soll dazu beitragen, die Tarifverhandlungen 2013 zu versachlichen. Zudem kann so vermieden werden, dass Verhandlungsergebnisse deutlich über den nach etablierter Praxis ermittelten anrechenbaren Kosten

zu liegen kommen, wie dies im Verhandlungsprozess für die Tarife 2012 oft geschehen ist. Die Versicherer andererseits sollten zur Vermeidung administrativer Leerläufe und überhöhter Tarifabschlüsse die Tarifverhandlungen unter den verschiedenen Verhandlungsgruppen deutlich besser koordinieren.

3. Medikamentenpreise

Im Zuge des starken Frankens geriet der für die Preissetzung kassenpflichtiger Medikamente massgebende Auslandpreisvergleich des Bundesamts für Gesundheit unter Beschuss der Pharmaindustrie. Die Preisüberwachung beteiligte sich intensiv an der Diskussion über Sinn und Zweck des Auslandpreisvergleichs. Auch Dank den Bemühungen des Preisüberwachers wurde dem Auslandpreisvergleich im Herbst kein kaufkraftadjustierter Wechselkurs von bis zu CHF/EUR 1.40 zu Grunde gelegt, womit die Grundversicherung im kommenden Jahr mit Einsparungen von rund CHF 240 Millionen entlastet werden kann. Der Preisüberwacher wird sich bei den zu erwartenden weiteren Auseinandersetzungen um die Medikamentenpreise vehement für eine wettbewerbsfördernde und somit kostendämpfende Preisregulierung einsetzen.

3.1 Auslandpreisvergleich und Wechselkurs

Die Preise von kassenpflichtigen Medikamenten werden durch das Bundesamt für Gesundheit (BAG) hoheitlich administriert. Es veröffentlicht die Höchstpreise jedes durch die Grundversicherung vergüteten Präparats in der Spezialitätenliste. Wie das BAG die Höhe der Preispositionen ermittelt, ist in der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV; SR: 832.102) und in der Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV; SR: 832.112.31) geregelt. Als Maxime gilt hierbei das im Krankenversicherungsgesetz (Art. 32, Abs. 1 KVG; SR: 832:10) geforderte Wirtschaftlichkeitsprinzip von durch die Grundversicherung finanzierten Leistungen. Dabei gilt ein Arzneimittel als wirtschaftlich, wenn es die indizierte Heilwirkung mit möglichst geringem finanziellem Aufwand gewährleistet (Art. 65b, Abs. 1 KVV). Konkret sehen die Verordnungen zwei Instrumente vor, um die Wirtschaftlichkeit sicherzustellen: den therapeutischen Quervergleich (TQV) und den Auslandpreisvergleich (APV).

Beim TQV setzt das BAG den therapeutischen Nutzen des zu prüfenden Medikaments in Relation zu vergleichbaren Medikamenten und bestimmt so einen angemessenen Preis. Insbesondere bei Neuzulassungen und bei Medikamenten, die im Ausland nicht oder noch nicht zugelassen sind, ist die Preisbestimmung per TQV vorgesehen.

Generell spielt der APV bei der Preissetzung jedoch die wichtigere Rolle. Speziell bei der gewichtigen Überprüfung der Wirtschaftlichkeit alle drei Jahre ist einzig ein APV zur Preisbestimmung vorgesehen. Dieser soll sicherstellen, dass Fabrikabgabepreise für Arzneimittel in der Schweiz im Schnitt nicht höher sind, als jene in Ländern mit wirtschaftlich vergleichbaren Strukturen. Konkret vergleicht das BAG im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung den Schweizer Fabrikabgabepreis jedes Medikaments mit dem durchschnittlichen Fabrikabgabepreis in Deutschland, Frankreich, Österreich, Holland, Däne-

² Die Toleranzmarge wurde gegenüber dem freiwillig, mit kantonal unterschiedlichen Regeln und nicht flächendeckend angewendeten APDRG-System von 4 % (vgl. Urteil des BVGer vom 13. Dez. 2010 betreffend stationärer Tarif 2008 des Kantonsspitals Uri) auf 2 % reduziert, da das national gültige SwissDRG-System die Vergleichbarkeit der kalkulierten Baserates deutlich erhöht, womit sich eine Senkung der Toleranzmarge aufdrängt.

mark und Grossbritannien. Stellt sich heraus, dass der Schweizer Abgabepreis gegenüber dem Länderkorb überhöht ist, so wird er auf dessen Niveau gesenkt. Die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit wird jährlich etwa für einen Drittel der Spezialitätenliste durchgeführt.

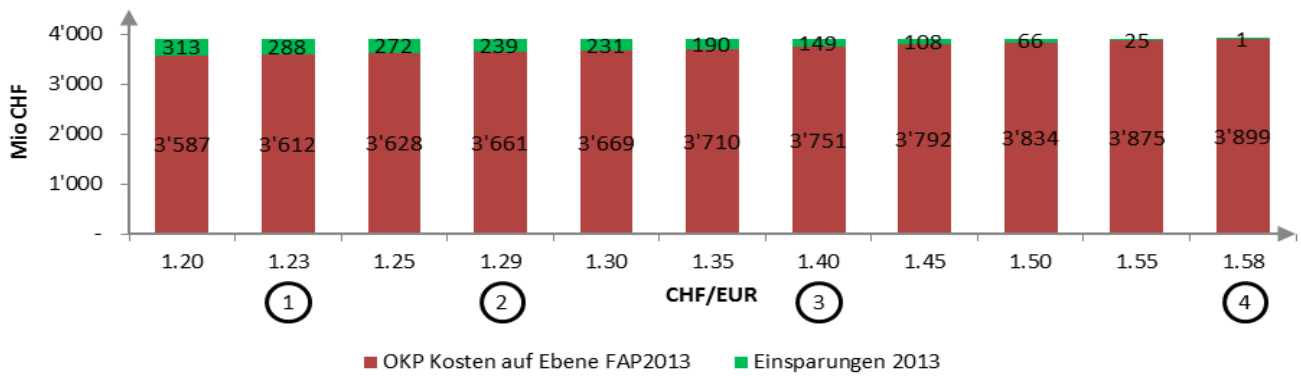
Nach dem ausserordentlichen Verzicht auf die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Jahre 2010 und 2011 wurde im Jahr 2012 erstmals wieder rund ein Drittel der Spezialitätenliste dem Auslandpreisvergleich unterzogen. Mittlerweile war der Grossteil der Fabrikabgabepreise und somit ein Kostenblock der Grundversicherung von insgesamt rund CHF 3,9 Milliarden zu einem stark überhöhten historischen Wechselkurs aus dem Jahr 2009 von 1.58 CHF/EUR (Grafik 1: 4) bewertet³. Rein wechselkursbedingt verteuerten sich mit der Aufwertung des Schweizer Frankens der letzten Jahre die Medikamentenpreise der Spezialitätenliste gegenüber dem Ausland um etwa 22 Prozent⁴. Dies galt es diesen Sommer im Rahmen der Überprüfung der Wirtschaftlichkeit zu korrigieren.

Die Aussicht auf substantielle Preissenkungen mobilisierte jedoch schnell Widerstand der Pharmaindustrie. Sie forderte, dass nicht der eigentliche Jahresdurchschnittskurs von 1.23 CHF/EUR (Grafik 1: 1) zur Ermittlung des Länderkorb-Referenzpreises herangezogen werden sollte, sondern ein kaufkraft-adjustierter Wechselkurs in der Höhe von etwa 1.35 bis 1.40 CHF/EUR (Grafik 1: 3). Anstatt den durch den nominalen Wechselkurs angezeigten CHF 290 Millionen, wären die Medikamentenpreise bei einem künstlich überhöhten Wechselkurs in dieser Höhe nur um CHF 150 Millionen gesenkt worden. Auch Dank der Bemühungen der Preisüberwachung konnte wenigstens ein als Kompromiss zu verstehender Wechselkurs in der Höhe von 1.29 CHF/EUR (Grafik 1: 2) verteidigt werden⁵.

³ Im Jahr 2009, dem Einführungsjahr des beschriebenen APV, wurden die Preise sämtlicher kassenpflichtiger Medikamente überprüft und zu einem Kurs von 1.52 CHF/EUR zuzüglich einer Toleranzmarge von 4 % (Total: 1.5802 CHF/EUR) neu bewertet. Ein Kurs, der seit 2008 auf den Finanzmärkten in dieser Höhe nicht mehr gehandelt wurde.

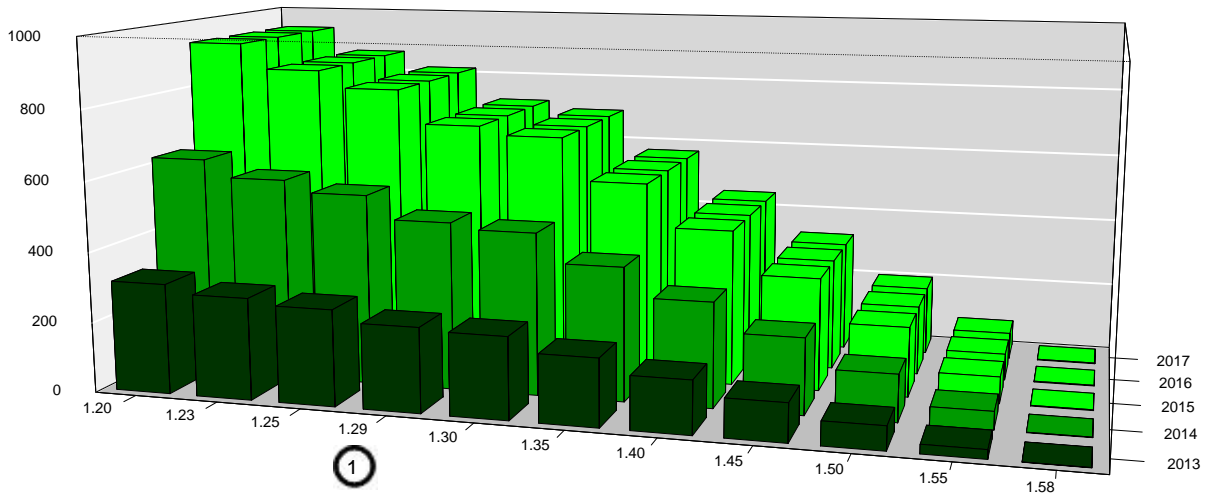
⁴ $1 - (\text{Wechselkurs Jahresdurchschnitt} / \text{Bewertungskurs Spezialitätenliste}) = 1 - (1.23 / 1.58) = 22.2 \%$.

⁵ Dieser basiert auf dem Jahresdurchschnittskurs Februar 2011 bis Januar 2012 von CHF/EUR 1.23 (resp. CHF/100xDKK 16.18 CHF/GBP) inklusive einer Toleranzmarge von 5 % ($1.23 \times 1.05 = 1.29$).



Grafik 1: Auslandspreisvergleich 2012 – Wechselkursdiskussion
 Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Angaben BAG

Die vollen Wechselkursgewinne werden mit der Überprüfungspraxis des BAG allerdings nur zeitlich über Jahre verzögert realisiert. Grafik 2 stellt die in Grafik 1 dargestellten Einsparungen in einer Zeitreihe unter Annahme konstanter Wechselkurse dar. Die bereits seit 2011 bestehenden Wechselkursvorteile werden 2013 nur zu einem Drittel (rund CHF 240 Millionen) in den Medikamentenpreisen abgebildet. Erst ab dem Jahr 2015 werden die gesamten jährlichen Einsparungen von rund CHF 720 Millionen vollständig eintreten (Grafik 2: 1)⁶. Unabhängig vom angewandten Wechselkurs profitieren die Hersteller somit auch Jahre nach der Frankenerstarkung noch von der verzögerten Weitergabe von Wechselkursvorteilen.



Grafik 2: Jährliche Einsparungen über die Zeit

Per 1. November 2012 wurden tatsächlich die Preise von rund 450 der 800 überprüften Medikamente entsprechend gesenkt. Vierzig weitere folgten am 1. Dezember und nochmals zehn werden per 1. Januar 2013 korrigiert. Originalpräparate wurden durchschnittlich um 19 Prozent und die korrespondierenden Generika durchschnittlich um 22 Prozent gesenkt. Die Senkungsrate befindet sich somit im erwarteten Rahmen.

Allerdings wurden für sechs Preissenkungen seitens der Pharmaindustrie Beschwerden beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht. Unter den Preissenkungen, gegen welche rekurriert wurde, befinden sich wichtige Präparate, wie das patentgeschützte Krebsmedikament Glivec aus dem Hause Novartis, das 2003 in die Kassenpflicht aufgenommen wurde und mit einem Jahresumsatz von CHF 30 Millionen ein Schwergewicht der Spezialitätenliste darstellt.

⁶ Das gesamte jährliche Einsparpotential ab 2015 in der Höhe von CHF 720 Millionen basiert auf einem angewandtem Wechselkurs von CHF/EUR 1.29.

Die übrigen rund 300 Medikamente setzen sich zusammen aus Medikamenten, die im Ausland nicht zugelassen sind, schon im Voraus freiwilligen Preissenkungen durch die Hersteller unterzogen wurden oder schlicht von der Spezialitätenliste gestrichen wurden. Dass die vollen kommunizierten Einsparungen in der Höhe von CHF 240 Millionen eintreten werden, muss somit bezweifelt werden. Ein abschliessendes Fazit wird aber erst die SantéSuisse-Rechnungsstellerstatistik 2013 liefern.

Grundsätzlich bedauert die Preisüberwachung, dass dem APV nicht der nominale Wechselkurs unterlegt wird. Weshalb Medikamentenpreise vor dem gehandelten Wechselkurs geschützt werden sollten, ist für die Preisüberwachung nicht nachvollziehbar. Keiner anderen Exportindustrie werden solche „Subventionen“ gewährt. Die regional differenzierten Medikamentenpreise sind nicht durch unterschiedliche Stückkosten zu begründen, sondern manifestieren einzig Kaufkraftunterschiede zwischen Ländern und Wirtschaftsräumen. Dass Schweizer Konsumenten sogar bei handelbaren Gütern diskriminiert werden, deren Preise staatlich administriert sind, ist für die Preisüberwachung ein sehr problematisches Signal im Kampf gegen die Hochpreisinsel. Dennoch zeigt sich die Preisüberwachung erfreut über die deutlichen Preissenkungen, die den Kostenblock der Medikamente für das Jahr 2013 substantiell reduzieren werden. Es ist wichtig, dass die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit in den beiden nächsten Jahren wie vorgesehen umgesetzt wird.

3.2 Preisfestsetzung ab 2015

Im Zuge der Wechselkursdiskussion dieses Jahr entbrannte eine hitzige Diskussion über Sinn und Zweck des Preisfestsetzungsmechanismus und ob dieser in absehbarer Frist neugestaltet werden soll. Mehrere parlamentarische Vorstösse thematisierten die Medikamentenpreise⁷. Mit der Annahme der Motion 12.3342 SGK-N und des Postulats 12.3614 Schenker äusserte der Nationalrat seinen Wunsch nach einer einvernehmlichen Regelung zwischen der pharmazeutischen Industrie, den Krankenversicherern und den Konsumentenvertretern.

Vor diesem Hintergrund sind auch die laufenden Gespräche zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen unter der Führung des EDI zu verstehen. Der Preisüberwacher spielt hierbei eine aktive Rolle. Er setzt sich klar gegen die systematische Preisdiskriminierung der Schweizer Patienten ein. Kaufkraftadjustierte Wechselkurse oder gar die Abschaffung des Auslandpreisvergleichs sind für die Preisüberwachung nicht akzeptabel.

Der Preisüberwacher setzt sich in diesem Prozess für die Stärkung von Wettbewerb und Innovationsanreizen ein. Konkret fordert er per 2015 die Einführung eines Festbetragssystems für patentabgelaufene Medikamente und patentgeschützte Medikamente ohne Innovation. Hersteller solcher Medikamente wären zwar neu in ihrer Preisgestaltung frei, die Patienten würden für ihre Präparate

⁷ Zum Beispiel Postulat 12.3396 Bortoluzzi: „Anpassung im Preisbildungssystem für Medikamente“, Motion 12.3342 Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit NR: „Neufestsetzung der Medikamentenpreise“, Interpellation 12.3373 Frehner: „Änderungen der Krankenpflege-Leistungsverordnung sowie der Krankenversicherungsverordnung per 1. Mai 2012“ oder Postulat 12.3614 Schenker: „Medikamentenpreise. Neue Methode für die Preisfestsetzung“.

aber nur bis zu einem fixen Betrag pro Wirkstoffklasse von der sozialen Krankenversicherung rückvergütet. Anders als heute hätten Patienten so starke Anreize günstige Arzneimittel zu konsumieren. Dies würde den problematisch tiefen Generikaanteil in der Schweiz erhöhen und ganz generell den Preisdruck auf die Hersteller verstärken. Um dem Preiswettbewerb zu entgehen, hätten Hersteller Anreize, echte, für den Patienten mit therapeutischem Mehrwert verbundene, Innovationen zu entwickeln. Die finanziellen Schäden von sogenannten Me-Too-Präparaten, die nur marginale Wirkstoffentwicklungen darstellen, könnten so eingedämmt werden.

4. Neuordnung der Pflegefinanzierung

Die Preisüberwachung hat seit 2009 Probleme bei der Umsetzung der neuen Pflegefinanzierung aufgezeigt und sich für deren Behebung aktiv eingesetzt. Zahlreiche Schwierigkeiten bestehen nach wie vor: In vielen Kantonen sind die bundesrechtlichen Vorgaben bezüglich der Restfinanzierung unklar oder mangelhaft geregelt. Ausserdem bestehen noch immer grosse Interpretationsspielräume bei der Abgrenzung zwischen KVG-Pflege⁸ und Betreuung. Unklarheiten bestehen zudem in Bezug auf die Zuordnung der Aufsichtspflichten über die bundesrechtskonforme Umsetzung. Da die dreijährige Übergangsfrist für die Angleichung der Tarife und Tarifverträge an die gesetzlich festgelegten Beiträge an die Pflegeleistungen Ende 2013 ablaufen wird, besteht grösserer Handlungsdruck als je zuvor.

4.1 Tätigkeit der Preisüberwachung 2012

Die Preisüberwachung ist laufend in Kontakt mit den zuständigen Behörden und Institutionen, um darzulegen, wo bei der Umsetzung der Neuordnung der Pflegefinanzierung Probleme bestehen und Lösungswege aufzuzeigen. Sie hat 2012 zahlreiche Empfehlungen an Bund, Kantone und Gemeinden sowie an Pflegeheime erlassen und betroffenen Personen Auskünfte erteilt. Darüber hinaus unterstützt die Preisüberwachung die zuständigen Akteure darin, für alle Bewohnerinnen und Bewohner von Alters- und Pflegeheimen eine einheitliche und korrekte Umsetzung der neuen Pflegefinanzierung zu gewährleisten. Hierzu gehören u.a. folgende Vorgaben:

- Die verschiedenen Bedarfserfassungsinstrumente sind zu harmonisieren, sodass das Resultat bei der Bestimmung des Pflegebedarfs nicht vom verwendeten Bedarfserfassungssystem abhängt;
- Die verwendeten Kostenrechnungsmodelle sind zu vereinheitlichen, sodass die ausgewiesenen Vollkosten der Kostenträger Pension, Pflege und Betreuung vergleichbar gemacht werden;
- Es ist eine national verbindliche und abgestimmte Leistungsabgrenzung zwischen Pflege und Betreuung zu erstellen;
- Die zuständigen Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden haben ihre Aufsichtspflicht in Be-

⁸ Pflege gemäss Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG), insbesondere Leistungen gemäss Art. 7 Abs. 2 der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (SR 832.112.31; KLV).

zug auf die korrekte Umsetzung der neuen Pflegeordnung wahrzunehmen.

In einem wegweisenden Entscheid vom 5. März 2012 hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass Alters- und Pflegeheime dem Preisüberwacher alle erforderlichen Auskünfte erteilen und die notwendigen Unterlagen zur Verfügung stellen müssen, damit dieser ihre Taxen auf Missbrauch hin überprüfen kann. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit diesem Entscheid die Beschwerde eines Alters- und Pflegeheims abgewiesen, welches die Auskunftspflicht bestritten und eine Auskunftsverfügung des Preisüberwachers angefochten hatte.

4.2 Mangelhafte kantonale Regelungen der Restfinanzierung

Gemäss Art. 25a KVG leistet die obligatorische Krankenversicherung einen gesetzlich festgelegten Beitrag an die Pflegekosten, während der versicherten Person von den nicht durch Sozialversicherungen gedeckten Pflegekosten höchstens CHF 21.60 pro Tag überwältzt werden dürfen. Die Kantone sind gesetzlich beauftragt, die Restfinanzierung – also die Finanzierung der Pflegekosten, soweit sie die Summe der Beiträge von Sozialversicherung und versicherter Person überschreiten (nachfolgend „Restkosten“) – zu regeln.

