



Konsumentinnenforum der deutschen Schweiz

8024 Zürich, Postfach
Telefon 01-252 39 14
PC Konto Nr. 80-58 787

Herausgeber der Konsumentenzeitschrift *prüf mit*

R E F E R E N T E N F Ü E H R E R
=====

T e i l 1 - P U 1973 - 78

Preisüberwachung - ohne Geheimnisse und ohne Wunder

Als die eidgenössischen Räte am 20. Dezember 1972 einen "Bundesbeschluss betreffend die Ueberwachung der Preise, Löhne und Gewinne" verabschiedeten und mit qualifiziertem Mehr dringlich erklärten, beschritt die Schweiz wirtschaftspolitisches Neuland. Zur Beeinflussung des überhitzten Wirtschaftsklimas sollte versucht werden, in die Preisbildung im Sinne einer Zügelung einzugreifen und das Preisbewusstsein des Volkes zu schärfen, damit der Konsument seine eigene Macht am Markt besser wahrnehmen konnte.

Beides ist in den sechs Jahren Preisüberwachung von 1973 bis Ende 1978 weitgehend gelungen. Dabei standen jene, welche den Bundesbeschluss von 1972 und seine Neuauflage von 1975 durchzuführen hatten, immer in einer Art Zweifrontenkrieg. Auf der einen Seite wurde dem Preisüberwacher und seinen Mitarbeitern immer wieder vorgeworfen, sie unterminierten die Marktwirtschaft. Von denselben Leuten wurde handkehrum wieder die Unwirksamkeit der Preisüberwachung als Mittel der Konjunkturpolitik behauptet. Auf die Volksabstimmung von 1973 hin wurde ein späterer Mitarbeiter der PU vom damaligen Informationschef des Eidgenössischen Finanzdepartements, das damals noch in freisinnigen Händen war, massiv unter Druck gesetzt, er sollte nicht zuviel über die Erfolge der Preisüberwachung berichten, damit nicht falsche Erwartungen im Volk geweckt würden... .

Dabei hatten die beiden Preisüberwacher Schürmann und Schlumpf solche Mätzchen gar nicht nötig. Ihre Erfolgsbilanz ist in sehr sachlicher Form im Schlussbericht des Beauftragten für die Preisüberwachung enthalten, der im Mai 1979 erschien. Darin werden die grössten Erfolge der Ueberwachungsmaßnahmen - bei der Stabilisierung der Hypothekarzinsen und bei der Schaffung eines verbindlichen Preisbildungssystems für Heizöl und Benzin - ohne Eigenlob, aber offen dargestellt.

Erfolge:

Dank den Interventionen des Preisüberwachers bei den Elektrizitätswerken musste der Konsument im Jahre 1975 rund 30 Mio. Fr. weniger für Strom bezahlen, oder 1978 waren es gar 85 Mio. Fr.

Wegen der Intervention am Benzin- und Heizölmarkt (75 % kontrolliert von Marktmacht) kamen in den Monaten Juni 1973 bis März 1974 ca. 0,5 % tiefer zu liegen.

Spektakulärstes Beispiel:

Bei den Hypothekarentscheidungen (kartellierter Markt) von 1973, 74 und 75 handelt es sich um 2'450 Mio. Fr., die die Hypothekarschuldner weniger zu bezahlen hatten. Die Teuerung wäre rund 3 % höher gelegen.

(Zumstein - Ref. KF S. 9)

Entscheidend für uns ist die Ueberlegung, dass die durchschlagendsten Erfolge in Bereichen erzielt wurden, die von Kartellen und marktmächtigen Unternehmungen beherrscht werden. So betrafen denn auch zwei Drittel aller Interventionen solche Bereiche. Die beiden Preisüberwachungsbeschlüsse waren deutlich darauf angelegt, diese Träger nicht-markt-wirtschaftlicher Preisbildungen besonders ins Recht zu fassen; zu diesem Zweck wurde eine Melde- und Begründungspflicht für Preisbeschlüsse von Kartellen eingeführt. Die Preisüberwachungsmassnahmen von 1973 bis 1978 enthielten somit eine deutliche wettbewerbspolitische Komponente. Evident wird dies dadurch, dass Kartelle und ähnliche Organisationen einem besonderen Verfahren unterstellt wurden.

