



Rudolf Strahm

Jahrespressekonferenz 28.02.2008
EMBARGO 28.02.2008 11.00 Uhr

Jahrespressekonferenz der Preisüberwachung

Referat des Preisüberwachers Rudolf Strahm, 28.02.2008

Dies ist meine letzte Jahrespressekonferenz als Preisüberwacher. Doch ich möchte hier nicht eine Vierjahresbilanz erstellen, sondern wie üblich Rechenschaft über das vergangene Arbeitsjahr ablegen. Ich bin nämlich noch voll an der Arbeit und weiss noch nicht, wann ich mein Amt übergeben kann. Das wird zwischen Ende Mai und Ende August 2008 der Fall sein.

Rückblick auf das Jahr 2007

(Überblick des Geschäftsführers, Beat Niederhauser, über die Arbeitsergebnisse 2007)

Die Zahl der beim Preisüberwacher eingegangenen **Preisbeschwerden** verblieb 2007 mit 1'312 auf gleich hohem Niveau wie im Vorjahr (1'364). Am meisten Preisbeschwerden kamen aus den Themenbereichen Gesundheitswesen (Medikamente, Apotheker u.a.), Kabelfernsehen (insbesondere die Abschaltung von Analogsendern durch die Cablecom), Telecom (Handy, Roaminggebühren), Energieversorgung und öffentlicher Verkehr.
(→ Verweis auf den Jahresbericht der Preisüberwachung, S. 699 d, 727 f, 756 i)

Neben der Bearbeitung der Einzelbeschwerden waren wir mehr als früher belastet durch die 246 offiziellen Tarifmeldungen und Tarifempfehlungen gegenüber **Behörden**, so z.B. mit Tarifanalysen von 34 Spitälern, von rund zwei Dutzend Elektrizitätsversorgungsunternehmen und zwei Dutzend detaillierten Untersuchungen von öffentlichen Gebühren im Bereich Wasser-Abwasser-Abfall.

Wenn wir die durch Empfehlungen und Einzelmassnahmen realisierten **Einsparungen** für die Konsumenten auf das ganze Jahr zusammenrechnen, so kommen wir 2007 auf eine **Summe von rund 290 Mio.** Franken an eingesparten Gebühren, Infrastrukturtarifen und Vergütungen. Diese eingesparte Summe setzt sich aus zahlreichen Einzelpositionen von Tarifiereduktionen beim Kabelfernsehen, bei Elektrizitätsunternehmen, bei Spitälern, bei Wasser, Abwasser und Abfall, bei den SBB und vielen kleineren und lokalen Tarifsystemen zusammen.

In dieser Summe bleiben die indirekten **systemischen Sparwirkungen** unberücksichtigt, die sich z.B. aus rechtlichen Änderungen oder generellen Massnahmen im Medikamentenbereich, bei Agrarzulieferungen sowie durch öffentlich zugängliche Preisanalysen beim Strom, bei Wasser-, Abwasser- und Kehrrechtgebühren und bei Notariatstarifen auf der Website der Preisüberwachung ergeben.



Wir haben im vergangenen Jahr zudem **konzeptionelle und methodische Studien** zur Preisprüfungsmethodik bei Elektrizitätsnetzen, Medikamentenpreisen, Wassertarifen, Spitaltarifen, Notariatstarifen, sowie einen rechtlichen Kommentar zur Preisüberwachungspraxis publiziert, um möglichst hohe Transparenz und Rechtssicherheit bzgl. unserer Analysemethoden zu schaffen. (Diese schriftlichen Publikationen sind auch auf Internet zugänglich.)