Im Rahmen der Umsetzung dieser Regelungsverpflichtung haben viele Kantone eine Höchstgrenze (häufig unter dem Stichwort „Normkosten“ oder „Normdefizit“⁹; nachfolgend kurz „Normkosten“) für die Beiträge der öffentlichen Hand an die Pflegekosten festgelegt.¹⁰ Es liegt in der Natur der Sache, dass die tatsächlich anfallenden Pflegekosten in einigen Pflegeheimen über den Normkosten liegen.¹¹ Problematisch ist aus Sicht der Preisüberwachung die Tatsache, dass für die Finanzierung jener tatsächlich anfallenden Pflegekosten, die über den Normkosten liegen (nachfolgend „ungeddeckte Restkosten“), in vielen kantonalen Ausführungsbestimmungen keine ausdrückliche Regelung vorgesehen ist.¹² In diesen Fällen entstehen damit bei der Pflege ungedeckte Restkosten, deren Finanzierung nicht, beziehungsweise nicht klar, geregelt ist.

Da die Restkosten weder den Krankenversicherungen noch den Pflegeheimbewohnern auferlegt werden dürfen, kommen für die Finanzierung der ungedeckten Restkosten neben Kantonen und Gemeinden nur noch die Pflegeheime selbst in Betracht.¹³ Es stellt sich daher die Frage, ob aufgrund der Tatsache, dass die Finanzie-

rung der ungedeckten Restkosten nicht ausdrücklich geregelt ist, auf eine implizite Verpflichtung für die Pflegeheime zu schliessen ist, diese ungedeckten Restkosten zu tragen. Diese Ansicht vertritt etwa der Kanton Basel-Landschaft,¹⁴ aber auch der Bundesrat¹⁵ hat sich dahingehend geäußert. Dieser Ansatz ist aber nicht nur aus rechtlicher Sicht¹⁶ fragwürdig, sondern wirft auch erhebliche Probleme in der praktischen Umsetzung auf: Die Pflegeheime verfügen in der Regel nicht über ausreichendes Eigenkapital, um die ungedeckten Restkosten auf Dauer selbst zu finanzieren. Die Abwälzung der ungedeckten Restkosten auf die Pflegeheime führt daher entweder zur Schliessung der Pflegeheime oder – wie dies gegenwärtig praktiziert wird – dazu, dass diese Kosten unter anderem Titel als „Pflegekosten“ den Pflegeheimbewohnern verrechnet werden. Sowohl die Existenzbedrohung der Heime als auch die indirekte Weiterverrechnung der ungedeckten Restkosten an die Pflegeheimbewohner entsprechen nicht dem Willen des Gesetzgebers.¹⁷

4.3 Unklare Abgrenzung zwischen Pflege und Betreuung

Die Verrechnung von Pflegeleistungen unter der Rubrik „Betreuungskosten“ ist aus zwei Gründen möglich:

- Einerseits weil einige Pflegeheime keine transparente Kostenträgerrechnung führen, obwohl sie hierzu gemäss Art. 50 i.V. mit Art. 49 Abs. 7 KVG verpflichtet wären, und der diesbezügliche Nachweis für die Pflegeheimbewohner deshalb praktisch fast unmöglich ist.¹⁸
- Andererseits sind – mangels einer detaillierten Definition der gesamten KVG-Pflege – einige Leistungen nicht eindeutig dem abschliessenden KVG-Leistungskatalog zuordenbar. Sie werden daher aus Sicht der Preisüberwachung oft sachfremd als Betreuungskosten ausgewiesen.

⁹ Vgl. § 15c des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung des Kantons Basel-Landschaft (SGS Nr. 362) oder § 16f des Pflegegesetzes des Kantons Zürich (Ordnungs-Nr. 855.1).

¹⁰ Erläuternder Bericht vom 13. August 2012 des Bundesamtes für Gesundheit, SGK-N / C-SSS-N – 10-09, Umsetzung der Pflegefinanzierung, Punkt 4.2.3.

¹¹ Dieser Umstand resultiert zwingend aus der Tatsache, dass die Normkosten meist einem Mittelwert entsprechen, der im Rahmen eines innerkantonalen Benchmarkings ermittelt wurde.

¹² Vgl. etwa das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung des Kantons Basel-Landschaft (SGS Nr. 362).

¹³ Das Bundesamt für Gesundheit geht offenbar davon aus, dass die Restfinanzierung grundsätzlich durch die öffentliche Hand zu erfolgen hat (vgl. Bericht vom 26. April 2011 des Bundesamtes für Gesundheit, SGK-CSSS-10-09, Umsetzung der Pflegefinanzierung, Punkt 3.2.2).

¹⁴ Schriftliche Stellungnahme der Volkswirtschaft- und Gesundheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft an die Preisüberwachung vom 31.10.2012.

¹⁵ Antwort des Bundesrates auf die Interpellation 11.3447 „Probleme bei der Umsetzung der neuen Pflegefinanzierung“ von Frau Weber-Gobet vom 14. April 2011.

¹⁶ Fraglich ist etwa, ob eine solche implizite Regelung den Anforderungen der Rechtssicherheit genügt, sowie die Frage, ob die Gleichbehandlung der Pflegeheime, die von öffentlicher Hand betrieben werden, und der übrigen Pflegeheime gewährleistet ist.

¹⁷ Siehe dazu die Studie der Preisüberwachung „Probleme bei neuer Pflegefinanzierung – Preisüberwacher ortet dringenden Handlungsbedarf“ vom 9. September 2011, abrufbar auf der Website der Preisüberwachung www.preisueberwacher.admin.ch.

¹⁸ Im Kreisschreiben vom 14. Oktober 2011 der Gesundheitsdirektion Zürich „Vorgaben der Gesundheitsdirektion zu Normdefiziten und Rechnungslegung im Jahr 2012 gemäss § 16 bis 18 sowie 22 des Pflegegesetzes“, Seite 2, steht dazu: „Da die notwendigen Daten des Jahres 2010 jedoch nicht in der erforderlichen Qualität vorliegen, müssen die Normkosten für das Jahr 2012 auf Basis der Normkosten 2011 unter Anrechnung eines Teuerungszuschlags weitergeschrieben und [...] die Normdefizite für das Jahr 2012 berechnet werden.“

So ist etwa nicht festgelegt, in wie weit nicht direkt an Pflegeheimbewohner erbrachte Leistungen, vor allem im administrativen und organisatorischen Bereich (Strukturzeiten), der Pflege beziehungsweise der Betreuung zuzurechnen sind. Je nach Auslegung können daher die Pflegekosten um bis zu 25 Prozent variieren. Das bedeutet, dass es sich hierbei um eine tarifrelevante Grundfrage handelt, die für die betroffenen Pflegeheimbewohner von erheblicher finanzieller Bedeutung ist. Das Bundesamt für Gesundheit („BAG“) hat sich der Preisüberwachung gegenüber auf deren Nachfrage hin zu dieser Frage geäußert und die Ansicht vertreten, diese Strukturzeiten seien Bestandteil der KVG-Pflege, hat jedoch offen gelassen in welchem Ausmass. Die Folge ist wiederum eine uneinheitliche Umsetzung von Bundesrecht: Im Kanton Glarus etwa wurde beschlossen, die Strukturzeit hälftig auf die Bereiche Pflege und Betreuung zu verteilen. In Basel-Land werden die Strukturzeiten zur Gänze den Betreuungsleistungen zugerechnet. Ein Kanton hat denn auch die Haltung der Preisüberwachung bestätigt, indem er festhielt, dass die Verpflichtung zur Übernahme der ungedeckten Restkosten „weitestgehend theoretisch bleibe, solange keine genaueren Vorgaben vorliegen, wie die effektiven Pflegekosten eines Heims bestimmt und von anderen Kosten – namentlich den Betreuungskosten – abgegrenzt werden müssen.“

4.4 Forderungen der Preisüberwachung

Der Preisüberwacher fordert die Kantone auf, die Mängel in der Regelung der Restfinanzierung zu beheben. Die Preisüberwachung hält dazu an, für sämtliche Heime der kantonalen Pflegeheimlisten auf kantonsrechtlicher Ebene ausdrücklich eine Finanzierung der gesamten, unlimitierten Restkosten der KVG-Pflege vorzusehen.

Abgrenzungsfragen zwischen Pflege- und Betreuungsbeziehungsweise Pensionskosten müssen geklärt werden. Zu diesem Zweck ist es unter anderem erforderlich, dass der Leistungskatalog in Art. 7 Abs. 2 KLV ergänzt und konkretisiert wird, sodass eindeutig und für alle Kantone einheitlich festgelegt ist, wie die Leistungen, die derzeit nicht eindeutig zuordenbar sind, auf die Bereiche Pflege, Betreuung und Pension umzulegen sind.

Zudem hat eine generelle Vereinheitlichung der Kostenrechnungs- und Bedarfserfassungsinstrumente zu erfolgen. Sollte die Harmonisierung der Bedarfserfassungsinstrumente nicht bis Mitte 2013 in die Wege geleitet sein, ist aus Sicht der Preisüberwachung der Bundesrat gefordert, für ein einheitliches System zu sorgen, wozu er nach Art. 25a Abs. 3 KVG ermächtigt ist.

5. Post

Die Preise von Paketsendungen von Privaten ins Ausland sind 2012 nicht erhöht worden. Darauf hat sich der Preisüberwacher im Rahmen einer einvernehmlichen Regelung mit der Schweizerischen Post verständigt. Ursprünglich wollte die Post die Preise für Auslandpakete um rund 15 Prozent erhöhen. Die seit 1. April 2012 geltenden Preiserhöhungen für die Dienstleistungen rund um den Postempfang (Vollmacht, Postfach, Nachsendeaufträge, Unteradressen) erwiesen sich mangels Kostendeckung hingegen als nicht missbräuchlich. Aufgrund der komfortablen Gewinnsituation der Post hat die Preis-

überwachung aber die Preise von Inlandbriefen und –paketen einer umfassenden Prüfung unterzogen. Der Analysebefund bildet Gegenstand von Preisverhandlungen mit der Post.

Die Schweizerische Post plante auf Anfang April 2012 zahlreiche Tarifierhöhungen. Unter anderem war auch eine Erhöhung der Preise für Paketsendungen von Privatpersonen ins Ausland geplant, welche mit Mehrerlösen von CHF 3,4 Mio. verbunden gewesen wäre, was einer durchschnittlichen Preiserhöhung um 15 Prozent entsprochen hätte.

Die Umsetzung dieser Massnahme scheiterte vorerst daran, dass die Post dem Preisüberwacher die für die Tarifprüfung erforderlichen Unterlagen nicht innert nützlicher Frist unterbreitete. Die Prüfung der schliesslich Anfang Mai 2012 vorliegenden Produktrechnung durch die Preisüberwachung zeigte ein leicht positives sog. betriebliches Ergebnis. Da das betriebliche Ergebnis bereits eine angemessene Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals enthält, stellt ein positives betriebliches Ergebnis eine überhöhte Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals und damit Übergewinn dar. Vor diesem Hintergrund sah die Preisüberwachung keine Notwendigkeit für eine Preiserhöhung bei den Auslandpaketen von Privatkunden. In der Folge verständigte sich der Preisüberwacher mit der Post auf den Verzicht der geplanten Tarifmassnahme. Die Preisüberwachung trifft bezüglich weiterer Kosten und Preise für die Beförderung von Briefen und Paketen von der Schweiz ins Ausland bzw. vom Ausland in die Schweiz zusätzliche Abklärungen, da hinsichtlich deren Angemessenheit Unsicherheiten bestehen.

Fristgerecht wurden der Preisüberwachung die Unterlagen für die weiteren per Anfang April 2012 geplanten Tarifmassnahmen unterbreitet, darunter auch die vorgesehene Einführung von Produktpreisen für die Erstellung und Führung von Vollmachten. Dies stiess bei zahlreichen Konsumenten auf wenig Verständnis. Um eingeschriebene Briefe, Pakete oder Geldsendungen durch eine stellvertretende Person empfangen zu können, wird seitens der Post eine Vollmacht verlangt. Die Post macht für diese Vollmachten erhebliche administrative und logistische Aufwände geltend, welche sie künftig über diese Gebühr zu decken gedenkt. Je nach Art des Bezuges bezahlen die Kundinnen und Kunden neu einen Preis am Schalter von CHF 36.- bzw. im Internet von CHF 24.- für die Erstellung einer Vollmacht.

Die Preisüberwachung hat diese neuen Preise und die weiteren von der Post unterbreiteten Tarifmassnahmen analysiert und keinen Hinweis auf missbräuchlich hohe Preise im Sinne des Preisüberwachungsgesetzes gefunden. Da die Prüfung des Vollmacht-Preises auf Basis von hypothetischen Plandaten erfolgen musste, ist der Befund allerdings gezwungenermassen mit Unsicherheiten behaftet. Der Preisüberwacher wird deshalb die Angelegenheit nach Vorliegen erster Rechnungszahlen, voraussichtlich in rund einem Jahr, nochmals einer Prüfung unterziehen.

Aus Konsumentensicht ist allerdings zu beachten, dass es in gewissen Fällen Ausweichmöglichkeiten zur Vollmacht gibt. Ein mögliches Substitut für die in den Systemen der Post hinterlegte Dauervollmacht ist die zweite

Zustellung. Die Post plant weiter, im Frühjahr 2013 ein internetbasiertes System zur Ausstellung einzelner Vollmachten einzuführen. Der Preisüberwacher begrüsst diesen Schritt ausdrücklich, bedauert aber, dass er erst mit Verzögerung getan wird. Dieses System dürfte vor allem für Kunden interessant sein, welche nur vereinzelt eingeschriebene Sendungen nicht selbst abholen können. Weiter besteht die Möglichkeit, für das Abholen von postalischen Sendungen eine Vollmacht bei einem Notar oder in einigen Kantonen auch in der Wohngemeinde (Einwohnerkontrolle oder Grundbuchamt) beglaubigen zu lassen. Diese Fachpersonen bestätigen die Echtheit der Unterschrift des Vollmacht-Gebers. Die Kosten dafür sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich und belaufen sich auf CHF 15.- bis maximal CHF 50.-.

Diese Tarifmassnahmen sind bei den Kunden teilweise auf heftige Kritik gestossen, weshalb die Post sich namentlich bei der Vollmacht veranlasst sah, Korrekturen vorzunehmen. So bietet die Post ab Anfang Februar 2013 eine zusätzliche kostenlose Alternative zur Vollmacht an. Mit dieser Alternative kann eine Drittperson zur Abholung einer genau bezeichneten Postsendung bevollmächtigt werden.

Als nicht gerechtfertigt qualifizierte der Preisüberwacher hingegen die durch das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zu genehmigende Preiserhöhung bei den eingeschriebenen Briefen. Der Preisüberwacher hat sich im Rahmen seines Empfehlungsrechts gegenüber dem UVEK gegen diese Massnahme ausgesprochen, da die Rentabilität im Bereich der eingeschriebenen Briefe insgesamt sehr gut ist. Das UVEK ist der Empfehlung des Preisüberwachers allerdings nicht gefolgt.

Schliesslich war Ende 2012 eine umfassende Prüfung der wichtigsten inländischen Brief- und Paketpreise im Gang. Eine entsprechende Untersuchung wurde erstmals im Jahre 2009 durchgeführt und führte damals zu direkten und indirekten Preissenkungen in dreistelliger Millionenhöhe. Eine Neuauflage der damaligen Abklärung drängt sich auf, da die Gewinne in diesem sogenannten logistischen Bereich der Post wiederum auf das damalige Niveau gestiegen sind. Der Befund der Preisüberwachung liegt vor und bildet Gegenstand von Verhandlungen mit der Post.

6. Kabelfernsehen

2012 schloss der Preisüberwacher einvernehmliche Regelungen mit vier Kabelfernsehanbietern ab. Die Einigung mit dem grössten Anbieter, der upc cablecom, regelt insbesondere den Übergang vom analogen zum digitalen Fernsehgrundangebot. upc cablecom verpflichtete sich gegenüber dem Preisüberwacher, 55 digitale Fernsehprogramme (19 HDTV) ab 2013 ohne Verschlüsselung anzubieten und bei Bedarf kostenlose Konverter-Boxen zur Verfügung zu stellen, die den Empfang dieser Programme auch mit älteren TV-Geräten erlauben. Im Gegenzug akzeptierte der Preisüberwacher eine gestaffelte Preiserhöhung von CHF 0.90 ab 2013 und zusätzlich CHF 0.60 ab 2014. Nach mehrmonatigen Verhandlungen konnten auch mit drei regionalen Kabelnetzbetreibern mit hohen Preisen einvernehmliche

Regelungen erzielt werden, die im Falle von Téléonex SA und Télélancy SA eine Preissenkung und im Falle der Kabelfernsehen Bodeli AG eine Angebotsverbesserung vorsehen.

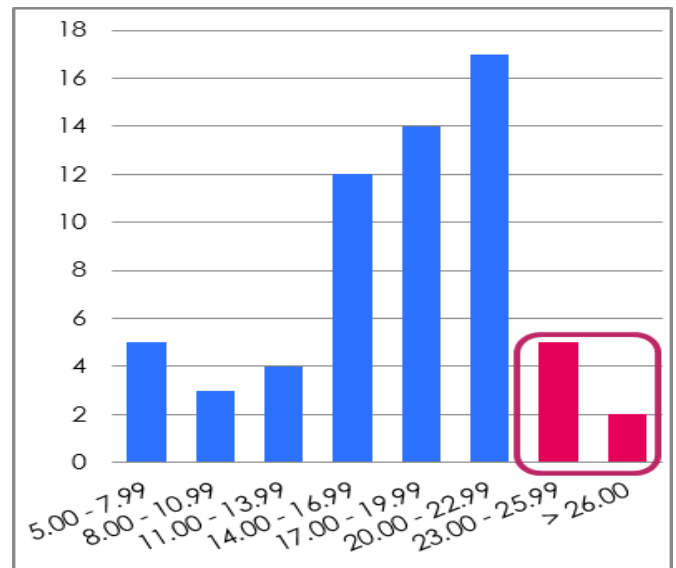
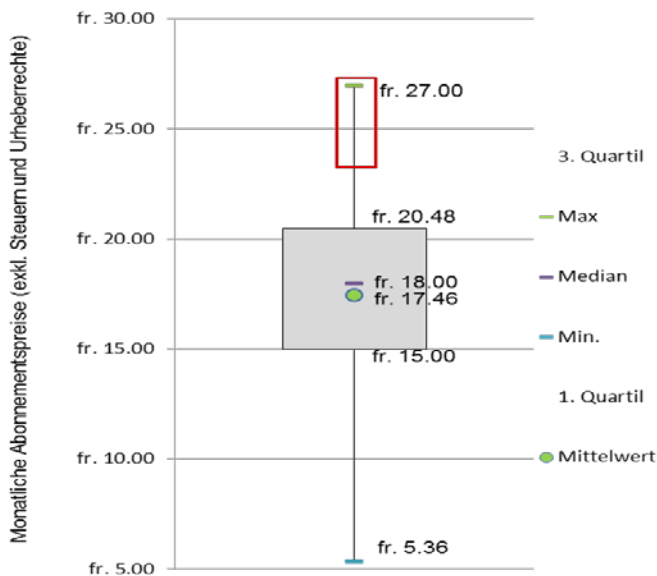
6.1 Einvernehmliche Regelungen mit regionalen Kabelnetzbetreibern

Das Kabelfernsehen ist heute mit rund 2,8 Millionen Anschlüssen noch immer die am weitesten verbreitete Form des Fernsehens in der Schweiz. Kabelnetze sind beinahe überall in der Schweiz zu finden. Der Fernsehzugang über Kabel wird sehr häufig genutzt und ist – da in den meisten Häusern vorhanden – sehr einfach. In den letzten fünf Jahren setzte sich das digitale Fernsehen immer stärker durch, was unter anderem auf die Entwicklung neuer Angebote durch die Kabelnetzbetreiber zurückzuführen ist. Der Preisüberwacher ist der Ansicht, dass das Kabelfernsehen in den nächsten Jahren trotz dieses Übergangs zum Digitalfernsehen weiterhin die dominierende Form der Verbreitung von Fernsehinhalten bleiben wird und folglich für den Service Public in der Schweiz eine Schlüsselrolle spielt. Deshalb wird der Preisüberwacher weiter darauf achten, dass die Kabelnetzbetreiber attraktive Grundangebote zu angemessenen Preisen bieten.

Im Oktober 2010 veröffentlichte die Preisüberwachung eine Studie über die Preise des Kabelfernsehens in der Schweiz.¹⁹ Darin werden die Grundangebote von 62 Schweizer Kabelnetzbetreibern mit mehr als 5'000 Abonentinnen und Abonnenten verglichen. Im Bereich des Kabelfernsehens hatte sich die Preisüberwachung sodann zum Ziel gesetzt, die Situation der Kabelfernsehanbieter mit den teuersten Grundangeboten zu evaluieren. Diese Evaluation sollte Aufschluss darüber geben, weshalb diese Anbieter höhere Preise verlangen als der Durchschnitt, um gegebenenfalls festzustellen, ob gemäss Preisüberwachungsgesetz ein Preismissbrauch vorliegt.