Wir stellen fest, dass sich die Anwendung der Preisüberwachungsmassnahmen der siebziger Jahre weitgehend mit der Optik der Preisüberwachungsinitiative deckt. Nicht gesagt werden kann dies dagegen von bestimmten Argumenten des Bundesrates in seiner Botschaft zur Preisüberwachungsinitiative. In dieser wird eine zeitlich befristete Preisüberwachung nur für die Zeit der Ueberkonjunktur vorgeschlagen. Dies ist eine grobe Verkennung der Erfahrungen der siebziger Jahre. Die Preisüberwachung hatte ihre grösste Bedeutung erst nach der Konjunkturlage. Dank der Stabilisierung der Hypothekarzinsen konnte von 1974 an eine stagflationäre Beschleunigung der Ueberwälzungsmechanismen in der Wirtschaft mit eindeutig negativen Auswirkungen auf soziale Stabilität und Beschäftigung verhinert werden.

Wenn die Preisüberwachung, wie es der Philosophie des bundesrätlichen Gegenvorschlages entspricht, nur noch in einer Phase offensichtlicher Ueberkonjunktur und dann noch mit der bereits 1972 eintretenen Verspätung eingeführt wird, zweifeln wir tatsächlich an der Wirksamkeit dieses Instruments. Wir zweifeln auch daran, dass die zwei Beamten, welche der Bundesrat grosszügigerweise auch in der Phase der Nicht-Intervention zur Preisbeobachtung abdelegieren wird, dafür eine hinreichende Garantie bieten, dass bei Inkraftsetzung der Ueberwachungsmaßnahmen nicht wieder beim Stand Null angefangen werden muss, wie am Neujahr 1973, und dass kostbare Zeit mit dem Aufbau eines Informationssystems verloren geht.

Aus diesem Grunde halten wir eine überwiegende wettbewerbspolitisch orientierte Preisüberwachung als Dauereinrichtung für vertretbar. Wir behaupten aber nicht, unsere PU sei ein Allerweltsmittel und bewirke Wunder. Aber Tatsache ist, dass sie mit anderen Mitteln der Geld- und Währungspolitik, der Finanz und Aussenwirtschaftspolitik sinnvoll und nützlich sein kann. Wir finden insbesondere, dass die wettbewerbspolitische Preisüberwachung ohne weiteres in ihrer Intensität nach der jeweiligen Konjunkturlage und der aus ihr resultierenden Möglichkeit, missbräuchliche Preise zu kassieren, variiert werden kann. Entscheidend ist, dass der Vollzug im Sinne der beiden Alt-Preisüberwacher Schürmann und Schlumpf erfolgt.

Sagen wir es nochmals: die Preisüberwachung ist weder ein Instrument zur Umkrempelung des bestehenden Wirtschaftssystems noch ein psychologisches Klavier, auf dem der Bund zur Aufwertung seines Images klimpern kann. Ihre Aufgabe besteht vielmehr darin, marktwirtschaftlichem Denken dort mit Hilfe der Konsumenten zum Durchbruch zu verhelfen, wo dieses durch Machtballungen in der Wirtschaft selber in die Ecke gedrängt worden ist.

T e i l 2 - Wer ist dagegen - warum ?

- Schweiz. Handels- und Industrieverein
- Wirtschaftsförderung
- Schweiz. Gewerbeverband
- Schweiz. Arbeitgeberverband

Teil 3 - Behauptungen der Gegner

Folgende Argumente vom Argumentenkatalog:

1, 2, 6, 9, 10, 18.

Teil 4 - Warum die PU gerade heute notwendig ist

Monopolmacht und Konsumentenpreis-Index

Rund 55,5% der im Konsumentenpreis-Index erfassten Preise von Gütern und Dienstleistungen kommen nicht durch den freien Wettbewerb zustande. Diese Preise sind vielmehr das Resultat von Kartellen, Monopolstellungen oder von behördlichen Verfügungen.