Drei wichtige Arbeitsbereiche des Jahres 2007

Bei den Prioritätsthemen des Jahres 2007 möchte ich zu **drei politisch sensiblen Bereichen** politisch sensible Bemerkungen anbringen:

1. Elektrizitätstarife

Am 17. Januar 2008 konnten wir die primäre Verantwortung für die Tarifprüfung bei der Elektrizitätswirtschaft und die noch hängigen Fälle an die neue **EICom** unter dem Präsidium von Carlo Schmid übergeben. Diese ist zwar seit Anfang Januar 08 zuständig für Elektrizität, in Tariffragen aber heute noch kaum entscheidfähig, weil die wichtige Stromversorgungsverordnung (StromVV) noch nicht verabschiedet ist und weil die freie Wahl des Anbieters erst 2009 möglich ist und die meisten Anbieter die Netznutzungsentgelte erst im 2. Quartal 2008 berechnen. Ich halte diese Art von Legiferierung staatspolitisch nicht für optimal und ökonomisch für verfehlt, weil viele Elektrizitätsgesellschaften in der Übergangszeit recht hohe, nicht kontrollierbare Erhöhungen von Tarifen und Netznutzungsentgelten durchsetzen. Sie werden dies später bei der Gewinnentwicklung dieser Gesellschaften feststellen können. Diese starke Gewinnsteigerung der Elektrizitätsunternehmen hat wenig mit Tüchtigkeit und Effizienz zu tun, vielmehr resultiert sie aus der volkswirtschaftlich schädlichen Ausnützung von Monopolsituationen im Netz.

Bei uns verblieben ist noch ein recht grosser Brocken, nämlich die **Auktionserlöse** aus der Versteigerung von Durchleitungskapazitäten an der Grenze der Jahre 2005/2006 und teilweise 2006/2007. Diese Monopolerlöse betragen im Winter 2005/2006 etwa 120 Mio. Franken, wovon die Hälfte bei sechs grossen schweizerischen Überlandwerken hängen blieben. Wir sind seinerzeit auf eine Beschwerde der Maschinenindustrie (Swissmem) hin aktiv geworden, welche diese Mehrkosten natürlich bezahlen musste.

Auktionserlöse sind **Monopolrenten** und deshalb führten wir mit allen sechs grossen Elektrizitätsunternehmen einzeln Verhandlungen über die Weitergabe, resp. die Verwendung dieser Erlöse für Investitionen ins Netz. Mit den BKW, CKW, NOK, EOS und Atel fanden wir eine einvernehmliche Regelung. Hingegen hat sich die EG Laufenburg (EGL) bisher unkooperativ verhalten.

Die je rund 25 Mio. Franken Monopolrente aus den Auktionserlösen der Jahre 2005/06 und 2006/07 flossen bei der EGL in die Erfolgsrechnung ohne schriftliche Zusicherung, dass dieser Mehrertrag aus ihrer Monopolsituation gemäss zukünftiger Gesetzgebung (StromVG) ins Netz investiert oder später an die Netznutzungsentgelte angerechnet wird. Mit dieser Anrechnung soll verhindert werden, dass Verknappungserscheinungen im Netz von den Netzbetreibern in Zusatzgewinne umgemünzt werden und die Volkswirtschaft zusätzlich belastet wird. Deshalb sind wir in dieser Frage beharrlich.



2. Medikamentenpreise

Wir haben im Herbst 2005 die Preismassnahmen von Bundesrat Pascal Couchepin im Medikamentenbereich wärmstens begrüsst (einerseits der „Deal“ mit der Preissenkung um 250 Mio. Franken und andererseits die Erhöhung des Selbstbehalts bei Originalpräparaten von zehn auf zwanzig Prozent). Wir haben damals betont, und dies im Sommer 2007 wiederholt, dass es sich um einen „einmaligen Niveau-Effekt“ handle, d.h. dass die einmalige Niveauekorrektur durch den ansteigenden Trend wieder ausgeglichen werde.