Entsprechend hat die Preisüberwachung eine Gruppe von Kabelfernsehanbietern ausgewählt, die Monatsgebühren von CHF 23.- oder mehr verlangten (exkl. Steuern und Urheberrechte). Diese Unternehmen praktizierten Preise, die mindestens einen Drittel über dem in der Studie ermittelten Durchschnittspreis von CHF 17.44 lagen und gehörten damit zu den teuersten 10 Prozent der Kabelfernsehanbieter mit mehr als 5'000 Abonentinnen und Abonnenten.

¹⁹ Zu finden unter www.preisueberwacher.admin.ch Dokumentation > Publikationen > Studien & Analysen > 2010 > Kabelfernsehpreise in der Schweiz.



Grafik 3: Übersicht monatliche Abonnementspreise (exkl. Steuern und Urheberrechte)

Für die Evaluation ausgewählt wurden folgende Kabelfernsehanbieter: Cometo AG, GrischaVision AG, Kabelfernsehen Bödéli AG, Télélancy SA, Télémeyrin SA und Téléonex SA. Da upc cabelcom bereits eine bis Ende 2012 gültige einvernehmliche Regelung²⁰ über den Anschlusspreis und das Grundangebot für analoges und digitales Fernsehen und Radio unterzeichnet hatte, wurde das Unternehmen nicht in die Gruppe der ausgewählten Anbieter aufgenommen.

In einem ersten Schritt hatten die ausgewählten Unternehmen die Möglichkeit, Informationen einzureichen, die ihr hohes Preisniveau rechtfertigten. Nach einer ersten Auswertung der erhaltenen Informationen entschied die Preisüberwachung, die Tarife von Kabelfernsehen Bödéli AG, Télélancy SA, Télémeyrin SA und Téléonex SA in einer detaillierten Kostenanalyse noch genauer zu untersuchen. Die Untersuchung der Télémeyrin SA wurde eingestellt, da diese zwischenzeitlich von upc cablecom vollständig aufgekauft wurde. Die Tarife der Télémeyrin SA fielen ab diesem Zeitpunkt damit unter die einvernehmliche Regelung zwischen dem Preisüberwacher und upc cablecom.

Gestützt auf die Preisvergleichsstudie und die Analyse der Kosten der restlichen Unternehmen durch den Preisüberwacher ist es nach mehrmonatigen Verhandlungen gelungen, mit Téléonex SA²¹ und Télélancy SA²² einvernehmliche Regelungen abzuschliessen, die beim Grundangebot zu einer Preissenkung von bis zu 10 Prozent führten. Die folgende Tabelle zeigt die genauen Ergebnisse:

²⁰ Zu finden unter www.preisueberwacher.admin.ch Dokumentation > Publikationen > Einvernehmliche Regelungen > Einvernehmliche Regelung mit upc cablecom.

²¹ Zu finden unter www.preisueberwacher.admin.ch Dokumentation > Publikationen > Einvernehmliche Regelungen > Einvernehmliche Regelung mit Téléonex SA.

²² Zu finden unter www.preisueberwacher.admin.ch Dokumentation > Publikationen > Einvernehmliche Regelungen > Einvernehmliche Regelung mit Télélancy SA.

	Bis 31. Dez. 2012	Ab 1. Jan. 2013	Monatliche Differenz	Jährliche Differenz
Téléonex SA				
Individuelles Grundangebot	Fr. 23.00	Fr. 21.50	-Fr. 1.50	-Fr. 18.00
Kollektives Grundangebot	Fr. 20.50	Fr. 20.00	-Fr. 0.50	-Fr. 6.00
Télélancy SA				
Individuelles Grundangebot	Fr. 23.90	Fr. 21.50	-Fr. 2.40	-Fr. 28.80
Kollektives Grundangebot	Fr. 20.35	Fr. 20.00	-Fr. 0.35	-Fr. 4.20

Tabelle 1: Preissenkung von Téléonex SA und Télélancy SA ab dem 1. Januar 2013

Diese Vereinbarungen betreffen etwa 17'000 Kabelanschlüsse (ca. 10'000 bei Télélancy SA und 7'000 bei Téléonex SA) und führen ab dem 1. Januar 2013 zu jährlichen Gesamteinsparungen von rund CHF 200'000.-. Der Preisüberwacher erwartet von den Hausbesitzern, dass sie die Senkung der Abonnementspreise für das Kabelfernsehen auf die Mietnebenkosten übertragen.

Mit der Kabelfernsehen Bodeli AG konnte der Preisüberwacher ebenfalls eine einvernehmliche Regelung erzielen. Darin verpflichtete sich der Kabelfernsehanbieter aus dem Berner Oberland, sein Grundangebot zu verbessern, ohne in den nächsten drei Jahren die Preise zu erhöhen. Ab dem 1. Januar 2013 umfasst das Grundangebot der Kabelfernsehen Bodeli AG mindestens 38 analoge Fernsehprogramme, 46 unverschlüsselte digitale Sender und 100 digitale Radioprogramme. Zudem benötigen die Kundinnen und Kunden der Kabelfernsehen Bodeli AG für das digitale Grundangebot keine zusätzlichen kostenpflichtigen Geräte mehr (Set-Top-Box oder Digicard).

6.2 Einvernehmliche Regelung mit der upc cablecom

Am 12. Oktober 2012 schloss der Preisüberwacher eine einvernehmliche Regelung mit dem grössten Schweizer Kabelnetzbetreiber, der upc cablecom, ab. Schwerpunkt der mehrmonatigen Verhandlungen stellte die Frage dar, wie der von upc cablecom vorgesehene Wechsel vom analogen zum digitalen Kabelfernsehgrundangebot preisüberwachungsrechtlich zu würdigen sei. Der Preisüberwacher anerkannte angesichts des stark gestiegenen Marktanteils des digitalen Fernsehens sowie der aufkommenden Konkurrenz durch Swisscom TV den Bedarf, das Grundangebot neu auszurichten. Er unterstützt den Wechsel zum innovativeren digitalen Fernsehen, das unbestrittene technische Vorteile bietet. Im Gegenzug verlangte er, dass auch den Kundinnen und Kunden des analogen Radio-/TV-Grundangebots ein substantieller Mehrwert geboten wird, wenn sie auf digitales Fernsehen umsteigen. Diese Forderung wurde von upc cablecom durch den erleichterten und nun ohne Zusatzkosten gewährleisteten Zugang zu 55 digitalen Fernsehprogrammen erfüllt. Diese werden, soweit verfügbar, in hochauflösender Qualität (HDTV) angeboten. Gegenüber dem bisherigen analogen Grundangebot von 36 Fernsehprogrammen, das vorderhand weiterhin beibehalten wird, ergibt sich eine Angebotsverbesserung in quantitativer und qualitativer Hinsicht.

Durch den Verzicht auf die Verschlüsselung von TV-Programmen kann digitales Fernsehen mit neueren TV-

Apparaten ohne zusätzliche Set-Top-Box (CHF 4.- im Monat) oder CI+Modul (CHF 99.- einmalig) empfangen werden. Es resultiert ein Stromspareffekt und der Fernseher kann wie bis anhin direkt mit der Anschlussbuchse der upc cablecom verbunden werden. Haushalten ohne TV-Apparat mit DVB-C Tuner stellt upc cablecom kostenlos einen digital/analog-Konverter zur Verfügung, der erlaubt, digitales Fernsehen auch mit älteren TV-Apparaten zu empfangen. Weitere Konverter pro Haushalt bietet upc cablecom zu Selbstkosten an.

Angesichts der insgesamt als positiv zu wertenden Angebotsanpassungen erachtete der Preisüberwacher die Preiserhöhung des Kabelanschlusses im Rahmen einer Gesamtbetrachtung als vertretbar. upc cablecom hatte seinen Bedenken insofern Rechnung getragen, als dass die geplante Erhöhung des monatlichen Abonnementspreises von CHF 2.20 auf CHF 1.50 reduziert wurde und die Gesamtpreiserhöhung ausserdem über zwei Jahre gestaffelt wird. Der monatliche Abonnementspreis für den Kabelanschluss der upc cablecom darf ab 1. Januar 2013 monatlich maximal CHF 24.10 (exkl. Steuern und Urheberrechte) betragen. Für das Jahr 2014 und 2015 gilt eine Preisobergrenze von CHF 24.70. Weiter sieht die einvernehmliche Regelung eine ausserterminliche Kündigungsmöglichkeit für den Kabelfernsehanschluss auf den Zeitpunkt der Preiserhöhung vor.

Der Kabelfernsehanschluss der upc cablecom beinhaltet ab 1. Januar 2013 einen kostenfreien Internetzugang mit einer Download-Geschwindigkeit von 2 MBit/s. Da das Grundangebot nunmehr stets einen Internetanschluss beinhaltet, der in derselben Qualität auf dem Markt zum Beurteilungszeitpunkt für einen zweistelligen Frankenbetrag angeboten wurde, konnte dies bei einer Gesamtbetrachtung des Preises ebenfalls nicht ausser Acht gelassen werden.

Die einvernehmliche Regelung zwischen upc cablecom und dem Preisüberwacher tritt auf 1. Januar 2013 in Kraft und gilt bis Ende 2015. Sie findet sich im Anhang dieser Publikation.

7. Telekommunikation

Die zahlreichen Lücken im Fernmeldegesetz (FMG) beeinträchtigen den Wettbewerb und sind verantwortlich für überhöhte Preise. Die Rahmenbedingungen müssen daher rasch angepasst werden, um gegenüber den Konsumentinnen und Konsumenten gerechte Preise zu garantieren und für die Unternehmen in einem vielversprechenden Sektor Investitionsanreize zu schaffen. Der Preisüberwacher empfiehlt somit eine zügige Änderung des Fernmeldegesetzes. Bis dahin müssen Massnahmen ergriffen werden, um die in der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV) vorgesehenen Berechnungsmethoden anzupassen. In diesem Sinne unterstützt der Preisüberwacher die Revisionsvorlage des UVEK für die FDV.

7.1 Änderung des Fernmeldegesetzes (FMG)

In den letzten Jahren hat der Preisüberwacher immer wieder bessere Rahmenbedingungen für den Schweizer Telekommunikationsmarkt mittels einer Gesetzesrevision gefordert. Der im Telekombereich in der Schweiz geltende Rechtsrahmen erlaubt es in seinen Augen nicht, konkurrenzfähige Preise zu garantieren, und bietet nicht die nötige Rechtssicherheit, um in die neuesten Netzwerktechnologien (*Next Generation Network*) zu investieren. Der Bundesrat hatte denn auch schon in seinem 2010 veröffentlichten Bericht zur Evaluation zum Fernmeldemarkt auf die entsprechenden Gesetzeslücken hingewiesen. Der Preisüberwacher stellt die Berechnungsmethode der regulierten Zugangspreise in Frage, die Swisscom von den alternativen Telekomaniern für die Mitbenutzung des Netzes verlangen darf (Netzzugangspreise). Die Methode erlaubt Swisscom von ihren Mitbewerbern im Verhältnis zu den effektiven Kosten überhöhte Netzzugangspreise zu verlangen. Die im Gesetz verankerte Nichtdiskriminierung der anderen Anbieter ist somit nicht gewährleistet und der Wettbewerb wird verfälscht. Der Bundesrat kam in seinem Bericht zum Schluss, dass sich eine Gesetzesrevision im Interesse von Rechtssicherheit und Stabilität nicht aufdränge, zumal eine solche drei Jahre zuvor, d.h. 2007, gerade erst erfolgt war.

Im März 2012 hat der Bundesrat einen Ergänzungsbericht zur Evaluation des Fernmeldemarktes publiziert. Darin erwähnt er seine Absicht, in der laufenden Legislaturperiode einen Auftrag zur Erarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage für eine Teilrevision des FMG zu erteilen. Der Hauptfokus liegt dabei auf der Einführung der Technologieneutralität im FMG. Laut der Kommissionen für Verkehr- und Fernmeldewesen beider Räte (KVF) müsse eine Revision des Fernmeldegesetzes jedoch behutsam angegangen werden. Der Bundesrat sollte 2014 einen weiteren Ergänzungsbericht veröffentlichen.

Nach Ansicht des Preisüberwachers ist eine Revision dringend nötig, vor allem was die Regulierung des Netzzugangs betrifft. Anzustreben ist ein technologieneutrales Gesetz, das sich nicht auf die Kupfertechnologie beschränkt, die kurz vor der Ablösung steht. Drittanbieter und Investoren sollten schon heute Klarheit über die Bedingungen erhalten, unter denen die marktbeherrschenden Anbieter ihnen den Netzzugang künftig gewähren müssen, unabhängig davon, ob es sich dabei um Glasfaser-, Kabelfernseh- oder Mobilfunknetze handelt.

Im Rahmen der Gesetzesrevision muss zudem die Berechnungsbasis für die Kosten angepasst werden, sofern diese der Swisscom einen erheblichen Vorteil gegenüber ihren Mitbewerbern verschafft. Auch die Anwendung des Gesetzes muss überprüft werden. Heute kann die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) als unabhängige Regulierungsbehörde des Fernmeldemarktes die Einhaltung der im Gesetz vorgesehenen Bestimmungen nur auf Klage eines Fernmeldediensteanbieters kontrollieren. Die Einhaltung des Rechts ist somit nicht sichergestellt, da keine Klage erhoben wird, wenn die Anbieter ein gemeinsames Interesse an überhöhten Zugangspreisen haben. Überdies zeigt die Erfahrung, dass die kleinen Anbieter, die von tieferen Zugangspreisen profitieren könnten, von einer Zugangsklage absehen, weil sie das damit verbundene Verfahrensrisiko scheuen. Damit die ComCom jedoch kontrollieren kann, dass die zwischen den Anbietern verrechneten Preise wirklich gesetzeskonform sind, muss sie die Zugangspreise von Amtes wegen auf das gesetzlich zulässige Niveau senken können.

7.2 Instrumente zur Verbesserung der Situation am Mobilfunkmarkt

Im Ergänzungsbericht vom März 2012 hat der Bundesrat festgestellt, dass man Zweifel daran haben könne, dass der Wettbewerb auf dem Schweizer Mobilfunkmarkt uneingeschränkt spielt. Der Preisüberwacher teilt diese Auffassung. Offenbar vermag das durch die drei landesweiten Netzbetreiberinnen Orange, Sunrise und Swisscom dominierte Infrastrukturoligopol einen wirksamen Preiswettbewerb auf diesem Markt nicht zu garantieren. In einem Schreiben hat der Preisüberwacher das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) am 2. Februar 2012 gebeten, Gesetze für die Mitbenutzung von Mobilfunknetzen durch Drittanbieter ohne eigene Netze, wie Coop, Mobilezone, Migros, Lebara oder TalkTalk (die sogenannten *Mobile Virtual Network Operator*, MVNO), zu prüfen. Mangels Regelung ist der Preissetzungsspielraum der MVNO abhängig von den Bedingungen, die ihnen die Netzbetreiberinnen Orange, Sunrise und Swisscom offerieren. Eine Regelung des Zugangs zu Mobilfunknetzen von Anbietern, die einzeln oder gemeinsam über eine marktbeherrschende Stellung verfügen, könnte den Wettbewerb im Mobilfunkmarkt deshalb beleben. Der Preisüberwacher hält es folglich für angezeigt, dass im Rahmen einer Gesetzesrevision auch für Mobilfunknetze Zugangsregeln evaluiert werden, die im Falle eines Marktversagens greifen würden.

7.3 Änderungen in der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV)

Solange eine Änderung des FMG noch aussteht, müssen Massnahmen ergriffen werden, um die in der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV) vorgesehenen Berechnungsmethoden anzupassen. Der Bundesrat hat sich im November 2011 in seiner Antwort auf die Interpellation Lombardi verpflichtet, bis im Herbst 2012 eine Revisionsvorlage für die FDV zu unterbreiten. Ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. April 2011 hatte namentlich bewirkt, dass eine Änderung der Verordnung angestrebt wird. Das Urteil hatte die Ungleichheit zwi-

schen der Swisscom und ihren Mitbewerbern aufgezeigt und festgehalten, dass es folglich Aufgabe des Bundesrates sei, die in der FDV geregelte Kostenberechnungsmethode anzupassen. Der Preisüberwacher befürwortet die Revision der Verordnung.

7.4 Internationale Roaminggebühren

Beim Preisüberwacher gehen fortlaufend Konsumentenbeschwerden über die Mobilfunkpreise und insbesondere über die internationalen Roaminggebühren ein. Er hat daher auf seiner Webseite ein Positionspapier zu diesem Thema veröffentlicht.²³ Zur Senkung der Roamingpreise sind für den Preisüberwacher folgende Massnahmen denkbar: bilaterales Abkommen zur Regelung der Vorleistungspreise, Einführung eines Mechanismus zur Kostenbegrenzung (Vermeidung des Rechnungsschocks) sowie sekundengenaue Abrechnung der Anrufe und bytegenau Abrechnung des Datentransfers.

Ausserdem schlägt der Preisüberwacher vor, die Auswirkungen des separaten Verkaufs von Roamingdiensten in der Europäischen Union (EU) auf die Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten zu untersuchen. Im Juli 2012 hat die EU ihre Regulierung überarbeitet, um den bisher fehlenden Konkurrenzdruck zu verstärken und den Konsumentinnen und Konsumenten eine breitere Auswahl zu bieten. Strukturelle Massnahmen sollen dafür sorgen, dass der Marktzugang verschiedenen Arten von Anbietern offensteht und Roamingdienste als separate Leistung bezogen werden können. Diese beiden Massnahmen treten 2014 in Kraft. Der Preisüberwacher wird mit grossem Interesse verfolgen, wie sich das neue separate Angebot von Roamingdienstleistungen in der EU auf die Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten auswirken wird. Es wäre sinnvoll zu klären, ob und wie Schweizerinnen und Schweizer auf Reisen im Ausland die Möglichkeit haben, solche Abonnemente abzuschliessen. Allfällige Hindernisse müssten identifiziert und überwunden werden.

In der Schweiz hat der Nationalrat am 20. September 2011 einen besonders wichtigen parlamentarischen Vorstoss zum Thema Roaming mit 181 zu 5 Stimmen angenommen. Es handelt sich um die Motion „Schluss mit überrissenen Handy-Gebühren im Ausland“ von Ursula Wyss, die im Januar 2013 noch vom Ständerat behandelt werden muss. Sie beauftragt den Bundesrat, für alle Mobilfunk-Anbieter verbindliche Höchsttarife festzulegen. Sofern sich bei den Roamingpreisen nichts bewegt, sollte nach Ansicht des Preisüberwachers diese unilaterale Lösung eingeführt werden.

7.5 Verrechnung des Teilnehmeranschlusses

Im Jahr 2012 hat der Preisüberwacher beim Bundesverwaltungsgericht eine Stellungnahme zur Kalkulation des Abzugs für die Verrechnung des Teilnehmeranschlusses (VTA) eingereicht. Dieser Abzug gewährt Swisscom den alternativen Telekom-Anbietern, wenn diese den Telefonanschluss ihren eigenen Endkundinnen und -kunden selber in Rechnung stellen. Auch wenn alternative Anbieter ihre Dienste auf dem Netz der Swisscom erbringen, erhalten sie durch die regulierte VTA das Recht, ihren

eigenen Kundinnen und Kunden für den Telefonanschluss und die Verbindungen selbst und aus einer Hand Rechnung zu stellen. Das Bundesverwaltungsgericht hatte die Höhe des Abzugs zu beurteilen, die Swisscom den alternativen Anbietern gewähren muss, wenn diese die Aufgabe der Rechnungsstellung und des Inkassos übernehmen.

Aus Sicht des Preisüberwachers war der Abzug von rund CHF 1.40 im Monat, den Swisscom ihren Konkurrentinnen für die Verrechnung des Teilnehmeranschlusses gewährte, zu klein. Er ist überzeugt, dass die Kosten für den Vertrieb, die Rechnungsstellung und das Inkasso des Teilnehmeranschlusses wesentlich höher sind, der Swisscom deshalb deutlich höhere Kosten entfallen, wenn sie nicht selber Rechnung stellt. Ein zu kleiner Abzug für die VTA minimiert die Marge der alternativen Anbieter und damit der Wettbewerbsfähigkeit, was dazu beitragen dürfte, dass dieser Dienst letztlich immer weniger nachgefragt wird. Der Preisüberwacher hat gefordert, den Mitbewerbern, die den Teilnehmeranschluss selbst verrechnen, einen Abzug zu gewähren, der auch die Marketingkosten der Swisscom umfasst. Für die Mitbewerber würde sich damit der Wiederverkaufspreis für den Teilnehmeranschluss reduzieren. Das Bundesverwaltungsgericht folgte dieser Betrachtungsweise nicht und entschied, dass angesichts des nicht eindeutig eruierbaren Willens des Gesetzgebers auf den Wortlaut der FDV abzustellen sei. Die FDV erwähnt indes nur den Abzug der Kosten im Zusammenhang mit der Verrechnung, d.h. die Kosten für die Administration und nicht jene für den Wiederverkauf. Dank der Intervention des Preisüberwachers belastet die Swisscom nun aber keine Gebühren mehr für das Begleichen der Rechnung am Postschalter. Diese Gebühren hängen mit der Verrechnung zusammen und sind daher nicht von den Mitbewerbern zu tragen.