Diese recht ernüchternde Tatsache ergibt sich aus einer Durchsicht der einzelnen Indexpunkte und aus der Addition ihrer Prozentgewichtung im Index.

Sehen wir uns einzelne Fälle näher an. Nicht mehr durch den freien Wettbewerb auf irgend einer Stufe gebildet, werden die Preise von Schokolade, Bier, alkoholfreien Getränken, Tabak, Strom, Haftpflichtversicherungen, Treibstoff, Coiffeuren, Aerzten und Zahnärzten, Heilmitteln, Zeitungen, Büchern und Milch, Milchprodukten, öffentlichem Verkehr, Spitaltaxen, Radio- und Fernsehkonzessionen.

Kartellelemente zeigen auch die Preise von Gaststätten und Garagen.

Nun gibt es aber auch zusätzlich noch viele Güter und Dienstleistungen, deren abgesprochene Preise nicht direkt, sondern indirekt, d.h. über den Uebertragungsmechanismus im Konsumentenpreis-Index Eingang finden. Aus den vielfältigen Untersuchungen der Kartellkommission wären zu nennen die Produkte der ganzen Baumaterialienbranche wie Zemente, Gips, Ziegel, dann die Versicherungen, Banken mit Hypothekarzinsen, Drogerien, der Kabel-, Papier- und Stahlhandel - hier herrschen Kartelle, marktmächtige Firmen.

Inflation wird allgemein als jene Geldentwertung angesehen, die sich aus dem Index zeigt.

Da nun unsere Initiative überall dort die Preise ständig überwachen soll, wo der Wettbewerb nicht mehr spielt, lässt sich erkennen, dass sie demnach für mehr als die Hälfte der Indexposten die angezeigte Art, gegen die Inflation zu kämpfen, ist.

Wenn nun der Index aus Gründen von Marktmacht beim Gros seiner Bestandteile steigt, dann fällt der Vorwurf dahin, unsere PU sei eine Medizin, die nur Symptome und nicht die Ursachen behandle. Dann ist sie auch eine Ursachentherapie.

Betont muss werden, dass unsere Preisüberwachung in einigen Fällen Preiserhöhungen angesichts der geltend gemachten Kostensteigerungen sanktionieren müsste. Aber sie könnte dann handeln, wenn ausschliesslich Kartell- oder Monopolübermut zu Preiserhöhungen oder fehlenden Preisnachlässen führt. Wie die Erfahrungen aus der letzten Preisüberwachung zeigen, würde schon das blosse Vorhandensein solchen Uebermut verhindern. Der mit Kartell-, Monopol- und Behördenpreisen vollgestopfte Index zeigt, dass dies nicht schaden kann.

Das kartellreichste Land mit dem schwächsten Kartellgesetz

Trotzdem die Schweiz zu den kartellreichsten Ländern der Welt gehört, besitzt sie eines der schwächsten Kartellgesetze. Als Folge funktioniert der Wettbewerb, wie wir gehört haben, hierzulande nicht mehr überall.

Das geltende Kartellgesetz von 1962 hat bisher wenig dazu beigetragen, Wettbewerbsmissbräuche in den Griff zu bekommen. Auf die Kartellgesetzrevision zu warten hat wenig Sinn, wenn man weiss, dass schon der Revisionsentwurf auf Druck der Wirtschaft um die wichtigsten Punkte - wie Preisüberwachung, Klagerecht für die Konsumentenorganisationen und Fusionskontrolle - gebracht wurde.