Nun müssen wir im Rückblick aufgrund der effektiven Zahlenwerte Bilanz ziehen. Sie sehen in der angehängten Grafik folgende **Kostenentwicklung im Medikamentenbereich:** (→Vgl. auch Grafik 3 im Jahresbericht 2007 der Preisüberwachung, S. 713 d/ p. 742 f/ p. 771 i)

Im Jahr 2006 hatten wir durch die Preismassnahmen 2005 in etwa eine Stabilisierung der Medikamentenkosten, was im darauffolgenden Jahr 2007 zur Schau gestellt worden ist. Aber im Jahr 2007 erlebten wir wiederum einen Aufholeffekt durch die Sortimentsumschichtung der Pharmaindustrie, so dass der vorübergehende Spareffekt von 2006 durch die noch stärker steigende Umsteigeteuerung (Sortimentseffekt) 2007 wieder aufgefressen worden ist.

Im Jahr 2007 hatten wir gegenüber dem Vorjahr wiederum sage und schreibe **300 Mio. Franken mehr Verkaufsumsätze** allein für die kassenpflichtigen Medikamente (IHA/IMS-Zahlen). Zum Vergleich: 300 Mio. Franken Mehrkosten entsprechen rund 3'000 Stellen beim Pflegepersonal.

Unsere Befürchtungen und Berechnungen haben sich leider bewahrheitet: Durch den Rückzug billiger, älterer und die Neuinverkehrssetzung von sogenannten „neuen“ Medikamenten haben wir wieder einen Kostenanstieg durch diese Sortimentsumschichtung.

In Zukunft wird sich nachhaltiger auf die Preise auswirken, was das **Parlament** durch die KVG-Revision beschlossen hat, nämlich eine Preisüberprüfung für sämtliche Medikamente im Dreijahres-Rhythmus und bei jeder Indikationserweiterung. Die Senkung der „Altmedikamente“ mit Zulassung 1993-2003 auf das Niveau der vier Referenzländer plus acht Prozent im kommenden Frühjahr wird bei einer Anzahl von extremen Preisüberhöhungen einen Spareffekt haben. (Bis Ende 2007 lagen nämlich 14 von den 20 meistverkauften Medikamenten entgegen den Preisbestimmungen in der Verordnung immer noch über den Preisen der vier Referenzländer).

Sie sehen, im Bereich Medikamente und Pharma braucht es im Vollzugsbereich weitere Anstrengungen. Die Medikamentenpreise waren während meiner ganzen Amtszeit ein Dauerthema; und ich hatte ständig das Gefühl, das zuständige Departement habe gegenüber dem Interpharma-Lobbyisten ein offeneres Ohr als gegenüber dem Preisüberwacher.

3. Medikamenten-Vertriebsmargen

Die Vereinbarung über die Leistungsorientierte Abgeltung für Apotheker (LOA III) läuft Ende diesen Jahres 2008 ab. Sie wurde Ende 2006 vom Bundesrat auf unser Begehren hin auf zwei Jahre (2007 und 2008) befristet.

Wir haben bereits letztes Jahr begonnen, eine Gesamtüberprüfung der Margenordnung bei allen Medikamentenabgabekanälen anzugehen. Nicht nur bei «klassischen» Apotheken, sondern auch bei Versandapotheken, Apothekenketten und bei SD-Ärzten (selbstdispensierenden Ärzten) ergeben sich zu hohe Margen und falsche Anreize:



- Versandapotheken und Apothekenketten profitieren von ihrer starken Stellung und sie gewinnen – dank dem festen Margensystem – von den erhaltenen Rabatten und Staffelpreisen auf der Beschaffungsseite.
- SD-Ärzte haben eine zu hohe Verkaufsmarge und sicher weniger hohe Lagerkosten als die Apotheken. Die Rückerstattungen der Ärzte-Apotheke „zur Rose“ an die verschreibenden Ärzte ist intransparent und zumindest unsittlich.
- Wir haben festgestellt, dass in den Jahren 2000 bis 2007 die Anzahl der abgesetzten Verpackungen von kassenpflichtigen Medikamenten über den Kanal der SD-Ärzte mit + 37% viel stärker gestiegen ist als über die Apotheken, die „nur“ + 13% zulegte.