8. Strommarkt - Energiestrategie 2050

Im Laufe des Jahres 2012 konkretisierte der Bundesrat seine Strategie, aus der Kernenergie auszusteigen. In einer ersten Phase soll ein vielfältiges Instrumentarium zur Anwendung kommen, das insbesondere auf die Förderung erneuerbarer Energie und die Erhöhung der Energieeffizienz abzielt. Der Bundesrat schaffte damit einerseits Klarheit über die kurzfristig geplanten Massnahmen und eröffnete andererseits die Diskussion über eine Lenkungsabgabe oder eine allfällige ökologische Steuerreform, die ab 2020 die Umsetzung der Ziele der Energiestrategie ermöglichen sollen. Die Preisüberwachung steht der Energiewende offen gegenüber, legt aber besonderes Augenmerk auf Mitnahmeeffekte, die mit Förderungen und Subventionen typischerweise einhergehen. Die auf dem Verordnungsweg bereits realisierte Erhöhung der Abgeltung für Stromnetzbetreiber lehnte sie entschieden ab. Sie erachtet den von dieser Massnahme ausgehenden Investitionsanreiz in Anbetracht der Kosten als zu gering.

8.1 Ausstieg aus der Kernenergie

Die Reaktorkatastrophe im japanischen Fukushima führte zu einem Umdenken in der Energiepolitik. Die Risiken, die von Atomkraftwerken ausgehen, wurden aufgrund der Erkenntnisse der Katastrophe und dem Druck aus

²³ www.preisueberwacher.admin.ch > Themen > Infrastruktur > Telekommunikation > Kommunikation im Ausland: Positionspapier 2012.

Bevölkerung und Politik neu hinterfragt und werden heute anders eingeschätzt. Die Sicherheitsanforderungen an bestehende Anlagen wurden erhöht, an den ohnehin umstrittenen Neubau von Atomkraftwerken ist in der Schweiz in den nächsten Jahren nicht zu denken. Der vom Bundesrat am 25. Mai 2011 bekundete Wille, aus der Kernenergie auszusteigen, wurde von weiten Teilen des Parlaments und der Bevölkerung als folgerichtig anerkannt, auch wenn mit einer gewissen Erhöhung der Strompreise zu rechnen ist.

Die vom Bundesrat vorgelegte und schrittweise konkretisierte Energiestrategie 2050 konzentriert sich nicht allein auf den Ausstieg aus der Kernenergie, sondern befasst sich mit allen wichtigen Energieträgern. Der lange Zeithorizont bedingt ein Denken in Szenarien, das sich auf diverse mehr oder weniger sichere Prognosen abstützen muss. Die Preisüberwachung begrüsst, dass trotz der grossen Prognoseunsicherheit eine langfristige und umfassende Sichtweise eingenommen wurde. Die aufgezeigten Zielsetzungen bezüglich der künftigen Zusammensetzung der abgesetzten Energie (Energimix) sowie der angestrebten Einsparungen erlauben eine Diskussion über die zu schaffenden Rahmenbedingungen und Umsetzinstrumente der neuen Energiepolitik. Diese sollte nun geführt werden, um die von der Energiewirtschaft geforderte Planungssicherheit zu schaffen.

8.2 Subventionen und Vorschriften vs. Lenkungsabgaben

Die bis 2020 vorgesehenen Massnahmen zur Umsetzung der Energiestrategie basieren weitgehend auf den bestehenden Strategien und Instrumenten zur Förderung der Energieeffizienz und erneuerbaren Energie, sehen aber deren Ergänzung und Ausbau vor. Im Vordergrund stehen Subventionen und Vorschriften. Ab 2020 sollen diese durch Lenkungsabgaben und allenfalls einer umfassenden ökologischen Steuerreform ergänzt oder ersetzt werden. Der Bundesrat hält ausdrücklich fest, dass mit den Massnahmen des ersten Pakets die avisierten Ziele nicht zu erreichen sind.

Aus Sicht der politischen Umsetzbarkeit ist diese Gliederung der Energiestrategie in zwei Schritte nachvollziehbar. Auch wenn die ökonomische Theorie die Erhebung einer Lenkungsabgabe auf fossilen Energieträgern als wirkungsvolles und effizientes Instrument nahelegen würde, so dürfte deren Einführung kurzfristig kaum möglich sein. Einerseits stellen sich bei der Lenkungsabgabe viele Umsetzungsfragen, die nicht ausserhalb einer politischen Diskussion gefällt werden können. Hierzu gehört die Frage, wie die Einnahmen aus der Abgabe verwendet werden bzw. in welcher Form sie der Bevölkerung und Wirtschaft rückzuerstatten sind. Andererseits stossen Bonussysteme bzw. Systeme, die ein bestimmtes Verhalten belohnen, erfahrungsgemäss auf weit höhere politische Akzeptanz als Instrumente, die ein bestimmtes Verhalten finanziell bestrafen (Malus). Diese kommen deshalb häufig erst dann zur Anwendung, wenn sich andere Instrumente nicht als ausreichend erwiesen haben. Die Preisüberwachung erachtete es in diesem Sinne als richtig, sich auf eine Diskussion des ersten Massnahmenpakets einzulassen, wenn am Ziel, ab 2020 eine möglichst staatsquotenneutrale Lenkungsabgabe einzuführen, festgehalten wird.

8.3 Massnahmen bis 2020

Auch wenn die Stossrichtung des ersten Massnahmenpakets nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird, sind die einzelnen Massnahmen bezüglich ihrer Kosten und Wirkungen zu hinterfragen. Mit der finanziellen Unterstützung von Gebäudesanierungen und privaten Photovoltaikanlagen gehen nicht zu unterschätzende Mitnahmeeffekte einher. Es werden Investitionen subventioniert, die der Bauherr aus ökologischer Überzeugung oder auch finanziellen Überlegungen ohnehin ergriffen hätte. Insbesondere letzteres gilt es zu verhindern. Die Preisüberwachung wird die konkrete Ausgestaltung der Massnahmen kritisch hinterfragen und Mitnahmeeffekte, die aus dem Einsatz von ineffizienten Politikinstrumenten resultieren, aufzeigen.

Im Vordergrund stand 2012 die Revision der Stromverordnungsverordnung (StromVV), die bereits einen ersten wichtigen Punkt des Massnahmenpakets, nämlich die Förderung von Investitionen in Stromnetze, umsetzen sollte. Vorgesehen ist, die Abgeltung der Stromnetzbetreiber auf eine neue Basis zu stellen und gleichzeitig zu erhöhen. Hierzu wurde die in der StromVV vorgesehene Berechnungsmethode des maximal zulässigen Kapitalkostensatzes für Stromnetze neu festgelegt. Die resultierende höhere Verzinsung des in Stromnetze investierten Eigen- und Fremdkapitals soll einen Anreiz für zusätzliche Investitionen in die Stromnetze schaffen. Die Preisüberwachung hat diese Massnahme aufgrund ihres erheblichen Preiseffekts – die Netznutzungsentgelte steigen jährlich um rund CHF 200 Millionen – im Detail analysiert und in der vorgeschlagenen Form letztlich abgelehnt. Sie befürchtet erhebliche Mitnahmeeffekte. Die Überlegungen werden nachfolgend erläutert.

8.4 Erhöhung des Kapitalkostensatzes (WACC) für Stromnetze?

Ungenügende Indizien für zu geringe Investitionen

Unbestritten ist, dass die Stromnetze unterhalten und periodisch erneuert werden müssen, wenn auch künftig eine hohe Versorgungssicherheit gewährleistet werden soll. Ein Ausbau wird voraussichtlich schon deshalb nötig sein, weil die Bevölkerung wächst. Die Energiewende, die auf den Zubau von erneuerbaren Energien und dezentraler Produktion setzt, bedingt einen Umbau der Netze und des Energiesystems. Investitionen werden nötig sein, deren Höhe ist naturgemäss schwierig zu prognostizieren.

Aus dem unklaren Bedarf zu schliessen, dass zur Zeit zu wenig investiert würde, ist allerdings nicht möglich. Entsprechende Indizien konnten keine vorgelegt werden. Gemäss der Eidg. Elektrizitätskommission betragen die Investitionen in Netze 2011 CHF 1,5 Milliarden.²⁴ Dies bei einem kumulierten Anschaffungsrestwert der Netze von CHF 19 Milliarden. Selbst wenn einiger Erneuerungsbedarf besteht, weist ein Investitionsvolumen von CHF 1,5 Milliarden kaum auf eine ungenügende Investitionstätigkeit hin. Dies spricht gegen die Notwendigkeit einer dringlichen Erhöhung der Abgeltung von Stromnetzbetreibern.

²⁴ Aline Clerc, Eidg. Elektrizitätskommission, Präsentation am ECom Forum vom 16. November 2012.

Höhere Gewinne, zusätzliche Investitionen? – Einfluss unbestrittener Investitionshemmnisse blieb unberücksichtigt

Die Erhöhung des Kapitalkostensatzes führt unter sonst gleichen Bedingungen zu einer Erhöhung der Gewinne der Stromnetzbetreiber von rund CHF 200 Millionen im Jahr. Wofür sie diese Gewinne einsetzen, steht ihnen frei. Indem auch Neuinvestitionen besser rentieren, wird zwar ein gewisser Investitionsanreiz geschaffen. Hierfür ist es aber nicht nötig, die kalkulatorische Rendite auf längst getätigten und buchhalterisch teilweise bereits vollständig abgeschriebenen Stromnetzen zu erhöhen. Die Erhöhung des Kapitalkostensatzes für bestehende Netze schafft keinen oder höchstens indirekt einen diffusen Investitionsanreiz.

Bekannt und unbestritten ist, dass verschiedene Erweiterungs- und Neubauten von Stromleitungen geplant, aufgrund von Bewilligungsverfahren und politischen Widerständen aber noch nicht ausgeführt werden konnten. Diese Projekte verzögerten sich somit nicht aufgrund der mangelnden Finanzierbarkeit und lassen sich auch bei einer höheren Renditeerwartung nicht früher realisieren.

Die heutige Regulierung ist investitionsfreundlich und schliesst Verluste aus

Die heutige Cost-Plus-Regulierung der Stromnetze ist sehr investitionsfreundlich. Erweiterungs- und Ersatzinvestitionen erhöhen die anrechenbaren Kosten, selbst wenn sie den Konsumenten keinen unmittelbaren Nutzen stiften. Es besteht tendenziell die Gefahr, dass zu viel investiert wird (goldplating).

Entwickelt sich die Nachfrage nach Strom nicht wie zum Zeitpunkt der Netzinvestitionen erwartet oder sinkt sie gar aufgrund einer Konjunkturbaisse, ergibt sich für die Netzbetreiber keine Einbusse. Das Gesetz erlaubt ihnen, die Ausfälle mittels höherer Netznutzungsentgelte zu kompensieren und die ihnen regulatorisch zugestandene Rendite zu realisieren. Die Preisüberwachung kritisierte, dass diese Abwälzung von Unternehmensrisiken im Revisionsprojekt nicht näher analysiert und weitgehend unberücksichtigt blieb.

Kritik an der Studie der IFBC

Die neue Herleitungsmethodik für den Kapitalkostensatz stützt sich auf eine Studie der Beratungsfirma IFBC AG. Sie verfügt über verschiedene Schwachstellen. Nachfolgend werden drei Punkte aufgezeigt, die die angestrebte Herleitung des Kapitalkostensatzes für Stromnetzbetreiber gestützt auf Marktdaten systematisch verfälschen.

1. Wie bereits erwähnt, berücksichtigt die Studie die Besonderheiten der Schweizer Strommarktregulierung ungenügend. Zumindest in der Gesamtwürdigung wäre die Tatsache, dass wesentliche Risiken vom Unternehmen auf die Verbraucher überwältigt werden, zu berücksichtigen. Gleiches gilt für den Umstand, dass die Stromnetzbetreiber auf das Tarifjahr 2009 dank der Einführung des Stromversorgungsgesetzes massive kalkulatorische Aufwertungsgewinne realisieren konnten.
2. Das massiv gestiegene Angebot an Strom aus Wind und Photovoltaik in Deutschland liess die

Rentabilität von Investitionen in ausländische Gas- und Kohlekraftwerke sowie die Einnahmen aus dem Handel mit Pumpspeicherstrom der Schweizer Energieversorger sinken. Dies kann sich in einer schlechteren Bonität der betroffenen Unternehmen äussern. Die sich daraus ergebenden höheren Refinanzierungskosten beziehen sich allerdings auf Produktion und Handel und dürfen nicht den Netzen angelastet werden. Die Studie trägt diesem Punkt nicht Rechnung und akzeptiert damit einen zu hohen Bonitätszuschlag.

3. Die Methodik versucht, Renditeschwankungen für Stromnetzbetreiber auszugleichen, in dem für verschiedene Modellparameter Ober- und Untergrenzen eingeführt werden. Dies führt zu einer erneuten Risikoverschiebung vom Unternehmen zu den Konsumenten. Zudem ergibt sich aus hohen Untergrenzen eine grosszügige Minimalverzinsung, die sich im freien Markt nicht beobachten lässt. Eine Rendite der Bundesobligation unter 250 Basispunkten, die dem Modell als Schätzbasis für die Komponente des risikolosen Zinssatzes dient, wird ausgeschlossen, obschon sich der effektive Wert 2012 um die 50 bis 60 Basispunkte bewegte. Bei einer weiteren Modellkomponente, der Marktrisikoprämie, lag der langjährige Durchschnitt gemäss IFBC bei 4,6 Prozent.²⁵ Die von IFBC festgelegte Untergrenze liegt mit 4,5 Prozent sehr nahe, die Obergrenze mit 5,5 Prozent dagegen relativ weit entfernt vom langjährigen Durchschnitt. Seit 1973 lag die Marktrisikoprämie 18 Mal unter 4,5 Prozent, wo das Modell die Untergrenze legt.²⁶ Die Obergrenze des Modells von 5,5 Prozent wurde im gleichen Zeitraum dagegen nur einmal knapp geritzt. Daraus ergibt sich eine systematische Verzerrung zu Gunsten der Anbieter. Eine wissenschaftlich überzeugende Begründung für die Ober- und Untergrenze bietet IFBC nicht.

Erhöhung der Netznutzungsentgelte ohnehin zu erwarten

Neben der geänderten Methodik führt das Auslaufen der Übergangsbestimmung Art. 31a StromVV, die eine Reduktion des WACC um 1 Prozent aufgrund der Strompreiserhöhungen auf das Jahr 2009 vorsah, zu einer weiteren Erhöhung der Entschädigung für Stromnetze um rund CHF 80 Millionen bis CHF 100 Millionen pro Jahr. Weitere Preiserhöhungen sind in Folge eines Leitsentschieds des Bundesgerichts vom 3. Juli 2012²⁷ und dem darauf abstellenden Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. November 2012 zu erwarten. Diese Urteile erlauben den Netzbetreibern durch Betriebskosten finanzierte Investitionen früherer Jahre zu aktivieren und als kalkulatorische Kapitalkosten gegenüber dem Regulator erneut geltend zu machen. Die Auswirkungen dieses Entscheids auf die Netznutzungsentgelte werden sich erst abschätzen lassen, wenn eine grössere Anzahl

²⁵ IFBC: Risikogerechte Entschädigung für Netzbetreiber, 27. April 2012, Präsentation im Rahmen der Arbeitsgruppe StromVV, S. 20.

²⁶ A.a.O.

²⁷ Urteil des Bundesgerichts vom 3. Juli 2012 (2C_25/2011) sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. November 2012 (A 2583/2009).

der Stromnetzbetreiber den erweiterten gesetzlichen Kalkulationsspielraum genutzt und die Tarife entsprechend neu festgelegt hat.

Folgerungen

Aufgrund dieser Überlegungen kam der Preisüberwacher zum Schluss, dass keine Notwendigkeit und schon gar keine Dringlichkeit besteht, den Stromnetzbetreibern eine höhere Rendite zuzugestehen. Zudem schadet es der Voraussehbarkeit der Regulierung, wenn Teile eines 2008 politisch errungenen Kompromisses bereits zum zweiten Mal in Frage gestellt werden, ohne gleichzeitig andere Schwachstellen des Stromversorgungsgesetzes anzugehen.

9. Gastarife

Der seit September 2011 auf der Webseite des Preisüberwachers verfügbare Gaspreisvergleich zeigt, welche Gasversorgungsunternehmen (GVU) die höchsten Gaspreise verrechnen. Auf diese Weise konnten die fünf teuersten GVU bestimmt und einer vertieften Analyse unterzogen werden. Diese Analysen bestätigen weitgehend die Ergebnisse der 1997 zu den Gaspreisen durchgeführten Untersuchung und verdeutlichen, dass die Netzzugangspreise in einem sich öffnenden Markt sowie die Berechnungsmethode für diese Preise immer wichtiger werden.

9.1 Analyse der einzelnen Fälle

Ausgehend vom auf seiner Webseite verfügbaren Gaspreisvergleich hat der Preisüberwacher die Tarife der folgenden Unternehmen genauer analysiert: *Services Industriels* der Gemeinde Moudon, *Technische Betriebe Glarus*, *Industrielle Betriebe Interlaken*, *VO Energies SA* und *Regiogaz SA*.

Bei den **Services Industriels in Moudon** hat der Preisüberwacher festgestellt, dass keine Kosten- und Leistungsabrechnung geführt wird. Die im Gasbereich verursachten Kosten sind daher nicht vollständig erfasst. So wird beispielsweise nur ein Teil der für das zur Verfügung gestellte Kapital an die Gemeinde bezahlten Zinsen dem Gassektor belastet. Die *Services Industriels* können die Gastarife folglich nicht aufgrund der Kosten und Einnahmen festsetzen. Obwohl die aktuellen Tarife schon seit mehreren Jahren in Kraft sind, konnte der Preisüberwacher einen Missbrauch nicht ausschliessen. Er hat von der Gemeinde Moudon verlangt, so rasch wie möglich eine Kosten- und Leistungsabrechnung einzuführen, mit der die Tarife korrekt berechnet werden können. Der Preisüberwacher will die Gastarife der Stadt Moudon zu einem späteren Zeitpunkt erneut prüfen.

Bei den **Technischen Betrieben Glarus** (TBG) hat der Preisüberwacher diverse preistreibende Faktoren identifiziert. Einerseits ist das Netz der TBG relativ alt und daher teuer im Unterhalt. Ausserdem mussten sich die TBG für die Gasversorgung an verschiedene Netze anschliessen. Dafür bezahlen sie jedem Anbieter einzeln ein Netznutzungsentgelt, was kumuliert (Pancaking) den Gasendpreis verteuert. Andererseits geben die TBG gute Ergebnisse in Form von Rabatten an ihre Kundschaft weiter. Das ist aus administrativer Sicht einfacher und

wirtschaftlicher als häufige Tarifanpassungen, die von der zuständigen Behörde jeweils bewilligt werden müssen. Die Tarife der TBG lassen sich allein aufgrund der Tatsache, dass sie hoch sind, nicht als missbräuchlich im Sinne des Preisüberwachungsgesetzes (PüG) bezeichnen. Gemäss Information der TBG soll 2013 ein neues Modell zur Tarifberechnung eingeführt werden, das sich auf die am 1. Oktober 2012 vom Verband der Schweizerischen Gasindustrie (VSG) festgelegten Regeln stützt. Der Preisüberwacher behält sich vor, die Tarife der TBG zu diesem Zeitpunkt erneut zu überprüfen.

Mit der 2012 in Kraft getretenen Tarifierhöhung haben die **Industriellen Betriebe Interlaken** (IBI) ebenfalls Eingang in die Liste der GVU mit den teuersten Gaspreisen gefunden. Mittels der erwähnten Erhöhung wurde die Preisanhebung seitens der Lieferanten auf die Kundschaft überwältigt. Wie die TBG befinden sich auch die IBI ganz am Ende der Vertriebskette und haben keinen direkten Zugang zum Netz des Regionalversorgers, was den Gaseinkaufspreis verteuert. Hohe Kosten verursachen auch die ungünstige Netzstruktur der IBI (relativ wenig verkaufte GWh pro km Netz) sowie die Tatsache, dass das Unternehmen vor allem Haushalte bedient und keine Industriebetriebe zu seinen Kunden zählt. Angesichts dieser Voraussetzungen und gestützt auf eine Bilanzprüfung des Unternehmens sind die Tarife der IBI nach Meinung des Preisüberwachers nicht missbräuchlich im Sinne des PüG.

VO Energies SA: Nach der Analyse der von der VO Energies SA eingereichten Dokumente verzichtet der Preisüberwacher darauf, die vom Unternehmen verrechneten Gastarife weiter zu untersuchen. Selbst wenn man die von der Preisüberwachung verwendeten Standards zur Berechnung der Abschreibungen²⁸ und des Netznutzungsentgelts (WACC)²⁹ heranzieht, liefern die letzten Jahresabschlüsse keine Hinweise auf einen Preismissbrauch.