Weil wir die Hoffnung und das Vertrauen auf ein griffiges Kartellgesetz verloren haben, setzen wir uns schon heute mit unserer Initiative für die Bekämpfung von Preismissbräuchen von Kartellen und kartellähnlichen Organisationen ein. Denn missbräuchliche Preise stellen sich vor allem dort als Problem, wo der Wettbewerb nicht spielt. Wenn ein einzelnes Restaurant den Kaffeepreis erhöht, kann ich in ein anderes gehen, das billiger ist. Wenn hingegen alle Restaurants in (Zürich) auf Grund der Empfehlung des kant. Wirtverbandes, also eines Kartells, die Preise erhöhen, bleibt mir keine Wahl mehr. Wichtig ist nun, dass hier unsere Preisüberwachung die Preiserhöhung auf eventuelle Missbräuche hin überprüfen kann.

Zur Teuerungsbekämpfung gehört eine wirksame Preisüberwachung

Es war ein grober Fehler, den Preisüberwachungsbeschluss Ende 78 nicht nochmals zu verlängern. 1979 lag die Teuerungsrate bei 3,6 %, 1980 kletterte sie auf 4 % und 1981 sogar auf 6,5 %; in diesem Jahr wird es nicht besser aussehen. Die Preisüberwachung fehlte uns 1979, 80 und 81 auf mehreren "Kriegsschauplätzen", so etwa bei der Überprüfung von Benzin- und Heizölpreisen, Hypothekarzinserhöhungen, Weitergabe von Wechselkursgewinnen. Es hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass sich die Inflation mit der Geldmengenpolitik allein nicht wirksam bekämpfen lässt. Es braucht den differenzierten und flexiblen Einsatz mehrerer aufeinander abgestimmter Massnahmen.

Zur aktiven Teuerungsbekämpfung gehört eine wirksame Preisüberwachung in jenen Bereichen wo der Wettbewerb nicht spielt, also bei Preisen, die von marktmächtigen Unternehmungen und Monopolbetrieben, insbesondere von Kartellen, diktiert werden. So wehrte die Blockierung der kartellierten Hypothekarzinsen in der Zeit der Rezession von 1974/75, die übrigens durchaus mit der Gegenwart vergleichbar ist, eine Zusatzteuerung von über 3 % ab, die direkt in die Stagflation geführt und über die Verschlechterung der internationalen Konkurrenzfähigkeit der Schweiz uns zusätzliche Arbeitslosigkeit beschert hätte. Eine dauernde Preisüberwachung zeitigt gerade im Sektor Hypothekarzinsen usw. auch in Zukunft ähnliche, beruhigende Wirkungen. Wie ein früherer Mitarbeiter der Preisüberwachung uns bestätigt hat, hätte unsere Preisüberwachung die Hypothekarzinserhöhung vom 1. März dieses Jahres verhindert.

Wir haben nie behauptet, die Preisüberwachung sei ein Allermittelsmittel und bewirke Wunder. Aber Tatsache ist, dass sie mit anderen Mitteln der Geld- und Währungspolitik, der Finanz- und Aussenpolitik sinnvoll für die Teuerungsbekämpfung eingesetzt werden kann.

Der Gegenvorschlag des Bundesrates - ein verspäteter Einsatz gegen die Teuerung

Der Bundesrat und die Mehrheit des Parlaments wollen also erst bei hoher Teuerungsrate die Preisüberwachung einsetzen ! Wir haben keine Ahnung, ob sie bei 5,6,7, oder gar bei erst 8 % Teuerung zu wirken beginnt, wo die kompetenten Leute in diesem Zeitpunkt zu finden sind, die etwas von der Sache verstehen und Erfahrungen auf diesem Gebiet haben. Zu den Problemen, die eine konjunkturpolitische Preisüberwachung von der Sache her mit sich bringt, kämen auch erhebliche praktische Schwierigkeiten mit der doppelten Befristung.