Kurz, es besteht ein Bedarf nach einer Gesamtprüfung der Margenordnung. Man wollte vor den Wahlen 2007 nichts anrühren, aber nun sind wir der Meinung, dass heute mit der Überprüfung der Margenordnung begonnen werden muss; sonst wird man Ende 2008 die LOA wiederum nur verlängern können. Wir haben dem Bundesamt für Gesundheit BAG ein fertiges neues Tarifmodell unterbreitet, das alle Vertriebskanäle umfasst und mehr wettbewerblichen Verhandlungsspielraum für die einzelnen Krankenversicherer schafft. Wir fordern u.a. eine vollständige Beseitigung oder mindestens starke Einschränkung der Preisabhängigkeit der Margen. Die preisabhängige Marge beträgt heute noch 15 % des Preises; für die Lagerhaltungskosten werden 5-7 % des Preises genügen.

Ausblick und Prioritäten für das Jahr 2008

Wir haben für 2008 - neben der Erledigung des Courant normal der Preisbeschwerden, Empfehlungen und Anfragen – folgende **Arbeitsschwerpunkte** mit dem Team der Preisüberwachung festgelegt:

1. Implantatpreise

Wir untersuchen aufgrund von Preisbeschwerden von Spitälern und Spital Einkaufsstellen die Preise von medizinischen Implantaten (Prothesen für Hüft- und Kniegelenke, Herzschrittmacher, Stents, usw.). Wir werden in diesem Jahr einige Resultate und entsprechende Schlussfolgerungen veröffentlichen. Im Moment wird die Preisanalyse durch juristische Geplänkel mit einigen mächtigen Herstellerfirmen verzögert.

2. Spitaltarife

Aufgrund der Beschlüsse des Parlaments vom Dezember 2007 wird die Spitalfinanzierung bis 2009 und 2011 reformiert, was für uns als Preisüberwachung die Anpassung unserer Tarifprüfungsmethodik erfordert. Die Preisüberwachung ist ja für Tarifberechnungen und Empfehlungen gegenüber den Kantonsregierungen resp. gegenüber dem Bundesverwaltungsgericht (vorher: Bundesrat) zuständig.

In diesem Jahr werden wir vor allem zwei methodische Knacknüsse lösen müssen:

1. *Der Einbezug der Qualitätsprüfung in den Spitälern in die Tarifprüfung:* Spitäler, die der gesetzlichen Pflicht des Qualitätsmanagements nicht nachkommen und/oder solche, die den Qualitätsanforderungen nicht genügen, werden einen negativen Preisreiz erhalten.

2. *Die Kosten für die Krankenpflege-Fachausbildung in den Spitälern auf der Sekundarstufe II* (also die traditionelle Ausbildung von „Krankenschwestern“ und „Krankenpflegern“) müssen in die Fallpauschalen integriert werden.



3. Telecom-Bereich

Bei den Telecom-Tariffestsetzungen durch das Bakom, resp. die ComCom, hat die Preisüberwachung das Empfehlungsrecht. Vorgesehen sind in diesem Jahr die Prüfung der Kosten und Preise für:

- den Zugang zum Teilnehmeranschluss (Öffnung der letzten Meile)
- die Interkonnektion Festnetzverbindungen
- die Verrechnung des Teilnehmeranschlusses
- die Mietleitungen
- den Zugang zur Kabelkanalisation der Swisscom

Aufgrund unserer Erfahrungen mit den Telecomtarifen sind wir dezidiert der Meinung, dass im Telecombereich *eine gesetzliche ex-ante-Preisregulierung* erforderlich ist, wie dies in der ganzen EU praktiziert wird. (Sie wurde auch von der Kommunikationskommission Comcom gefordert.) Die heute praktizierte nachträgliche Tarifüberprüfung und –genehmigung subsidiär zum Verhandlungsprimat der Tarifpartner ist wirkungsschwach, manipulationsanfällig und kommt immer zu spät. Und wenn nach vielen Jahren ein Preis nach unten korrigiert wird, bekommt einfach die um eine Interkonnektion nachsuchende Telekomgesellschaft diese Rückerstattung und nicht der Kunde, welcher den Mehrpreis ja bezahlt hat. Deshalb kann nur eine rasche *FMG-Revision* mit einer ex-ante-Preisregulierung den Missstand beseitigen.