Die VO Energies SA wurde am 28. Juni 2012 gegründet. Die neue Gesellschaft nimmt sämtliche Aufgaben im Gasbereich wahr, die früher von der Société Electrique du Châtelard SA ausgeführt wurden. Der Preisüberwacher behält sich das Recht vor, die Gastarife erneut zu prüfen, sobald die Zahlen eines oder mehrerer Jahresabschlüsse der neuen Gesellschaft vorliegen.

Die **Regiogaz SA** ist für den Gasvertrieb im Jura zuständig. Fünf Gemeinden haben die Gesellschaft mit der Gasversorgung ihrer Kundinnen und Kunden betraut. Die Netze bleiben zwar Eigentum der einzelnen Gemeinden. Die Konsumentinnen und Konsumenten bezahlen aber dennoch alle den gleichen Tarif. Der Preisüberwacher hat die fünf betroffenen Gemeinden (Delémont, Courrendlin, Courroux, Courtételle und Rossemaison) kontaktiert und ihnen einen vollständigen Fragebogen zur Evaluierung der Situation zukommen lassen. Die Gemeinden haben die Kompetenz zur Beantwortung der Fragen an

²⁸ Kalkulatorische Abschreibungen gemäss der Methode der PUE: lineare Abschreibung über 50 Jahre auf den Anschaffungswert der Gasinfrastruktur.

²⁹ Der Preisüberwacher berechnet den WACC-Satz gemäss der im Bericht „Schweizer Gasmarkt und Kosten des Netzzugangs“ beschriebenen Methode (zu finden unter www.preisueberwacher.admin.ch unter Dokumentation > Publikationen > Studien & Analysen > 2011).

die Regiogaz SA delegiert. Da die Regiogaz nicht über die erforderlichen Informationen verfügt, hat sie wiederum ein spezialisiertes Büro mit dieser Arbeit und der Berechnung einer den neuen Branchenregeln (NEMO) entsprechenden Briefmarke beauftragt. Die Ergebnisse werden für Frühling 2013 erwartet.

9.2 Feststellungen und Aussichten

Wie schon 1997 importieren Swissgas und die Regionalgesellschaften das Gas nach wie vor auf Basis langfristiger Verträge mit den ausländischen Lieferanten und Produzenten und verkaufen dieses Gas über Partnerschaftsverträge zum Einstandspreis an ihre Kundschaft weiter.

1997 hatte der Preisüberwacher festgestellt, dass der Preis umso höher war, je mehr Händler bzw. Wiederverkäufer zwischen den Regionalgesellschaften und den Endkundinnen und -kunden zwischengeschaltet waren. Angesichts der Liberalisierung des Gasmarktes hat sich dieses Problem offenbar noch verschärft, lässt sich doch die Gründung von Unternehmen beobachten, die sich ausschliesslich auf den regionalen oder lokalen Gastransport konzentrieren. Seit Oktober 2012 kalkulieren gewisse Gasnetzbetreiber ihre Netzzugangsentgelte gemäss der von der Branche entwickelten Methode (Verbändevereinbarung). Diese Methode legt namentlich die Eckwerte fest, die zur Berechnung der Abschreibungen, der Lebensdauer der Anlagen und des Zinssatzes für die Infrastrukturen zu verwenden sind. Dazu hat der Preisüberwacher bereits 2011 seine Meinung geäussert (vgl. Fussnote 29). Die betreffende Methode wird erst seit Kurzem angewendet, weshalb sich die Auswirkungen noch nicht abschätzen lassen. Dem Preisüberwacher sind jedoch schon Preiserhöhungen bekannt, die sich durch die neue Berechnungsmethode ergaben. Der Preisüberwacher will 2013 die Auswirkungen der neuen Berechnungsmethode auf die Preise untersuchen und falls nötig bei den betroffenen Unternehmen intervenieren.

10. Öffentlicher Verkehr

Der Preisüberwacher und der Verband öffentlicher Verkehr VöV haben sich im Rahmen einer einvernehmlichen Regelung auf reduzierte Preiserhöhungen per 8. Dezember 2012 geeinigt. Die erzielte Vereinbarung beinhaltet eine Reduktion der ursprünglich vorgesehenen Erhöhung beim Normaltarif T 600, den Halbtax-Abonnementen, den GA 2. Klasse sowie bei den Tageskarten. Die Vereinbarung bringt den Bahnkundinnen und Bahnkunden über 2 Jahre gerechnet eine „Entlastung“ von rund CHF 34 Mio. Der Preisüberwacher musste sich auch mit den laufenden Gesetzesänderungen im Rahmen der Bahnreform 2 befassen. Verschiedene der diskutierten Vorschläge stellten die Zuständigkeit des Preisüberwachers im Bahndossier in Frage. Schliesslich nahm das Parlament aber davon Abstand, die Kompetenzen des Preisüberwachers bei der Tarifprüfung zu beschränken.

10.1 Die Tarifierfassung im Direkten Verkehr per Dezember 2012

Anfangs Februar 2012 gab der VöV eine geplante Erhöhung der Preise im Direkten Verkehr per Dezember 2012 um durchschnittlich 6,5 Prozent bekannt. Grund für die relativ starke Preiserhöhung ist die Erhöhung der Trassenpreise durch den Bund, welcher damit einen höheren Beitrag der Benutzer des öffentlichen Verkehrs erzwingt.

Gemäss einer Untersuchung der ETH (in Zusammenarbeit mit SBB-Cargo) aus dem Jahr 2007 waren bei den SBB die Normgrenzkosten der Trassennutzung, also die direkt zurechenbaren Kosten einer Fahrt, über den Mindestpreis zu 47 Prozent gedeckt. Unter Berücksichtigung des Deckungsbeitrages, der nur im Personenverkehr, nicht aber im Güterverkehr erhoben wird, steigt der entsprechende Wert auf 69 Prozent. Der umsatzstarke Personenfernverkehr hatte vermutlich die Normgrenzkosten (unter Berücksichtigung des Deckungsbeitrages) bereits vor der Erhöhung gedeckt, oder wies sicherlich die höchste Normgrenzkostendeckung aus.

Unabhängig davon sieht die massgebende Verordnung³⁰ Trassenerlössteigerungen beim Fernverkehr vor, die mehr als doppelt so hoch sind wie beim Regionalverkehr. Obwohl die Trassenpreise eine reine Kostenbeteiligung sein sollten, wird hier aber offensichtlich gezielt die hohe Zahlungsbereitschaft ausgenutzt. Mit den 2011 beschlossenen und ab 2013 wirksamen Trassenpreiserhöhungen wird ein Teil der Übergewinne des SBB Fernverkehrs gezielt abgeschöpft. Während der SBB Fernverkehr durch Gewinnreduktionen einen Teil der Erhöhung selber trägt, sieht sich der stark subventionierte Regionalverkehr gezwungen, die erhöhten Kosten zu überwälzen.

Neu werden vom Bund in den Hauptverkehrszeiten höhere Trassenpreise erhoben als in den Nebenverkehrszeiten. In dem Sinn war es dem Preisüberwacher ein Anliegen, dass die Kunden, die nicht vorwiegend zu Hauptverkehrszeiten unterwegs sind, weniger stark belastet werden. Dies findet zunächst Niederschlag bei Billetten zum Normaltarif 2. Klasse, die 3 Prozent anstatt 4 Prozent erhöht werden (Billette 1. Klasse 6,5 Prozent statt 7 Prozent), im Verzicht der Erhöhung der Preise der 9.00 Uhr-Tageskarten sowie in der reduzierten Erhöhung derjenigen Generalabonnemente, die nachweislich weniger oft zu Spitzenzeiten benutzt werden. Eine geringere Reduktion der Erhöhung wurde auch für die Halbtaxabonnemente und die übrigen Generalabonnemente 2. Klasse vereinbart.

Um attraktive Preise für die Nebenverkehrszeiten zu erreichen, wurde zudem vereinbart, dass der VöV bis Ende 2013 Alternativen zum heutigen Generalabonnement anbietet, welche ausserhalb der Hauptverkehrszeiten zusätzliche Kunden auf die Bahn bringen. Eine bessere Auslastung der Züge in den Nebenverkehrszeiten soll mithelfen, die hohen Kosten zu decken und den Bedarf für zukünftige Preiserhöhungen zu reduzieren.

Indem der Preisüberwacher in der einvernehmlichen Regelung mit dem VöV vom 12. Juli 2012 die Erhöhung der Preise für Billette zum Normaltarif reduziert und die Preise auf mindestens zwei Jahre fixiert hat, konnte verhindert werden, dass Benutzer des öffentlichen Verkehrs

³⁰ Vgl. Eisenbahn-Netzzugangsverordnung, SR 742.122.

übermässig mehr belastet werden. Der Preisüberwacher leistet damit einen Beitrag dazu, dass die Preismassnahmen die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs nicht zu stark beeinträchtigen.

Die Einzelheiten zu den Preismassnahmen können der gleichzeitig publizierten einvernehmlichen Regelung entnommen werden.

10.2 Revision des Personenbeförderungsgesetzes

Die Kompetenzen des Preisüberwachers bei der Überprüfung der Tarife des öffentlichen Verkehrs werden nicht beschnitten. Der Ständerat hat sich in der Frühlingssession 2012 im Rahmen der Beratungen zur Bahnreform 2 schlussendlich doch dem Nationalrat angeschlossen und seine ursprüngliche Absicht aufgegeben, im Personenbeförderungsgesetz³¹ die Gewinnvorgaben der öffentlichen Hand für den Preisüberwacher für verbindlich zu erklären. Durch die Immunisierung der Gewinnvorstellungen des Eigners wäre die unabhängige Tarifaufsicht durch den Preisüberwacher sehr stark relativiert worden³².

In den letzten Jahren haben die SBB dank einem Wachstum, das die Planungen regelmässig übertroffen hat, die Gewinnziele stets übertroffen. Genau in dieser Phase ist der Bundesrat von allgemein formulierten Gewinnzielen in den strategischen Zielen der SBB, welche mit den Formulierungen im Preisüberwachungsgesetz grundsätzlich vereinbar gewesen waren, dazu übergegangen, die Gewinnvorgaben konkret zu beziffern. Dies hat dazu geführt, dass die Gewinnvorgaben unabhängig von wettbewerbspolitischen Grundsätzen vom Bundesrat stets höher gesetzt wurden.

Nach dem Entscheid des Parlaments vom Frühling 2012 bleiben die Tarifprüfungskompetenzen des Preisüberwachers unangetastet. Trotzdem wird der Kampf gegen überhöhte Preise auf einzelnen Strecken für den Preisüberwacher schwieriger, denn das Personenbeförderungsgesetz sieht im neuen Artikel 15 vor, dass die Preise nicht nur kostenabhängig, sondern auch angebotsabhängig gestaltet werden können und eine Quersubventionierung innerhalb der Sparte möglich ist. Nachdem via Trassenpreise indirekt schon eine Quersubventionierung vom Fernverkehr hin zu Regionalverkehr und Güterverkehr stattfindet, wird es für den Preisüberwacher jedenfalls nicht einfacher, die Kunden wirksam vor überhöhten Preisen zu schützen.

11. Bankkontogebühren für Auslandschweizer

Die Gebühren und Spesen für das Führen eines Bankkontos in der Schweiz für Kunden mit Wohnsitz im Ausland differieren von Bank zu Bank erheblich. Der Wettbewerb scheint zu spielen. Zu diesem Schluss gelangte die Preisüberwachung nach einer Umfrage bei 32 Bankinstituten. Die Preisüberwachung hatte mehrere Beschwerden von Bankkunden und der Auslandschweizer-Organisation erhalten, wonach verschiedene Bankinstitute Schweizern mit Wohnsitz im Ausland diskriminierende

Gebühren für die Kontoführung verrechneten. Ende August 2012 verlangte mehr als die Hälfte der befragten Banken bei Klienten mit Wohnsitz im Ausland keine zusätzlichen Gebühren. Es ist indessen nicht ausgeschlossen, dass weitere Banken dazu übergehen könnten, Kunden mit Wohnsitz im Ausland zusätzliche Gebühren zu verrechnen. In der aktuellen Situation obliegt es den Bankkundinnen und -kunden, Gebühren und Spesen der Bankinstitute zu vergleichen und das beste Preis-/Leistungsverhältnis zu wählen.

Die Preisüberwachung hat im Verlaufe des Jahres 2012 verschiedene Beschwerden erhalten, namentlich auch von der Auslandschweizer-Organisation (ASO), wonach seit einiger Zeit verschiedene Banken dazu übergegangen sind, bei Kunden mit Wohnsitz im Ausland diskriminierende Gebühren für die Kontoführung zu verlangen. Gemäss diesen Klagen werden diese Gebühren automatisch erhoben, unabhängig davon, ob auf dem Konto eine Bewegung stattfindet oder nicht und auch unabhängig vom Wohnsitzland des Bankkunden.

Um sich einen Gesamtüberblick zu verschaffen, hat die Preisüberwachung die Gebührensituation bei den Schweizer Banken für die Kontoführung von Schweizer Kunden mit Wohnsitz im Ausland genau analysiert. Sie hat zu diesem Zweck einen Fragebogen an eine Auswahl von Schweizer Finanzinstituten geschickt. Angeschrieben wurden sämtliche Kantonalbanken, die Bank Coop, die Migros Bank, die BSI SA, die Credit Suisse, PostFinance, die Raiffeisenbank, die UBS und die Bank Valiant.

11.1 Kosten der Kontoführung bei Kunden mit Wohnsitz im Ausland

Die Auswertung der bei den 32 Finanzinstituten erhobenen Informationen zeigt, dass Ende August 2012 mehr als die Hälfte der Institute den Kunden mit Auslandswohnsitz keine zusätzlichen Gebühren auferlegt³³. Die Berner Kantonalbank und die PostFinance hatten verlauten lassen, dass sie ebenfalls neue Gebühren für diesen Kundentyp einführen werden. Leider ist nicht auszuschliessen, dass sich diese Tendenz fortsetzen könnte. 15 der 32 befragten Institute verrechneten Kunden mit Wohnsitz im Ausland bereits zusätzliche Gebühren. Diesbezüglich hat der Preisüberwacher festgestellt, dass die Tarifstrukturen von Institut zu Institut stark variieren, sowohl was die Gebührenhöhe als auch was die Regeln der Anwendung betrifft.

Die Mehrheit der Banken, welche von Kunden mit Wohnsitz im Ausland zusätzliche Gebühren verlangen, wandten für alle Kunden im Ausland einen Einheitstarif („flat fees“) an. Diese Kosten variierten von Bank zu Bank enorm, bewegten sie sich doch in einer Schere von CHF 48.- (Banque Cantonale du Jura) bis CHF 1'000.-

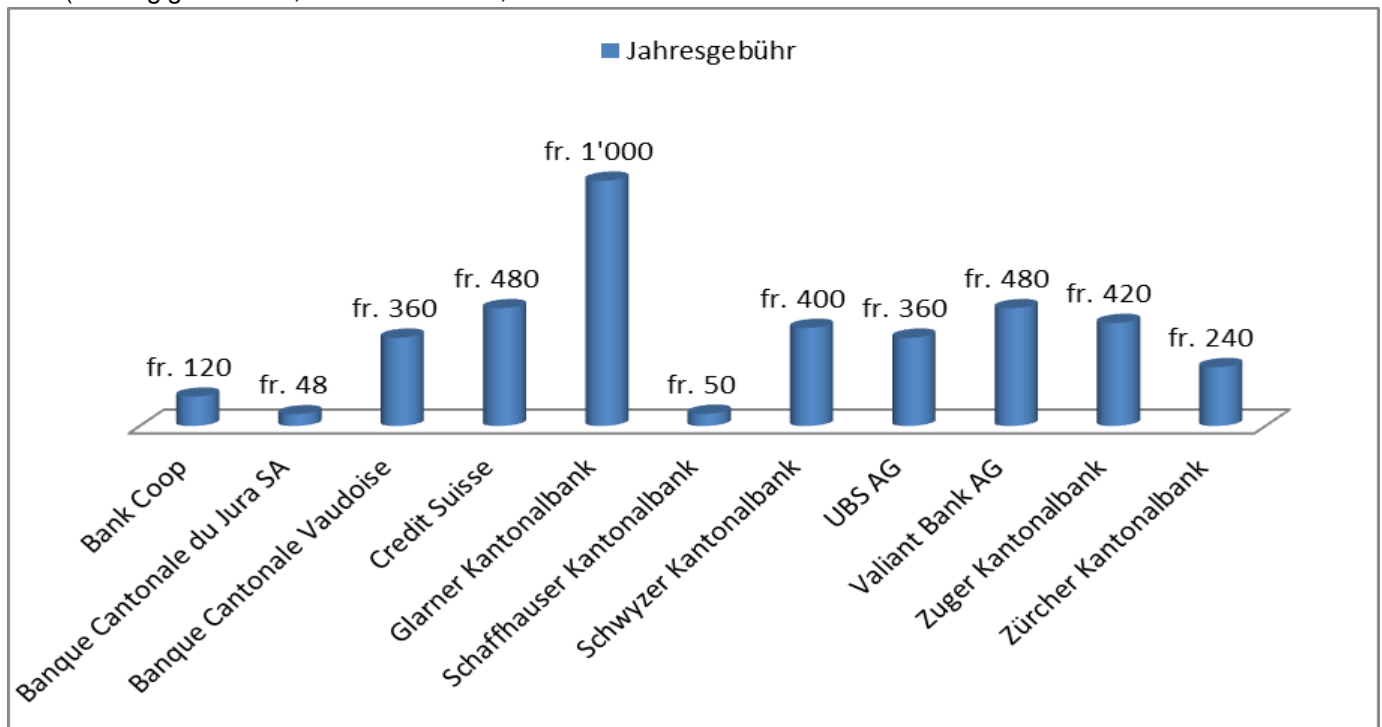
³¹ SR 745.1.

³² Vgl. dazu Jahresbericht Preisüberwacher 2011, RPW 2011/5 S. 715 f.

³³ Liste der Institute, die den Kunden mit Wohnsitz im Ausland keine zusätzlichen Gebühren verlangen: Appenzeller Kantonalbank, Banca dello Stato del Canton Ticino, Banque Cantonale de Fribourg, Banque Cantonale de Genève, Banque Cantonale du Valais, Banque Cantonale Neuchâteloise, Basler Kantonalbank, Berner Kantonalbank (bis 30. September 2012), BSI SA, Graubündner Kantonalbank, Luzerner Kantonalbank AG, Nidwaldner Kantonalbank, Obwaldner Kantonalbank, PostFinance (bis 31. Dezember 2012) St. Galler Kantonalbank AG, Thurgauer Kantonalbank und Urner Kantonalbank.

(Glarner Kantonalbank). Die Ausnahmeregeln von diesen Gebühren sind ebenfalls alles andere als homogen. Gewisse Banken verzichteten bei Kunden mit Wohnsitz im Ausland auf zusätzliche Gebühren, wenn der Einlagewert eine gewisse Mindestgrenze erreicht (ab CHF 10'000.- bei der Schaffhauser Kantonalbank, bis CHF 1'000'000.- bei der Credit Suisse) oder bei Kunden bis zu einem gewissen Alter (bis 18 Jahre bei der Zürcher Kantonalbank, bis 25 Jahre bei der Bank Coop). Andere Banken nahmen gewisse Kundenkategorien (zum Beispiel Hypothekar- oder Baukreditnehmer oder Kunden mit einem Vermögensverwaltungsauftrag) oder gewisse Kontotypen aus (Freizügigkeitskonti, 3. Säule Konti, Konti für ein

Mietzinsdepot oder Geschenkkonti). Zu beobachten war ferner, dass die Waadtländer Kantonalbank Kunden mit Auslandswohnsitz ausnahm, wenn diese eine enge Beziehung zur Schweiz haben (zum Beispiel Schweizer mit Wohnsitz im Ausland, Grenzgänger, welche von einer Schweizer Unternehmung entlohnt werden oder AHV-Bezüger). Grafik 4 vergleicht das Niveau der „flat fees“, welche Kunden mit Auslandswohnsitz jährlich verrechnet werden.



Grafik 4: angewandte „flat fees“ bei Kunden mit Wohnsitz im Ausland

Drei Banken hatten eine Tarifstruktur, welche je nach Wohnsitzland des Kontoinhabers variiert: Die Aargauer Kantonalbank, die Basellandschaftliche Kantonalbank und die Migros Bank. Die Migros Bank nahm die Kunden mit Wohnsitz in den Nachbarländern (Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien und Liechtenstein) aus und wandte bei Kunden mit Wohnsitz in einem Staat der OECD einen reduzierten Tarif an (CHF 60.- statt CHF 120.- jährlich). Die Aargauer Kantonalbank wandte bei Kunden mit Wohnsitz in Deutschland nur den halben Tarif (CHF 180.- statt CHF 360.-) an. Bei Kunden mit Wohnsitz in einem der 70 Länder, die gemäss „Corruption Perception Index“ der Transparency International erhöhten juristischen Risiken und Reputationsrisiken unterliegen, brachte sie hingegen den doppelte Tarif zur Anwendung. Schliesslich offerierte die Basellandschaftliche Kantonalbank Kunden mit Wohnsitz in Frankreich oder Deutschland Vorzugskonditionen (gratis anstelle von CHF 250.- bei Kunden ohne Wertschriftendepot, CHF 250.- statt CHF 500.- pro Jahr bei Kunden mit einem Wertschriftendepot).