Eine langwierige Diskussion über den richtigen Zeitpunkt führte dazu, dass die Preisüberwachung lange Zeit nicht eingesetzt würde - und die ungerechten Auswirkungen missbräuchlicher Preiserhöhungen und der Inflation gingen munter weiter. Die Massnahmen kämen immer zu spät, die Feuerwehr würde beim Brand mit ungeübten Leuten erst gebildet, eingesetzt und nachher wieder aufgelöst. Wann ist unklar und nirgends festgelegt. Der Gegenvorschlag hat zu viele Mängel, als dass er eine echte Alternative sein könnte. Der Bundesrat fand es bei 7,4 % Teuerung im Herbst 1981 nicht nötig, eine Preisüberwachung einzuführen, obwohl er einige Male vorher bekräftigt hat: "Je nach Entwicklung der Preise und Währungslage ist der Bundesrat gewillt, auch unter Anrufung des Notrechts die Preisüberwachung einzuführen. Zur Zeit sind die Voraussetzungen für einen solchen Schritt nicht gegeben."

Bemerkenswerte Worte fand Prof. Kramer von der Hochschule St. Gallen in einem Vortrag: "Nach meiner Ueberzeugung ist eine wettbewerbspolitische Preiskontrolle in einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung die einzig systemkonforme Form der Preiskontrolle." Er ist der Ueberzeugung, dass die Volksinitiative in der Logik der Reform des schweiz. Kartellrechts liegt. Sie wird - massvoll gehandhabt - einen wertvollen Baustein im Gesamtsystem schweizerischer Wettbewerbspolitik bilden.

Im gleichen Sinn äusserte sich der damalige Preisüberwacher, Leon Schlumpf im Berner Tagblatt vom 17.7.78. "Der Kampf gegen Missbräuche ist und bleibt für alle Sektoren unserer Wirtschaft notwendig, wo kein natürliches Konkurrenzverhältnis regulierend auf die Preisgestaltung wirkt. Dies gilt ganz besonders für Kartelle und Monopole, unabhängig davon, ob sie nun öffentlicher oder privater Art sind. Aus diesem Grund bin ich für die lancierte Initiative."

T e i l 5 - Undemokratisches Abstimmungsprozedere !

Unsere Initiative wird eine Doppel-Hürde zu nehmen haben. Möglich ist bei der Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag das Schreiben von zwei Nein, aber nur einmal ja. Dabei splintern sich die Ja-Stimmen auf. Eine der "Ja"-Vorlagen muss aber sowohl in den Ständen als auch gesamthaft das absolute Mehr erreichen.

Dass man damit einem Volksrecht alles andere als entgegenkommt, ist sicher unbestritten. Und dass solche Erschwernisse ganz grundsätzlich und bei einem vernünftigen Vorschlag im speziellen höchst ungerecht und undemokratisch sind, haben auch jene eigennössischen Räte gewusst, die sich gegen unsere Initiative und aus taktischen Gründen für den Gegenvorschlag ausgesprochen haben.

Dass diese Art von Abstimmung, die ja nun durch ein Doppelnein auch unsere Initiative und überhaupt die Preisüberwachung bodigen soll, höchst undemokratisch ist, haben unterdessen auch andere gemerkt:

- Parlamentarische Initiative A. Muheim, die Ende 1981 auch ganz knapp verworfen wurde (67:66 Stimmen, NR)
- Anwaltsbüro Dr. Chr. Haab, Zürich (Dissertation)
- Prof. A. Kölz (siehe BAZ vom 27.3.82 sowie Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Jan. 1982)
- Ständerat Prof. A. Aubert, Neuchâtel
- NR Prof. Dr. H. Künzi, Zürich (Interpellation vom 10.3.82, NR)
- Dr. R. Bass, Basel-Land (Motion für Standesinitiative, die vorletzte Woche vom Baselbieter Landrat überwiesen wurde)

Und vielleicht werden es noch mehr sein. (Wir werden jedenfalls in den nächsten Tagen mit einem Aufruf an alle Kantonsvertreter gelangen, mit Vorstössen auf eidgenössischer Ebene oder entsprechenden Standesinitiativen auf dieses Problem aufmerksam machen.)

Die eben beschriebenen Ungerechtigkeiten veranlassen uns dazu, gleichzeitig mit unserem Einsatz für eine wirksame Preisüberwachung den Kampf gegen das bewusste Bodigen von Volksrechten aufzunehmen !