4. Post

Wir werden im laufenden Jahr bei der Post eine Gewinnanalyse mit dem Zweck der Tarifprüfung im Brief- und Paketbereich (Logistik) durchführen und mit der Post-Leitung Gespräche führen. Diese Gesamtschau ist aufwendig. Weil wir bis März 2009 die Tarife für Pakete und Auslandsendungen blockiert haben, sind wir in dieser Frage nicht unter Zeitdruck. Die Ergebnisse werden wir zunächst dem UVEK unterbreiten. Wir sind aber dezidiert der Meinung, dass es nicht Sache des Eigners (Bund) ist, die *Höhe* des „angemessenen Gewinns“ zu bestimmen, sondern dass dies unabhängig durch den Preisregulator geschehen muss. (Die Postreg bereitet Geschäfte im reservierten Postbereich für das UVEK vor, während es der Preisüberwachung vorbehalten ist, *alle* Bereiche preispolitisch zu beurteilen, in welchen die Post marktmächtig ist.)

5. Weitere Prioritätsthemen

Wir sehen *weitere Teilthemen*, die ich in diesem Jahr mindestens aufgleisen möchte oder schon aufgelegt habe:

- Die Veröffentlichung einer Methodik für die Tarifberechnung und Tarifprüfung für **Wasser und Abwasser** insbesondere zuhanden der Gemeinden;
- Die Prüfung von Durchleitungstarifen inklusiv Netznutzungsentgelten bei Netzen für **Erdgas** (Klage von industriellen Grossverbrauchern).



Zum Schluss: Keine abschliessende Bilanz

Ich will hier keine Gesamtbilanz meiner Amtsdauer erstellen. Ich wüsste nämlich auch nicht, ob ich von «Erfolg» oder von «Misserfolg» sprechen soll:

Einerseits bin ich froh, dass jetzt die von uns seit Jahren hervorgehobenen volkswirtschaftlichen **Probleme der Hochpreisinsel** zu politischen und parlamentarischen Themen geworden sind. - Wer hat vor vier Jahren schon Themen wie *Hochpreisinsel*, *Parallelimporte*, *Cassis de Dijon*, *Patenterschöpfung* oder *Zollbearbeitungsgebühren* gekannt? Heute ist aus dem Agendasetting eine politische Eigendynamik entstanden. Das ist positiv.

Andererseits stelle ich enttäuscht fest, dass alle diese Themen in der Regierung oder im Parlament zur Zeit *blockiert* sind. (Eine kleine, erfolgreiche Ausnahme: die Landwirtschaft erhielt mit der Einführung der Parallelimporte einen Durchbruch, aber eben nur für die Landwirte!). Jedenfalls ist es heute nicht sicher, ob man in dieser Legislatur wirklich vorankommt. - Wir erleben ungeahnte Widerstände gegen etwas mehr Importwettbewerb. Da muss man mit den Worten von Alan Greenspan resigniert und realistisch zugleich feststellen: „*Niemand findet den Wettbewerb angenehm...*“

Soll ich nun triumphieren oder bedauern? Ist das wettbewerbspolitische Trinkglas nun halb voll oder halb leer? - Ich will das Urteil Ihnen oder der Wirtschaftsgeschichte überlassen. Deshalb mag ich keine Generalbilanz ziehen.

Was wir aufgrund des Preisüberwachungsgesetzes kasuistisch, also mit Einzelentscheiden, haben tun können, haben wir getan - und der Rest ist Aufgabe der Politik. Immerhin kann man sagen, dass heute die Preisüberwachung gefestigt dasteht und keine namhaften Kräfte ihre Aufhebung oder Integration in die Weko mehr verlangen.