Von der Auswertung ausgenommen hat die Preisüberwachung die Raiffeisen Gruppe, weil deren Gebührener-

hebung je nach Raiffeisenbank in der Schweiz unterschiedlich war. Zwar empfiehlt die Zentrale den Mitgliedbanken neuerdings bei Kunden mit Auslandswohnsitz zusätzliche Gebühren zu erheben, jede Mitgliedbank kann aber autonom über ihre Gebührenstrukturen entscheiden. Dies gilt auch bei den Gebühren für Kunden mit Wohnsitz im Ausland.

11.2 Die Argumente der Schweizer Banken

Die Mehrheit der Banken hat als Grund für die zusätzlichen Gebühren juristische Risiken und Reputationsrisiken sowie zusätzliche regulatorische Anforderungen geltend gemacht, welche bei grenzüberschreitenden Finanzaktivitäten von Kunden mit Auslandswohnsitz anfallen. Diese Anforderungen würden bedeutende Investitionen in Bezug auf juristische Kenntnisse, bezüglich der technologischen und logistischen Infrastruktur aber auch in Bezug auf die Ausbildung der Mitarbeiter erfordern. Zudem sei aufgrund der Vorschriften betreffend die Vorbeugung der Geldwäscherei und betreffend grenzüberschreitender Finanzoperationen bei Konten von Kunden mit Wohnsitz im Ausland der Kontrollaufwand für die Banken gestiegen. So müssten sich die Banken namentlich vergewissern, dass die überwiesenen Einlagen dem

Zweck entsprechen, zu welchem das Konto eröffnet worden ist. Rechtliche Konflikte mit ausländischen Behörden könnten den Banken bzw. dem gesamten Schweizer Finanzplatz einen erheblichen Reputationsschaden verursachen. Ernsthafte juristische Streitigkeiten könnten sogar zum Entzug der Banklizenz führen.

In den meisten Fällen zeigen die von den Banken angewandten Tarife keinen klaren Kausalzusammenhang mit den durch die Konten von Kunden mit ausländischem Wohnsitz verbundenen Kosten. Tatsächlich steigt aber der juristisch-reglementarische Support und der Verwaltungsaufwand mit der Komplexität der Bankbeziehung. Ein Portefeuille mit Wertpapieren beispielsweise müsste einen höheren Arbeitsaufwand verursachen als eine Einlage ohne Wertpapiere. Trotz dieses Zusammenhangs verrechnet die Mehrheit dieser Banken ihrer Kundschaft mit Wohnsitz im Ausland „flat fees“, unabhängig von den tatsächlichen Kosten der Bankbeziehung. Die Preisüberwachung hat festgestellt, dass die Basellandschaftliche Kantonalbank die einzige Bank war, die in einem bestimmten Ausmass das Verursacherprinzip respektierte, indem sie Kunden ohne Wertschriften-depot tiefere Gebühren verrechnete.

Anzufügen bleibt, dass es bei einem Inkrafttreten der Steuerabkommen mit Deutschland, Grossbritannien und Österreich nicht auszuschliessen ist, dass auch andere Banken dazu übergehen werden, ihren Kunden in diesen Ländern die Kosten für die verursachte Arbeit in Rechnung zu stellen. Die gleiche Frage könnte sich auch für Kunden mit Wohnsitz in den USA stellen.

11.3 Stellungnahme der Preisüberwachung

Die Preisüberwachung anerkennt, dass die Konten von Kunden mit ausländischem Wohnsitz zusätzliche Kosten verursachen können, die schwierig zu quantifizieren sind. Namentlich für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ist ein Bankkonto in der Schweiz aber oft unverzichtbar. Es ist deshalb erfreulich festzustellen, dass es Banken gibt, welche Kunden mit Wohnsitz im Ausland generell nicht diskriminieren und ihnen keine zusätzlichen Kosten belasten oder immerhin bei Kunden, welche einen engen Bezug haben zur Schweiz, darauf verzichten, zusätzliche Kosten zu verrechnen. Es liegt also in der Verantwortung jedes Einzelnen, die seiner Situation angepasste Lösung zu finden.

Heute stellt die Preisüberwachung fest, dass die Gebühren und Spesen von Bank zu Bank wesentlich differieren und dass der Wettbewerb zu spielen scheint. Es gibt jedenfalls keine Hinweise, dass die Kosten für die Kontoführung von Personen mit Wohnsitz im Ausland auf einer Absprache unter den Banken beruhen würden. In einer Wettbewerbssituation obliegt es aber den Kunden, Vergleiche der Gebühren und Spesen der verschiedenen Banken anzustellen und das Angebot mit dem besten Preis-/Leistungsverhältnis zu wählen. Eine Intervention des Preisüberwachers wäre nur dann möglich, wenn keine zumutbaren Ausweichmöglichkeiten bestünden und die Kunden über keine Handlungsspielräume verfügten. Die Preisüberwachung kann die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer deshalb nur auf die Tatsache aufmerksam machen, dass es in der Schweiz Bankinstitute gibt, die ihren Kunden mit Wohnsitz im Ausland

für ihr Konto keine zusätzlichen Kosten verrechnen³⁴ und dass es Banken wie die Waadtländer Kantonalbank gibt, welche ihre Kunden mit engem Bezug zur Schweiz von den Kosten ausnehmen, die sie sonst Kunden mit ausländischem Wohnsitz in Rechnung stellen.

12. Notariatstarife

Seit dem Erscheinen des letzten Berichts des Preisüberwachers über den Stand der Notariatstarife im Jahr 2009 haben die Kantone Neuenburg und Aargau ihre Tarife angepasst. Im Tessin sollte der Grosse Rat Anfang 2013 über die vom Kanton vorgelegte Gesetzesrevision beraten. Der Preisüberwacher wiederholt seine Aufforderung an die Behörden der Kantone Genf, Waadt und Wallis zur Anpassung ihrer jeweiligen Tarife. Er begründet dies vor allem mit den steigenden Immobilienpreisen. Auch die Tarife in den Kantonen Bern und Jura hält er für zu hoch.

12.1 Zur Erinnerung

Nach der Vergleichsstudie über die kantonalen Notariatsstarife aus dem Jahr 2007³⁵ wurden in den Kantonen Zürich und Glarus die Tarife gesenkt und im Wallis die Gebühren für die Errichtung eines Grundpfandvertrags reduziert. Bei einer Standortbestimmung im November 2009³⁶ wurde über die laufenden Tarifrevisionen in den Kantonen Aargau, Tessin und Neuenburg berichtet sowie über den Entscheid der Behörden in den Kantonen Genf, Waadt und Wallis, trotz der deutlich über dem Durchschnitt liegenden Notariatstarife nichts zu unternehmen. Inzwischen haben die Kantone Aargau und Neuenburg ihre Tarife revidiert. Die Botschaft der Tessiner Kantonsbehörden über die Revision des Notariatsgesetzes wird im Grossen Rat voraussichtlich Anfang 2013 behandelt. In den Kantonen rund um den Genfersee ist hingegen nichts geschehen. Die stetig steigenden Immobilienpreise in dieser Region würden eine Senkung der Tarife für Immobilientransaktionen hingegen zweifelsohne rechtfertigen. In Bern schliesslich bleiben die Notariatsgebühren für Kaufverträge trotz der Anpassungen in den Jahren 2002 und 2006 weiterhin problematisch.

12.2 Revidierte Tarife in den Kantonen NE und AG - Revisionsvorschlag im Kanton TI

In den Kantonen Neuenburg, Aargau und Tessin gilt das freie Notariat, d.h. der Notar ist ein öffentlicher Amtsträger, arbeitet aber auf eigene Rechnung. In den Kantonen mit freiem Notariat (vor allem Westschweizer Kantone) sind die Tarife augenscheinlich höher als in Kantonen mit Amts- oder gemischtem Notariat.

³⁴ Vgl. Fussnote 33.

³⁵ Kantonale Notariatstarife – Vergleich der Gebühren für die öffentliche Beurkundung verschiedener Rechtsakte (zu finden unter www.preisueberwacher.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Studien & Analysen 2007).

³⁶ Gebührenvergleich der kantonalen Notariatstarife – aktuelle Situation, November 2009 (zu finden unter www.preisueberwacher.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Studien & Analysen 2009).

Kanton Aargau

Der Preisüberwacher hat zur Revision des allgemeinen Gebührengesetzes (inkl. Notariatsgebühren) Stellung genommen. Im Jahr 2011 ist das Aargauer Parlament den Empfehlungen des Preisüberwachers gefolgt und hat auf die deutliche Erhöhung der Fixgebühren für Beglaubigungen verzichtet und **die Möglichkeit zur Unterschreitung der festgelegten Gebühren im Gesetz wieder eingeführt**, nachdem diese vom kantonalen Obergericht abgeschafft worden war. Diese Ermessensfreiheit für die Notare war zu Beginn der Neunzigerjahre auf Anregung der Preisüberwachung ins Gesetz aufgenommen worden. Des Weiteren hat sich das Aargauer Parlament zwar gegen die Empfehlung entschieden, den maximalen Stundensatz von CHF 300.– auf CHF 250.– zu senken, dafür wurde der minimale Stundensatz von CHF 180.– abgeschafft, was den Handlungsspielraum der Notare erweitert und den Wettbewerb fördert.

Kanton Neuenburg

Nach der Vergleichsstudie aus dem Jahr 2007 entschied die Neuenburger Regierung, die kantonale Gesetzgebung betreffend Notariate zu überprüfen und den Erlass zur Festlegung der Notariatsgebühren zu revidieren. Die verschiedenen Projekte zur Gebührenanpassung wurden vom Preisüberwacher eingehend analysiert. Im Wesentlichen hat die Kantonsregierung die Sichtweise des Preisüberwachers übernommen. Der neue Erlass zur Festlegung der Notariatsgebühren verweist ausdrücklich auf die Empfehlungen vom 26. Januar 2011 und vom 2. Dezember 2011. Neben einer Senkung um 12 Prozent des Tarifr Rahmens für Grundstückübertragungen wird im neuen Erlass entsprechend den Empfehlungen auf feste Honorartarife verzichtet und besser zwischen amtlichen Tätigkeiten (über Gebühren bezahlt) und Mandatsaufgaben (über ein Honorar entschädigt) differenziert. Zudem fällt die Anpassung der Mindestgebühren tiefer aus als ursprünglich vorgesehen.

Der erste Entwurf sah neben den Gebühren zusätzlich feste Pflichthonorare für verschiedene Rechtsakte vor. Gebühren erheben die Notare für ihre Tätigkeit als öffentliche Amtsträger. Für Tätigkeiten, die nicht unter ihr öffentliches Amt fallen, werden sie dagegen auf Mandatsbasis entschädigt, wobei der Wettbewerb spielen sollte. Feste Pflichthonorare hätten den Wettbewerb zusätzlich geschwächt und dies in einem Bereich, in dem beinahe ein Preismonopol herrscht. Der Preisüberwacher hat deshalb empfohlen, auf diese Pflichthonorare zu verzichten.

Bezüglich der Mindestgebühren ist sich die Preisüberwachung zwar bewusst, dass ein Betrag von CHF 20.– oder CHF 50.– heute nicht mehr ausreicht, um die Mindestkosten einer Beurkundung zu decken. Gleichzeitig ist sie aber der Ansicht, dass eine Vervierfachung der Gebühr nicht unproblematisch ist. Deshalb lautet die Empfehlung, die Gebühren noch einmal zu überprüfen und sie an die effektive Kostenzunahme anzupassen. Dabei sollen alle Parameter berücksichtigt werden, etwa die zunehmende Komplexität der Rechtsakte, die der Preisüberwacher nicht beurteilen kann.

Die Preisüberwachung würdigte die Senkung der Tarife für Immobilientransaktionen um über 12 Prozent als ei-

nen wichtigen Schritt, schlug aber dennoch eine weitere Reduktion vor, um das immer noch hohe Tarifniveau den im Kanton Freiburg geltenden Tarifen anzugleichen. Ein anderer Vorschlag bestand darin, unterschiedliche Tarife für die verschiedenen Regionen des Kantons (Neuenburg vs. La-Chaux-de-Fonds) einzuführen oder den Notaren die Möglichkeit zur Verrechnung tieferer Tarife zu geben. Aus politischen Gründen entschied die Regierung, auf unterschiedliche Tarife für die verschiedenen geografischen Regionen zu verzichten und an der von ihr vorgeschlagenen Senkung festzuhalten, um die Notare im ländlicheren Teil des Kantons nicht noch zusätzlich zu benachteiligen. Für diese geht die Senkung bereits mit Einkommenseinbussen von 18 bis 29 Prozent einher.

Kanton Tessin

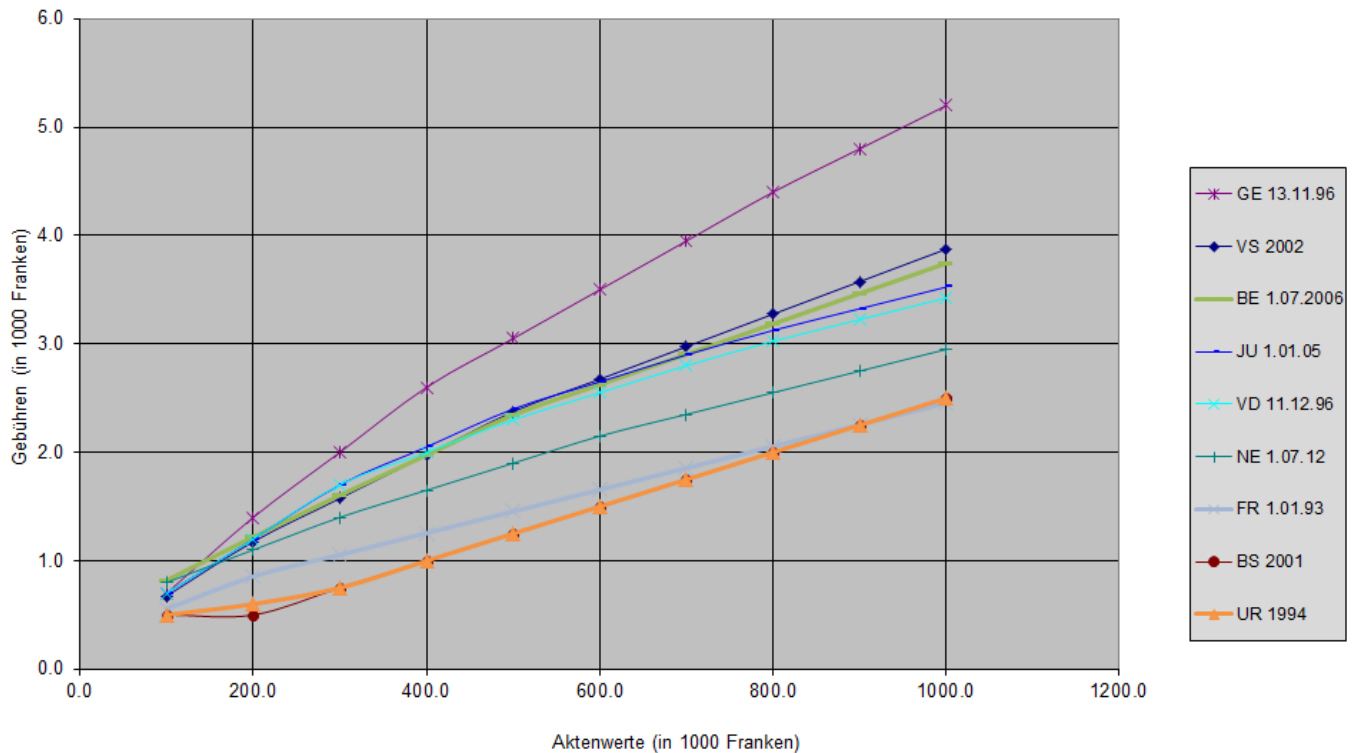
Nach der Vergleichsstudie von 2007 setzte die Tessiner Regierung eine kantonale Kommission ein, um die gesamte Notariatsgesetzgebung zu überprüfen. Gemäss der Botschaft zum Gesetz über die Notariatstarife (zu finden auf der Webseite des Kantons³⁷) soll der Maximaltarif grundsätzlich beibehalten werden (vgl. Art. 1 Abs. 5 des Gesetzes). Die Notare können somit Gebühren verrechnen, die unter den vorgegebenen Tarifen liegen, wodurch sowohl die Marktsituation als auch der effektive Arbeitsaufwand berücksichtigt werden können. So wird ein gewisser Wettbewerb geschaffen. Die Gesetzesrevision sieht zudem eine Senkung des proportionalen Tarifr Rahmens vor (vgl. Art. 5), der für alle Rechtsakte mit ermittelbarem Aktenwert gilt (Immobilientransaktionen, Gründung einer Gesellschaft usw.). Die Mindestgebühren für diesen Tarifr Rahmen sowie für andere Rechtsakte, wie Proteste oder Unterschriftsbeglaubigungen, werden hingegen erhöht. Der Preisüberwacher hatte dem Tessiner Grossen Rat empfohlen, die Gesetzesrevision über die Notariatstarife zu genehmigen.

Die Anhörung der für die Gesetzesrevision zuständigen Arbeitsgruppe durch die Parlamentskommission hat bereits stattgefunden. Die Beratung über das neue Gesetz im Grossen Rat wurde wegen anderer prioritärer Geschäfte jedoch mehrfach verschoben und dürfte nun im 1. Quartal 2013 stattfinden.

12.3 Kantone mit weiterhin überhöhten Tarifen

Die folgende Grafik zeigt, dass die Gebühren für die Übertragung von Grundstücken in den Kantonen Genf, Waadt, Wallis, Jura und Bern nicht nur schweizweit am höchsten sind, sondern auch jene in anderen Kantonen mit gleicher Notariatsorganisation deutlich übertreffen. Diese Kantone haben die Empfehlungen des Preisüberwachers nicht befolgt und dafür Gründe angegeben, die der Preisüberwacher nicht unterstützen kann. Wegen der steigenden Immobilienpreise und aufgrund anderer Faktoren fordert der Preisüberwacher nach wie vor eine Tarifr Anpassung.

³⁷ www.ti.ch/CAN/SegGC/comunicazioni/GC/odg-mes/pdf/6492m.pdf



Grafik 5: Gebührenvergleich Immobilientransaktionen

Kanton Bern

Der Berner Notariatstarif von 2006 legt abgestufte minimale, mittlere und maximale Gebühren für jede Werttranche (CHF 100'000.-, CHF 200'000.- usw.) fest. Die Vergleichsstudie von 2007 bezieht sich auf den Mittelwert, womit die Berner Notariatstarife allerdings bereits zu den höchsten gehören. Stützt man sich hingegen auf die minimale Gebühr, folgt daraus eine durchschnittliche Tarifsenkung von 21 Prozent für Grundstücksübertragungen. Da durch den Tarifrahmen der Wettbewerb zwischen den Notaren angekurbelt wird und gemäss dem Präsidenten des Verbands bernischer Notare die Kundinnen und Kunden bei verschiedenen Notaren Offerten anfordern und den billigsten wählen können, entschied die Preisüberwachung 2009, die Tarife nicht mehr als überhöht zu betrachten und keine weitere Anpassung zu verlangen.

Der Berner Regierungsrat hält in seinem Bericht „Evaluation der Totalrevision der Notariatsgebühren“ vom 16. März 2010 an den Grossen Rat allerdings fest, dass die Notare – im Gegensatz zur Annahme des Preisüberwachers – grundsätzlich den Mittelwert verrechnen müssen, dass Abweichungen nach unten und nach oben nur zulässig seien, wenn der Arbeitsaufwand vom Normalgeschäft deutlich abweicht und dass diese Vorgabe erfüllt sei, da die Notare in drei Viertel aller Fälle den Mittelwert verrechneten.

Im Antrag des Regierungsrates zur Ablehnung der Motion Bhend, welche die Abschaffung der Mindestgebühr und das Ersetzen der Gebühr nach Geschäftssumme durch eine Gebühr nach Aufwand verlangt und die im September 2011 vom Grossen Rat abgelehnt wurde,

erwähnt der Regierungsrat unter anderem, dass die Preisüberwachung mittlerweile darauf verzichtet, dem Kanton Bern eine Revision seines Gebührentarifs zu empfehlen.

Aus dem erwähnten Bericht des Regierungsrates schliesst der Preisüberwacher aber, dass der Tarifrahmen keinen echten Wettbewerb unter den Notaren schafft. Da ausserdem 23 von 50 Notariaten nicht zu einer Teilnahme an der vom Regierungsrat in Auftrag gegebenen Befragung bereit waren, geht der Preisüberwacher davon aus, dass der Mittelwert wahrscheinlich noch viel häufiger verrechnet wird, weshalb dieser als Grundlage für den Vergleich mit anderen Kantonen dienen sollte.

Wie aus der vorgehenden Grafik ersichtlich ist, gehört der Berner Notariatstarif für Immobilientransaktionen zusammen mit jenen der Kantone Genf, Waadt, Wallis und Jura zu den höchsten. Nach Ansicht der Preisüberwachung sollte der Tarif für diese Geschäfte gesenkt werden, insbesondere da die Notare bei Immobiliengeschäften insofern eine Monopolstellung haben, als sich die Kundinnen und Kunden an einen Notar des entsprechenden Kantons wenden müssen.

Kantone Genf, Waadt, Wallis und Jura

Die tiefen Hypothekarzinsen, die zunehmende Wohnungsnot und andere Faktoren treiben die Immobilienpreise immer weiter in die Höhe. Seit Ende 2008 haben die Übertragungspreise für Eigentumswohnungen und Einfamilienhäuser im Durchschnitt pro Jahr stärker zuge-

nommen als 2002–2008.³⁸ In der Genferseeregion und im Unterwallis haben die Preise besonders rasant angezogen. So sind die realen Immobilienpreise in Genf in den letzten fünf Jahren jährlich um 10 Prozent gestiegen.³⁹

Da die Notariatsgebühren proportional zum Aktenwert des Geschäfts bestimmt werden, führt die Wertsteigerung bei Immobilien automatisch zu höheren Gebühren. So erhielt ein Waadtländer Notar 2008 für den Verkauf einer Wohnung in Nyon im Wert von CHF 700'000.- für seine Tätigkeit als öffentlicher Amtsträger eine durch den Tarifrahmen des Staatsrates vorgegebene Gebühr von CHF 2'800.- (ohne eventuelle Honorare oder andere Auslagen). Geht man von einem ähnlichen Anstieg der Immobilienpreise wie in Genf aus, hätte die Wohnung 2012 einen Wert von CHF 1'025'000.- gehabt und der Notar hätte für ihren Weiterverkauf gestützt auf den gleichen Tarifrahmen eine Gebühr von CHF 3'463.- erhalten. Das entspricht einer Gebührenerhöhung um CHF 663.- oder 23,7 Prozent und lässt sich nicht durch gestiegene Kosten oder Löhne rechtfertigen.

Diese Gebühren sind somit deutlich höher als die in anderen Kantonen mit derselben Notariatsorganisation geltenden Tarife. Hinzu kommt die besondere Situation des Immobilienmarktes in der Genferseeregion (Genf, Waadt, Unterwallis) – ein Grund mehr, weshalb die kantonalen Behörden den Tarifrahmen für Immobilientransaktionen umgehend nach unten korrigieren sollten. Diese Massnahme ist besonders dringlich, da der Preisanstieg auf dem Immobilienmarkt wegen der zunehmenden Wohnungsnot anhalten dürfte und die historisch tiefen Zinssätze dazu führen, dass Wohneigentum günstiger wird, als zur Miete zu wohnen. Obwohl sich im Kanton Jura die Situation am Immobilienmarkt anders präsentiert, wäre in den Augen des Preisüberwachers eine Reduktion des Tarifrahmens für Immobiliengeschäfte auch dort angebracht, da die Tarife deutlich höher sind als im Nachbarkanton Neuenburg.

12.4 Schlussbemerkungen

Der Preisüberwacher kann die kantonalen Behörden gestützt auf die geltende Rechtslage nicht zu einer Senkung der Notariatstarife für Immobilientransaktionen zwingen oder sie verpflichten, eine kostengünstigere Notariatsorganisation einzuführen. Der Tarifrahmen nach Aktenwert des Geschäfts führt bei steigenden Immobilienpreisen zu einem ungerechtfertigten Anstieg der Gebühren für die Beurkundung von Immobilientransaktionen. Um die Gebührenerhöhung infolge der ständig steigenden Immobilienpreise auszugleichen, käme neben der Einführung eines anderen Berechnungsmodells oder der regelmässigen Anpassung des Tarifrahmens auch eine Liberalisierung der Tarife infrage. Da der Tarifrahmen im Falle einer Liberalisierung nur eine Maximalgebühr darstellen würde, könnte der Notar im eigenen Ermessen marktgerechte Gebühren unterhalb dieser Obergrenze verrechnen. Dies würde in einer der letzten Domäne, in der Wettbewerbsdenken noch weitgehend tabu

ist, zu einem für die Kundinnen und Kunden positiven Preiswettbewerb führen.

³⁸ Credit Suisse, Swiss Issues Immobilien, Monitor 2. Quartal 2012.

³⁹ Credit Suisse, Swiss Issues Immobilien, Immobilienmonitor 3. Quartal 2012, Regulierung dämpft Nachfrage nach Wohneigentum.

III. STATISTIK

In der Statistik wird unterschieden zwischen Hauptdossiers, Untersuchungen gemäss Art. 6 ff. PüG, behördlich festgesetzten, genehmigten oder überwachten Preisen (Art. 14 und 15 PüG), Marktbeobachtungen gemäss Art. 4 Abs. 1 und Publikumsmeldungen im Sinne von Art. 7 PüG. In der Aufzählung sind auch Untersuchungen enthalten, die bereits in einem früheren Jahr eingeleitet und im Berichtsjahr fortgeführt bzw. abgeschlossen wurden.

1. Hauptdossiers

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

Tabelle 1: Hauptdossiers

Fälle	Einvernehmliche Regelung	Empfehlungen	Laufende Unter- suchung
Ärzte und Zahnärzte		X	X
Spitäler und Pflegeheime ¹⁾		X	X
Medikamente ²⁾		X	X
Physiotherapie		X	X
MiGeL / Hörgeräte		X	
Elektrizität und Gas ³⁾		X	X
Wasser, Abwasser und Abfall	X	X	X
Kabelfernsehen ⁴⁾	X		
Telekommunikation ⁵⁾		X	X
SRG und Billag		X	
Post ⁶⁾	X	X	X
Öffentlicher Verkehr ⁷⁾	X	X	X
Urheberrechte		X	X
Notariatstarife ⁸⁾		X	
Gebühren und Abgaben		X	X
Frankenstärke und Importpreise ⁹⁾	X	X	X

- 1) Vgl. Kapitel II. Ziff. 2 und Ziff. 4
- 2) Vgl. Kapitel II. Ziff. 3
- 3) Vgl. Kapitel II Ziff. 8 und Ziff. 9
- 4) Vgl. Kapitel II Ziff. 6
- 5) Vgl. Kapitel II Ziff. 7
- 6) Vgl. Kapitel II Ziff. 5
- 7) Vgl. Kapitel II Ziff. 10
- 8) Vgl. Kapitel II Ziff. 12
- 9) Vgl. Kapitel II Ziff. 1

2. Untersuchungen gemäss Art. 6 ff. PüG

Tabelle 2 enthält die Untersuchungen und Abklärungen gemäss Art. 6 ff. In diesen Fällen verfügt der Preisüberwacher über ein Verfügungsrecht.

Tabelle 2: Untersuchungen gemäss Art. 6 ff. PüG

Fälle	Einvernehmliche Lösung	Kein Preismissbrauch	Laufende Untersuchung
Gas ¹⁾			
Régiogaz SA			X
IB Interlaken		X	
VO Energies SA		X	
Regio Energie Solothurn		X	
Wasser			
SI Lausanne	X		
Energie Thun AG	X		
Brunnengenossenschaft Reiden	X		
Wasser Meilen AG			X
Abfall			
KVA Thun	X		
Vadec SA			X
Kabelfernsehen ²⁾			
upc cablecom	X		
Téléonex SA	X		
Télélancy SA	X		
Kabelfernsehen Bodeli AG	X		
Öffentlicher Verkehr			
VöV Tarife ³⁾	X		
Z-Pass			X
Swiss Flug Zürich-Brüssel			X
Flugplatzgebühren St. Gallen Altenrhein			X
Postauto AG			X
Post ⁴⁾			
Schweizerische Post (Tarife 2012)		X	
Schweizerische Post (allg. Tarifprüfung)			X
Zollabfertigung			
TNT Swiss Post AG	X		
DPD			X
Gebäudeversicherung			
Aargauische Gebäudeversicherung		X	
Telekommunikation			
Registereinträge Swisscom Directories			X

Fälle	Einvernehmliche Lösung	Kein Preismissbrauch	Laufende Untersuchung
Zeitschriften Preise für ausländische Zeitschriften Handelsmargenmodell Valora	X		X
Frankenstärke und Importprodukte ⁵⁾ Diverse Fälle		X	X
Inserate und Anzeigen Inseratepreise 20 minutes			X
Märkte und Messen Wochenmarkt Montreux	X		

- 1) Vgl. Kapitel II Ziff. 9
- 2) Vgl. Kapitel II Ziff. 6
- 3) Vgl. Kapitel II Ziff. 10
- 4) Vgl. Kapitel II Ziff. 5
- 5) Vgl. Kapitel II Ziff. 1

3. Behördlich festgesetzte, genehmigte oder überwachte Preise gemäss Art. 14 und Art. 15 PüG

Werden Preise durch eine Behörde festgesetzt, genehmigt oder überwacht, verfügt der Preisüberwacher über

ein Empfehlungsrecht. Tabelle 3 gibt Auskunft über die untersuchten Fälle gemäss Art. 14 und 15 PüG und über deren Art der Erledigung.

Tabelle 3: Behördlich festgesetzte, genehmigte oder überwachte Preise gemäss Artikel 14 und 15 PüG

Fälle	Empfehlungen	Kein Preismissbrauch	Laufende Untersuchung
Elektrizität			
Energietarife und Netznutzungsentgelte CKW			X
Energietarife und Netznutzungsentgelte IWB	X		
Energietarife und Netznutzungsentgelte BKW			X
Betriebskosten Swissgrid	X		
Kosten und Tarife Forces Motrices de l'Avançon	X		
Konzessionsabgaben IWB Basel			X
Gas			
Basel		X	
Glarus		X	
Mendrisio	X		
Moudon	X		
Wasser			
Bagnes	X		
Bussnang		X	
Cottens		X	
Dittingen	X		
Glarus Süd	X		
Hirzel	X		
Illnau-Effretikon	X		
La Roche		X	
Laufen		X	
Mendrisio	X		
Merishausen			X
Münchenstein	X		
Ormont-Dessous	X		
Payerne	X		
Rothenburg			X
Schönenberg			X
Stetten		X	
Steinen	X		
Unteriberg	X		
Wynigen	X		
Abwasser			
Arbedo-Castione		X	
Bagnes	X		
Dully		X	
Genf			X
Grosshöchstetten	X		
Hergiswil	X		
La Neuveville	X		
Losone		X	
Luzern			X

Fälle	Empfehlungen	Kein Preismissbrauch	Laufende Untersuchung
Neuhausen SH	X		
Prilly			X
Romanel-sur-Lausanne		X	
Rothrist		X	
Sattel	X		
Wynigen	X		
Abfallentsorgung			
Bern			X
Biel	X		
Bourg-en-Lavaux			X
Bussigny			X
Crissier	X		
Echallens		X	
Gambarogno			X
Lausanne		X	
Le Mont-sur-Lausanne	X		
Nyon		X	
Payerne		X	
Pully	X		
Saint-Prex	X		
Notariatstarife			
Kanton Neuenburg	X		
Kaminfeger			
Kaminfegertarif Ostschweizer Kantone	X		
Tarifierung alkalische Reinigung			X
Urheberrechtstarife			
GT Y (Abonnements-Radio und -TV)	X		
GT 3a (Hintergrundunterhaltung)	X		
Post			
Schweizerische Post Tarifmassnahmen 2012 (reservierter Bereich)	X		
Flugverkehr			
Lärmtaxen Flughafen Zürich	X		
Flughafengebühren Grenchen		X	
Flughafengebühren Genève Aéroport	X		
Taxitarife			
Kloten Airport	X		
Parkplätze			
Luzern	X		
Parkplatzgebühren für Mitarbeitende Kanton BL	X		
Köniz	X		
Ärzte und Zahnärzte			
Tarmed Taxpunktwert Kanton Tessin	X		
Gesamtrevision Chiropraktoren-Tarif UV/IV/MV			X
Gesamtrevision Zahnarzttarif UV/IV/MV			X

Fälle	Empfehlungen	Kein Preismissbrauch	Laufende Untersuchung
Physiotherapie			
Taxpunktwert Physiotherapie Kanton Aargau	X		
Taxpunktwert Physiotherapie Kanton Basel Stadt	X		
Taxpunktwert Physiotherapie Kanton Freiburg	X		
Taxpunktwert Physiotherapie Kanton Graubünden	X		
Taxpunktwert Physiotherapie Kanton Jura	X		
Taxpunktwert Physiotherapie Kanton St. Gallen	X		
Taxpunktwert Physiotherapie Kanton Tessin			X
Taxpunktwert Physiotherapie Kanton Thurgau			X
Taxpunktwert Physiotherapie Kanton Waadt	X		
Rettungsdienste			
Rettungstarife Kanton Wallis		X	
Medizinische Hilfsmittel			
Preis- und Systemanalyse Mittel u. Gegenstände	X		
Hörgeräte			
Gesamtrevision Hörgerätetarif UV/MV			X
Alters- und Pflegeheime			
Pflegeheimtarif Kanton Aargau		X	
Pflegeheimtarif Kanton Basel-Landschaft	X		
Pflegeheimtarif Kanton Luzern		X	
Akut- und Übergangspflege Kanton Luzern		X	
Pflegeheimtarif Kanton Schwyz		X	
Akut- und Übergangspflege Kanton Schwyz		X	
Pflegeheimtarif Kanton Solothurn		X	
Pflegeheimtarif Kanton Uri		X	
Spitäler und Spezialkliniken			
Baserate 2012 Kantonsspital Aarau	X		
Baserate 2012 Kantonsspital Baden	X		
Baserate 2012 Hirslanden Klinik Aarau	X		
Baserate 2012 Geburtshaus Kanton Aargau	X		
Baserate 2012 Spital Appenzell Innerrhoden	X		
Baserate 2012 Universitätsspital Basel	X		
Baserate 2012 Universitäts-Kinderspital UKBB	X		
Baserates 2012 Merian Iselin Spital	X		
Baserates 2012 Bethesda Spital	X		
Baserate 2012 Geburtshaus Basel-Stadt	X		
Baserate 2012 Kantonsspital Baselland	X		
Baserate 2012 Hirslanden Klinik Birshof	X		
Baserate 2012 Geburtshäuser Basel-Landschaft	X		
Baserate 2012 Inselspital	X		
Baserates 2012 Privatkliniken Kanton Bern	X		
Baserates 2012 Regionalspitäler Kanton Bern			X
Baserate 2012 Hôpital Fribourgeois HFR	X		
Baserates 2012 Privatspitäler Kanton Freiburg	X		
Baserate 2012 Hôpital Intercantonal de la Broye	X		
Baserate 2012 Universitätsspital Genf HUG	X		
Baserates 2012 Privatspitäler Kanton Genf	X		
Baserate 2012 Geburtshaus Kanton Genf	X		
Baserate 2012 Kantonsspital Glarus	X		

Fälle	Empfehlungen	Kein Preismissbrauch	Laufende Untersuchung
Baserate 2012 Kantonsspital Graubünden	X		
Baserates 2012 Regionalspitäler Graubünden	X		
Tagespauschale 2012 Zürcher Höhenklinik Davos	X		
Baserates 2012 Geburtshäuser Graubünden	X		
Baserate 2012 Hôpital du Jura	X		
Baserate 2012 Geburtshaus Kanton Jura	X		
Baserate 2012 Luzerner Kantonsspital	X		
Baserate 2012 Hirslanden Klinik St. Anna	X		
Baserate 2012 Paraplegiker-Zentrum Nottwil	X		
Baserate 2012 Geburtshaus Kanton Luzern	X		
Tarmed Taxpunkt看wert 2012 Spitäler Neuenburg	X		
Baserate 2012 Kantonsspital Nidwalden	X		
Baserate 2012 Geburtshaus Kanton Nidwalden	X		
Baserate 2012 Kantonsspital Obwalden	X		
Baserates 12 Spitäler Einsiedeln, Lachen, Schwyz	X		
Baserate 2012 Solothurner Spitäler	X		
Baserate 2012 Öffentliche Spitäler Kanton Tessin	X		
Baserate 2012 Cardiocentro Ticino	X		
Baserate 2012 Clinica Luganese	X		
Baserates 2012 Gruppo Ospedaliero Ars Medica			X
Baserate 2012 Spit. Frauenfeld und Münsterlingen	X		
Baserate 2012 Herz-Neuro-Zentrum Bodensee	X		
Baserate 2012 Kantonsspital Uri	X		
Baserate 2012 Öffentliche Spitäler Kanton Wallis	X		
Baserate 2012 Universitätsspital Kanton Waadt	X		
Baserate 2012 Clinique Riviera	X		
Baserate 2012 Zuger Kantonsspital	X		
Baserate 2013 Zuger Kantonsspital			X
Baserate 2012 Andreasklinik Cham Kanton Zug	X		
Baserate 2012 Universitätsspital Zürich	X		
Baserate 2012 Uniklinik Balgrist	X		
Baserate 2012 Kinderspital Zürich	X		X
Baserate 2012 Kantonsspital Winterthur	X		
Baserate 2012 GZO Spital Wetzikon	X		
Baserate 2012 Spital Limmattal	X		
Baserate 2012 Spital Zollikerberg	X		
Baserate 2012 übrige Zürcher Regionalspitäler	X		
Baserate 2012 Geburtshäuser Kanton Zürich	X		
Akutsomatische Spitäler			
SwissDRG Tarifstruktur 2.0 Schweiz	X		
Medikamente			
Vertriebsmargen	X		X
Auslandpreisvergleiche	X		X
Festbetragssystem	X		X

4. Marktbeobachtungen

Gemäss Art. 4 Abs. 1 PÜG hat der Preisüberwacher die Preisentwicklung zu beobachten. Gemäss Art. 4 Abs. 3 PÜG hat er die Öffentlichkeit über seine Tätigkeit zu orientieren. Markt- oder Preisbeobachtungen werden deshalb in aller Regel mit der Veröffentlichung eines Analyseberichts abgeschlossen.

Tabelle 4: Marktbeobachtungen

Fälle	Analysebericht	Empfehlung	Laufende Untersuchung
Gesundheitswesen			
Auslandpreisvergleich Tiermedikamente			X
Infrastruktur			
Gaspreisvergleich ¹⁾	X	X	X
Kapitalkostensatz Gasnetz ¹⁾	X	X	X
Gebührenvergleich Wasser, Abwasser, Abfall	X	X	X
Tarife Feuerungskontrolle			X
Gebühren und Abgaben			
Konzessionsabgaben öffentlicher Plakatausgang	X	X	
Gebühren BVG-Stiftungsaufsichtsbehörden			X
Preise für Importprodukte			
Weitergabe der Wechselkursvorteile ²⁾	X		X
Banken			
Kontogebühren für Kunden mit Wohnsitz im Ausland ³⁾	X		

1) vgl. Kapitel II, Ziff. 9

2) vgl. Kapitel II, Ziff. 1

3) vgl. Kapitel II, Ziff. 11

5. Publikumsmeldungen

Die Bedeutung der Publikumsmeldungen besteht in erster Linie in ihrer Signal- und Kontrollfunktion: Signalfunktion insofern, als sie der Preisüberwachung - einem Fiebermesser gleich - Probleme auf der Nachfrageseite anzeigen. Eine Kontrollfunktion haben Meldungen aus dem Publikum insofern, als sie zum Beispiel Hinweise über die Beachtung von einvernehmlichen Regelungen liefern oder die Preisüberwachung auf nicht gemeldete

behördliche Preise aufmerksam machen. Publikumsmeldungen stellen überdies eine wichtige Informationsquelle für den Preisüberwacher dar. Meldungen, deren Inhalt Wettbewerbsbeschränkungen und Preismissbräuche vermuten lassen, können aber auch über den Einzelfall hinausgehende grundsätzliche Marktabklärungen auslösen.

Tabelle 5: Publikumsmeldungen gemäss Art. 7 PüG

Meldungen	absolut	in %
Im Berichtsjahr 2012 eingegangene Bürgermeldungen	2796	100 %
Ausgewählte Bereiche aus dem Berichtsjahr:		
Post	560	20.0 %
Telekommunikation	378	13.5 %
Gesundheitswesen	298	10.7 %
davon Medikamente	99	3.5 %
Bahn- und Luftverkehr	198	7.1 %

IV. GESETZGEBUNG UND PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE

Im Rahmen des Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahrens hat die Preisüberwachung zu folgenden Gesetzes- und Verordnungsvorlagen sowie parlamentarischen Vorstössen Stellung genommen:

1. Gesetzgebung

1.1 Gesetze

SR 531 Landesversorgungsgesetz;

SR 784.40 Bundesgesetz über Radio und Fernsehen;

Bundesgesetz über die internationale Zusammenarbeit in Verwaltungssachen und über den Schutz der schweizerischen Souveränität.