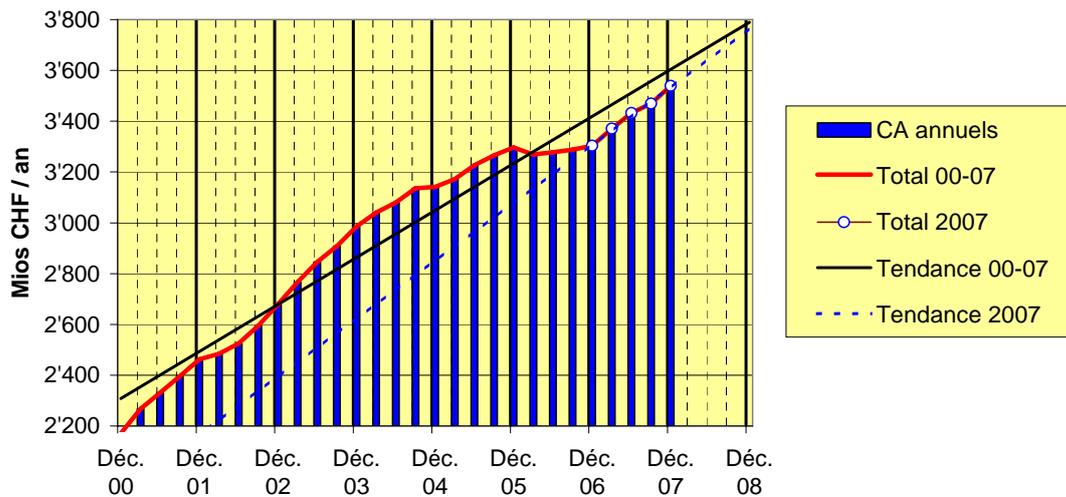
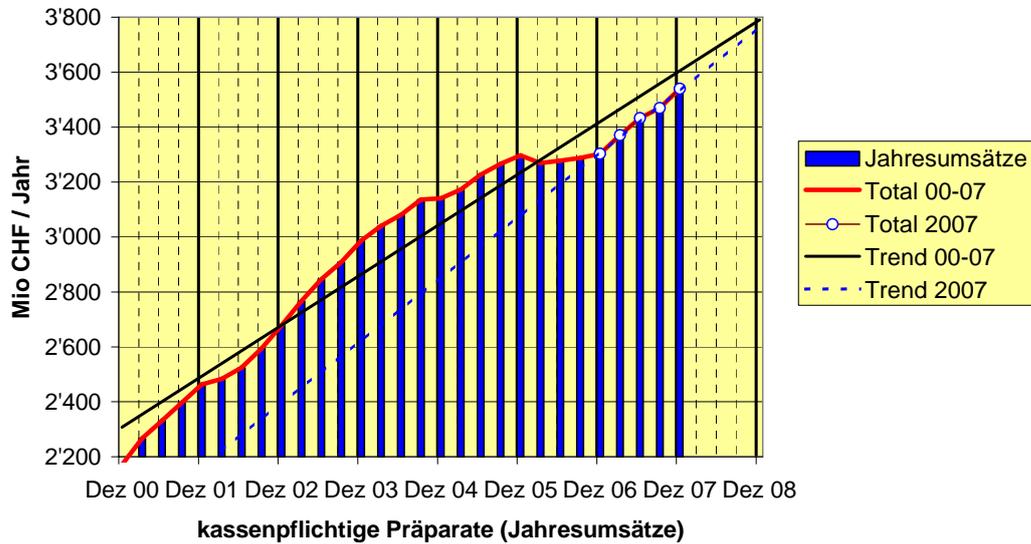
Vielleicht werde ich die Gelegenheit nutzen, später im Jahr noch einige Vorstellungen und Vorschläge zur Wettbewerbs- und Marktordnungspolitik zu entwickeln. Aber diese würde ich zuerst dem Bundesrat direkt unterbreiten und nicht die Medien als Briefträger benutzen.

Rudolf Strahm

Anhang: Grafik zu den Medikamentenkosten



Kostenentwicklung aller kassenpflichtigen Medikamente 2000-2007



Préparations remboursées par les caisses-maladie (chiffre d'affaires annuel)