1.2 Verordnungen

SR 734.71 Stromversorgungsverordnung;

SR 813.153.1 Chemikaliengebührenverordnung;

SR 817.02 Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung LGV;

SR 817.022.21 VO des EDI über Kennzeichnung und Anpreisung von Lebensmitteln;

SR 832.102 Verordnung über die Krankenversicherung;

SR 832.112.1 Verordnung über den Risikoausgleich;

SR 832.112.31 Krankenpflege-Leistungsverordnung;

SR 942.211 Preisbekanntgabeverordnung.

2. Parlamentarische Vorstösse

2.1 Motionen

11.4184 Rossini. KVG. Absurde Anreize bei der Medikamentenabgabe;

12.3245 Humbel. Gesetzeskonforme Umsetzung der Spitalfinanzierung;

12.3253 Gasche. Angemessene Rendite für den Umbau des Energiesystems;

12.3342 Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR. Neufestsetzung der Medikamentenpreise;

12.3804 Meier-Schatz. Verhandlung des Vertriebsanteils bei Arzneimitteln;

12.3816 Steiert. Gleichbehandlung von Patientinnen und Patienten beim Zugang zu Medikamenten.

2.2 Postulate

12.3396 Bortoluzzi. Anpassung im Preisbildungssystem für Medikamente;

12.3568 Gschwind. Kampf gegen teure Tierarzneimittel;

12.3864 Humbel. Positionierung der Apotheken in der Grundversorgung.

2.3 Interpellationen

11.4105 Schmid-Federer. Qualität und Zusammenarbeit unter den Medizinalberufen gefährdet;

12.3164 Berberat. Preise ausländischer Zeitungen und Zeitschriften in der Schweiz;

12.3205 Röstli. Massnahmen zur Eindämmung des Einkaufstourismus;

12.3226 Gschwind. Überteuerte Veterinärmedizin;

12.3373 Frehner. Änderungen der Krankenpflege-Leistungsverordnung sowie der Krankenversicherungsverordnung per 1. Mai 2012;

12.3453 Bruderer Wyss. Unterschiedliche Umsetzung der Prinzipien der neuen Spitalfinanzierung;

12.3685 Bourgeois. Lockerung im Bereich der Tierarzneimittel;

12.3772 Leutenegger Filippo. Fragen zur Postrechnung;

12.3818 Ingold. Zeitungstarife. Massive Preiserhöhungen durch die Post;

12.3903 Birrer-Heimo. Was haben die Parallelimporte bisher gebracht?

12.3949 Kiener Nellen. Neue Spitalfinanzierung. Base-Rate-Festsetzung 2012.

2.4 Anfragen

12.1091 Humbel. Verzögerung bei der Abstimmung der Pflege-Einstufungssysteme.

	4. Anhänge / annexes / allegati
--	--

Einvernehmliche Regelung zw. upc cablecom und dem Preisüberwacher

1007

Einvernehmliche Regelung zw. dem Verband öffentlicher Verkehr und dem Preisüberwacher

1013



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Einvernehmliche Regelung

(gemäss Art. 9 PüG)

zwischen

upc cablecom GmbH,
gesetzlich vertreten durch Eric J. Tveter und Bernd Kleinsteuber
Zollstrasse 42, 8042 Zürich

und dem

Preisüberwacher,
Stefan Meierhans
Effingerstrasse 27, 3003 Bern

betreffend **Abonnementspreis für den Kabelanschluss**

A. Präambel

Nachfolgende Vereinbarung regelt den monatlichen Abonnementspreis für den Kabelanschluss und den Zugang zum analogen und digitalen Radio- und Fernsehgrundangebot der upc cablecom. Grundlage der Einigung ist das auf 1. Januar 2013 **veränderte Leistungsangebot** der upc cablecom.

„Um die Digitalisierung zu fördern und die Kabelnetzunternehmen zu entlasten, hat der Bundesrat mit einer Änderung der RTVV die Grundlage für einen geordneten Ausstieg aus der analogen Technologie geschaffen“¹. Der Preisüberwacher hat diesen politischen Willen zur Förderung der Digitalisierung der Kabelnetze zur Kenntnis genommen.

Der Preisüberwacher hat sich dafür eingesetzt, dass upc cablecom **weiterhin bereit** ist, ein **analoges Programmangebot** weiterzuführen und **gleichzeitig** Massnahmen treffen wird, um den **Umstieg** der Konsumentinnen und Konsumenten vom analogen **auf das digitale Fernsehen** zu beschleunigen sowie diesen Umstieg möglichst einfach zu gestalten.

Der Preisüberwacher ist erfreut, dass es gelungen ist, eine Einigung über die **Aufhebung der Grundverschlüsselung** zu erzielen und dadurch das digitale Fernsehen allen Konsumentinnen und Konsumenten zugänglich zu machen. Zudem wird das **unverschlüsselte digitale Grundangebot** gegenüber dem heutigen analogen Angebot **deutlich um weitere 18 Programme ausgebaut**. Mit der **kostenfreien Bereitstellung von digital/analog-Konvertern** wird auch denjenigen **Konsumentinnen und Konsumenten, die über ein älteres Fernsehgerät ohne DVB-C Tuner verfügen, eine einfache Lösung geboten, ohne dass hierdurch Zusatzkosten entstehen**. Verbunden mit der grösseren Programmauswahl (minimal 55 Fernsehprogramme) und der verbesserten Qualität (HDTV) profitieren Kundinnen und Kunden, die vom analogen auf digitales Fernsehen umsteigen, von einer **wesentlichen Angebotsverbesserung**. Der Preisüberwacher erachtet den Wechsel zum zeitgemässen digitalen Übertragungsformat für Fernsehprogramme unter diesen Voraussetzungen als sinnvoll, da neben den unbestrittenen technischen Vorteilen des digitalen Formats für Kundinnen und Kunden des Grundangebots ein erkennbarer Zusatznutzen gestiftet wird.

Dass upc cablecom sich entschlossen hat, dem Grundangebot per 1. Januar 2013 auch einen **kostenfreien Internetzugang mit einer Leistung von 2 MBit/s** hinzuzufügen, verändert die Ausgangslage: Da das **Grundangebot nunmehr stets einen Internetanschluss beinhaltet, der in derselben Qualität auf dem Markt zur Zeit für einen zweistelligen Frankenbetrag angeboten wird**, kann dies bei einer Gesamtbetrachtung des Preises ebenfalls nicht ausser Acht gelassen werden.

Angesichts der insgesamt als positiv zu wertenden Angebotsanpassungen kann die geplante moderate Preiserhöhung des Kabelanschlusses im Rahmen einer Gesamtbetrachtung als **vertretbar** bezeichnet werden. upc cablecom hat den Bedenken des Preisüberwachers zudem insofern Rechnung getragen, als dass die **geplante Erhöhung** des monatlichen Abonnementspreises von Fr. 2.20 auf Fr. 1.50 **reduziert** wurde und die Gesamtpreiserhöhung ausserdem **über zwei Jahre gestaffelt** wird. Es wird davon ausgegangen, dass die

¹ Bundesamt für Kommunikation, Medienmitteilung vom 16.05.2012

Digitalpenetration zum 1. Januar **2013 55%** und zum 1. Januar **2014 65 %** beträgt und auf das **Ende** der Laufzeit dieser einvernehmlichen Regelung **75%** erreicht.

B. Einvernehmliche Regelung

I. Gegenstand

1. Gegenstand der vorliegenden einvernehmlichen Regelung ist der monatliche Abonnementspreis für den analog/digitalen Kabelanschluss zum Empfang des Radio- und Fernsehgrundangebots der upc cablecom, jeweils ohne Inhouse-Vollservice („Service Plus“).
2. Diese Regelung gilt für alle Netze von Gesellschaften, welche heute im Eigentum der upc cablecom sind oder an denen die upc cablecom direkt oder indirekt bestimmenden Einfluss hat oder bis zum 31. Dezember 2015 erlangt.
3. Für den Fall, dass die upc cablecom direkt oder indirekt bestimmenden Einfluss an einem Netz erlangt, welches selber bereits einer einvernehmlichen Regelung mit dem Preisüberwacher untersteht, geht jene Regelung für die Dauer von zwei Jahren nach deren Inkrafttreten der hier vorliegenden einvernehmlichen Regelung vor. Für den Fall, dass die upc cablecom direkt oder indirekt bestimmenden Einfluss an einem Netz erlangt, welches selber bereits einer Verfügung des Preisüberwachers untersteht, geht die Verfügung bis zu deren Ablauf der hier vorliegenden einvernehmlichen Regelung vor.
4. Erlangt die upc cablecom direkt oder indirekt bestimmenden Einfluss an einem zusätzlichen Netz, gelten ab nächster Rechnungsstellung die in dieser Regelung festgelegten Ansätze als Höchstpreise. Vorbehalten bleiben Ziffer I. 3 sowie zivilrechtliche Vereinbarungen der bestehenden Abonnenten des entsprechenden Netzes beispielsweise im Hinblick auf Ankündigungsfristen von Preisänderungen etc.
5. Für den Fall, dass die upc cablecom vor dem 31. Dezember 2015 ihren bestimmenden Einfluss an einem Netz an ein anderes abgibt, welches selbst bereits einer einvernehmlichen Regelung mit dem Preisüberwacher oder einer Verfügung desselben untersteht, geht die hier vorliegende einvernehmliche Regelung vor.

II. Digitales Grundangebot

upc cablecom führt ein digitales Grundangebot ein, das die folgenden Kriterien erfüllt:

1. Das digitale Grundangebot per 1. Januar 2013 umfasst:
 - 55 Fernsehprogramme und 70 Radioprogramme, einschliesslich allen Fernsehprogrammen des derzeitigen analogen Angebots, wobei

- alle Programme in HD Qualität ausgestrahlt werden, soweit sie in HD verfügbar sind oder verfügbar werden, soweit upc cablecom diese beziehen kann, ohne dafür ein Entgelt zu entrichten;
 - die „Fernsehen auf Abruf“ Funktionalität nach Verfügbarkeit, solange und soweit upc cablecom diese beziehen kann, ohne dafür ein Entgelt zu entrichten;
 - Metadatendienste im HbbTV-Format, soweit sie unentgeltlich vom Sender mitverbreitet werden.
2. Die Miete einer Set-Top-Box zum Bezug des digitalen Grundangebots entfällt, da das Angebot unverschlüsselt erfolgt.
 3. Auf den 1. Januar 2013 stellt upc cablecom auf entsprechende Nachfrage hin Konsumentinnen und Konsumenten pro Haushalt einen digital-analog Wandler (sog. Converter-Box) unentgeltlich zur Verfügung. Sie informiert ihre Kundinnen und Kunden über dieses Angebot in geeigneter Form. Weitere Converter-Boxen werden zum Selbstkostenpreis abgegeben.

III. Weiterführung eines analogen Grundangebots

upc cablecom behält das bisherige analoge Grundangebot bis auf weiteres bei. Es besteht zunächst weiter aus mindestens 36 Fernseh- und mindestens 35 Radioprogrammen. Im Laufe der nächsten Jahre kann das analoge Angebot nach Massgabe der Genehmigung durch das UVEK gemäss Art. 54 Abs. 1^{bis} RTVV reduziert werden. upc cablecom wird jedoch bis zur ganz überwiegenden Digitalisierung eine analoge Basisversorgung von 10 analogen Sendern, die aus Schweizerischen Programmen bestehen, beibehalten. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens wird upc cablecom rechtzeitig über geplante Veränderungen informieren.

IV. Verbesserung des bisherigen digitalen Grundangebots

1. Für diejenigen Kunden, die das derzeit geltende digitale Grundangebot (55 Programme für CHF 4.- einschliesslich MWSt.) abonniert haben, wird das Angebot per 1. Januar 2013 auf 70 Programme erweitert.
2. Kunden, die auf das neue digitale Grundangebot gemäss Ziff. II wechseln wollen, können diesen Wechsel unter Einhaltung der vertraglichen Kündigungsfrist bzw. auf das Ende ihrer jeweiligen Vertragsdauer vollziehen. Der Wechsel erfolgt kostenfrei.

V. Unentgeltliche Breitbandinternetverbindung

1. Jeder Grundanschluss, der sich in einem bereits digitalisierten Netz befindet, beinhaltet eine Internetverbindung mit einer Übertragungsrate von 2000 KBit/s.

2. Jeder upc cablecom Kunde, der über einen Grundanschluss gemäss vorstehendem Absatz verfügt, erhält auf Verlangen ein Modem zur Verfügung gestellt, um die Internetverbindung nutzen zu können. Zusätzliche einmalige oder monatlich wiederkehrende Abonnements- oder Nutzungsgebühren werden von upc cablecom nicht erhoben, der Dienst ist mithin kostenfrei.

VI. Preise

1. Der monatliche Abonnementspreis für einen analog/digitalen Kabelanschluss einschliesslich dem Grundangebot gemäss Ziffer II bis V beträgt ab 1. Januar 2013 maximal CHF 24.10 und ab 1. Januar 2014 24.70. Diese Preise verstehen sich exklusive Mehrwertsteuer, Urheberrechtsabgabe, Abgeltung an die Stiftung Kabelnetz Basel und Zusatzgebühren für fremdsprachige Sender in der Romandie.
2. Die Preise für den Kabelanschluss in Netzen, die noch nicht aufgerüstet sind und in denen nicht alle Basisdienste gemäss Ziff. II bis V erhältlich sind, bleiben unverändert und können erst erhöht werden, wenn die entsprechenden Basisdienste verfügbar sind.

VII. Service Plus

„Service Plus“ Verträge sind nicht Gegenstand dieser einvernehmlichen Regelung und stellen ein freiwilliges Zusatzangebot dar. Es besteht keine Verpflichtung, einen „Service Plus“-Vertrag abzuschliessen.

VIII. Reduzierte Abonnementsgebühren

1. Kundinnen und Kunden können auch weiterhin das „Nur-Radio“-Angebot beziehen. Der Preis beträgt weiterhin CHF 14 (exkl. MWSt.). Auf Verlangen muss ein geeigneter Nachweis darüber vorgelegt werden, dass ausschliesslich Radio bezogen wird.
2. Ermässigungen für Spitäler, Schulen, Hotels, Altersheime und ähnliche Einrichtungen werden im Umfang der bisherigen Regelungen weiter gewährt. Weitere Vergünstigungen werden nur aufrechterhalten werden, soweit sie tatsächlich konkret in Anspruch genommen sind (Grandfathering).

IX. Kündigungsmöglichkeit

1. upc cablecom informiert ihre Kunden über die Preisanpassung und gewährt Ihnen die Möglichkeit auf den Zeitpunkt der Erhöhung des Abonnementspreises, ausserterminlich die Verträge aufzulösen. Das Kündigungsrecht bezieht sich auch auf digital Fernseh-, Internet- und Telefonieverträge, da die entsprechenden Dienstleistungen von upc cablecom ohne Kabelanschluss nicht erbracht werden können.

2. Die Bestimmungen zum Schutze von Mietern und Pächtern gemäss Art. 35a Fernmeldegesetz werden durch diese Regelung nicht eingeschränkt.
3. Werden unbenützte Anschlüsse versiegelt, gehen die Kosten zu Lasten der upc cablecom.

X. Befristung der einvernehmlichen Regelung

Diese einvernehmliche Regelung ist befristet bis zum 31. Dezember 2015. Eine Aufhebung oder Änderung der vorliegenden Vereinbarung ist nur bei einer wesentlichen Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse möglich.

XI. Sanktionen

Bei Zuwiderhandlungen gegen diese einvernehmliche Regelung kommen Art. 23 und 25 PÜG zur Anwendung.

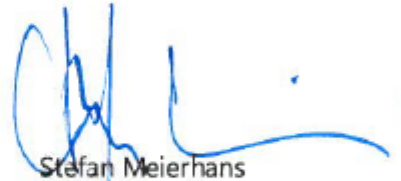
Bern, den 12.10.2012

upc cablecom GmbH

Preisüberwacher


Eric J. Tveter


Bernd Kleinstaub


Stefan Meierhans



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Einvernehmliche Regelung

(gemäss Art. 9 PüG)

Zwischen

Verband öffentlicher Verkehr VöV

Vertreten durch Ueli Stückelberger, Direktor VöV
Dählhölzliweg 12
3000 Bern 6

und

Preisüberwacher

Stefan Meierhans
Effingerstrasse 27, 3003 Bern

betreffend

Tarifmassnahmen 2012/2013 (gültig ab dem 9. Dezember 2012) des Direkten Verkehrs



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

I. Gegenstand

Gegenstand der vorliegenden einvernehmlichen Regelung sind die Preise im Direkten Verkehr gemäss den vom VöV vorgeschlagenen Tarifmassnahmen 2012/2013 (gültig ab 09.12.2012)

Nicht Gegenstand der vorliegenden Vereinbarung bildet der *Preissockel*. Das Problem mit den bestehenden Distanzzuschlägen wird im Hinblick auf die Einführung des neuen „zukünftigen Preissystems ZPS“ spätestens per Ende 2016 gelöst. Bis zur Ablösung des bestehenden Systems werden die *gegenwärtigen Distanzzuschläge nicht erhöht*.

II. Massnahmen

1. TaMa 2012/13

Die vom Strategischen Ausschuss Direkten Verkehr (VöV) am 2. Februar 2012 beschlossenen Massnahmen werden nicht beanstandet, mit Ausnahme folgender Punkte:

a. **Normaltarif T600 1. Klasse: Erhöhung von 6.5% statt 7.0%**

b. **Normaltarif T600 2. Klasse: Erhöhung von 3.0% statt 4.0%**
(gilt auch für die vom T600 abgeleiteten Produkte)

c. **Halbtax-Abonnemente**

	Preis heute	Preis neu	Erhöhung	Erhöhung in %	Preis neu pro Jahr
2-Jahres-HTA	300	330	30 statt 35	10% statt 11.7%	165
3-Jahres-HTA	400	450	50 statt 60	12.5% statt 15.0%	150
HTA m. Visa-Karte	135	150	15 statt 20	11.1% statt 14.8%	150



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

d. GA 2. Klasse

	Preis heute	Preis neu	Erhöhung	Erhöhung in %
GA Erwachsene	3'350	3'550	200 statt 210	6.0% statt 6.3%
GA Junior	2'400	2'530	130 statt 150	5.4% statt 6.3%
GA Studierende	2'400	2'530	130 statt 150	5.4% statt 6.3%
GA Senior	2'550	2'680	130 statt 150	5.1% statt 5.9%
GA Reisende m. Behinderung	2'200	2'300	100 statt 130	4.5% statt 5.9%
GA-Plus Fam. Partner	1'900	2'000	100 statt 120	5.3% statt 6.3%
GA-Plus Fam. Kind	620	650	30 statt 40	4.8% statt 6.5%
GA-Plus Fam. Jugend	830	880	50 statt 60	6.0% statt 7.2%
GA-Plus Duo Partner	2'350	2'490	140 statt 150	6.0% statt 6.4%
GA Kind	1'500	1'570	70 statt 80	4.7% statt 5.3%

e. Tageskarten

9-Uhr-Karte	Preis heute	Preis neu	Erhöhung	Erhöhung in %
2. Klasse	58	58	0 statt 3	0% statt 5.2%
1. Klasse	96	96	0 statt 8	0% statt 8.3%

2. Keine TaMa 2013/2014

Die TaMa 2013/14 ist nur bei einer wesentlichen Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse möglich (Art. 11 Abs. 2 PüG). Vorbehalten bleiben insbesondere hoheitliche Beschlüsse mit *erheblichen* Auswirkungen auf den Verkehrsaufwand (z.B. Trassenpreiserhöhungen, Reduktion Abgeltungen und/oder vom BAV ausgewiesene Abgeltungslücken). Eine aufgelaufene allgemeine Teuerung von weniger als 1 % p. a. gilt in jedem Falle *nicht* als wesentliche Änderung der tatsächlichen Verhältnisse.

3. Neue Produkte

Der VöV unterbreitet *mit Antrag auf positiven Beschluss* den zuständigen Tarifgremien bis Ende 2013 attraktive *neue Sortimenten namentlich für die Nebenverkehrszeiten NVZ* und für den Freizeitverkehr im Preissegment unterhalb des GA. Diese neuen Angebote haben das Ziel, die Kapazitäten besser auszulasten und damit die Kostendeckung zu erhöhen. Diese Angebote *werden unter Weitergabe eines massgeblichen Teils der Differenz zwischen Durchschnitts- und Grenzkosten bepreist*. Dabei wird der Preisüberwacher konsultiert.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

III. Befristung der einvernehmlichen Regelung

Diese Regelung gilt ab deren Unterzeichnung. Sie ist *befristet bis zum Fahrplanwechsel Dezember 2014*.

IV. Wesentliche Veränderungen

Die Aufhebung oder Änderung der vorliegenden Vereinbarung ist nur bei einer wesentlichen Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse möglich (Art. 11 Abs. 2 PÜG).

V. Sanktionen

Bei Zuwiderhandlungen gegen diese einvernehmliche Regelung kommen Art. 23 und 25 PÜG zur Anwendung.

VI. Kommunikation

Die Parteien koordinieren die Kommunikation dieser einvernehmlichen Regelung gegenüber der Öffentlichkeit.

Bern, 13. Juli 2012

VöV
Direktor

Ueli Stückelberger

Preisüberwacher

Stefan Meierhans