

Besprechung / Compte rendu

Preisüberwachungsgesetz (PüG)

ROLF H. WEBER

Stämpfli Handkommentar SHK

Stämpfli Verlag AG, Bern 2009, XXVI + 214 Seiten, CHF 108.–, EUR 68.40, ISBN 978-3-7272-2552-9

Mit dem hier angezeigten Werk wird, wie der Verfasser im Vorwort erwähnt, nicht nur eine literarische Lücke geschlossen, sondern es ist ihm gelungen, das Grundlagenwissen zum Preisüberwachungsrecht wesentlich zu mehren und die Notwendigkeit dieses Rechts in einer marktwirtschaftlichen Ordnung, in der Wettbewerb nach geltender Verfassung nicht ausnahmslos, sondern nur grundsätzlich gilt, überzeugend darzutun: Solange es staatliche Vorschriften gibt, die «auf einem Markt für bestimmte Waren oder Leistungen Wettbewerb nicht zulassen» (Art. 3 Abs. 1 KG), weil Wettbewerb nicht in allen Wirtschaftsbereichen bzw. auf allen Märkten beste wirtschaftliche Ergebnisse gewährleistet, solange gibt es Märkte, auf denen der Wettbewerb als «bester Preisüberwacher» (Rudolf Strahm) von Gesetzes wegen nicht funktionieren kann. Auf solchen Märkten sind Preise für Waren und Dienstleistungen, zu erwähnen sind die Preise bzw. Gebühren von Krankenversicherungen, über Telekommunikation bis hin zur Wasserversorgung und Abfallentsorgung (S. 131–135), nicht «das Ergebnis wirksamen Wettbewerbs» (Art. 12 PüG). Sie sind vielmehr das Ergebnis monopolistischer Strukturen und oft auch personeller Verbandelung «staatlicher Unternehmen» mit den die Aufsicht ausübenden Behörden. Daher sind Preise auf solchen «Märkten» tendenziell überhöht, und für die Konsumentenschaft besteht in der Regel keine Möglichkeit, auf andere Angebote auszuweichen. Diese vom Verfasser aufgezeigten Zusammenhänge machen auf der von einem allgemeinen gesellschaftspolitischen Konsens getragenen Grundlage, dass Wettbewerb nicht auf allen Märkten gelten soll, den Sinn und die Berechtigung der schweizerischen Preisüberwachung deutlich. Dazu kommt, dass – wie der Verfasser einleitend aufzeigt – sich die schweizerische Preisüberwachung von den möglichen Preisregulierungsmodellen nicht an einem Modell orientiert, das den Wettbewerb punktuell als Preisüberwacher ausschaltet, weil die unter Wettbewerbsbedingungen zu Stande gekommenen Preise nicht als «richtig» akzeptiert werden (vgl. dazu die Modelle der cost-of-service-ratemaking, value-of-service-ratemaking, Preisstoppregulierung, konjunkturpolitische Preisüberwachung, S. 3–

5). Denn die im PüG verankerte «wettbewerbspolitisch motivierte Preisüberwachung» orientiert sich am «wettbewerbspolitischen Grundsatz», dass «Preismissbrauch im Sinne dieses Gesetzes (...) nur vorliegen [sc. kann], wenn die Preise auf dem betreffenden Markt nicht das Ergebnis wirksamen Wettbewerbs sind» (Art. 12 Abs. 1 PüG). Das heisst, dass nur dann, wenn der Wettbewerb aus welchen Gründen auch immer seine Funktion als Preisüberwacher nicht spielen kann, an dessen Stelle der Preisüberwacher tritt.

Diese von ROLF H. WEBER vermittelten Kenntnisse und Einsichten könnten in Zukunft davon abhalten, dass auf politischer Ebene wiederum die Abschaffung der Preisüberwachung gefordert wird (vgl. die Motion 04.3032 der SVP vom 3. März 2004). Insofern kommt diesem Kommentar rechtspolitische Bedeutung zu.

Allgemein bekannt ist sodann, dass das PüG für Unternehmen gilt, die Preisabreden treffen oder marktmächtig sind (Art. 2 PüG) und dass die Preisüberwachung auch Zuständigkeiten hat bei «behördlich festgesetzten oder genehmigten Preisen» (Art. 14 PüG) und bezüglich «anderen bundesrechtlichen Preisüberwachungen» (Art. 15 PüG). Welche Personen und Sachverhalte mit diesen beiden Bestimmungen adressiert sind, ist meistens unklar. WEBER schafft hier Transparenz, indem er die Legislativen und Exekutiven des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, die monopolistischen Unternehmen des Bundes und der Kantone sowie die meist faktischen Monopole der Gemeinden

konkret benennt und auch auf die vielen interventionistischen Wirtschaftsbereiche hinweist, in denen behördlich beeinflusste Preisfestsetzungen häufig sind (S. 129–135 sowie 141–143). Mit solchen konkreten Informationen, hinter denen aufwändige Recherchearbeit steckt, werden einmal die vielen Interventionsmöglichkeiten der Preisüberwachung und deren grosse praktische Bedeutung anschaulich gemacht. Diese Informationen machen aber auch deutlich, dass das Wirtschaften in der Schweiz auf weiten Strecken durch behördliche Intervention geprägt ist, der Wettbewerb als wirtschaftliches Koordinationsprinzip nur beschränkt Geltung hat und die Wirtschaftsordnung eine mixed-economy ist.

Die Bestimmungen der einzelnen Artikel werden stets unter Hinweis auf mögliche Konzeptionen, die geschichtliche Entwicklung des Instituts der Preisüberwachung im schweizerischen Recht, unter Bezug der einschlägigen Gesetzesmaterialien, der vielfältigen und zahlreichen Praxis sowie der eher spärlichen Literatur präzise und anschaulich erläutert. Sinnvoll und dem leichten Verständnis des Textes dient der «Überblick», welcher der Kommentierung der einzelnen Artikel vorangestellt ist. Die knappe und gekonnte Einarbeitung von Lehre und Praxis erleichtern insbesondere der Rechtsanwendung allenfalls erforderliche weitere Abklärungen. Besonders zu erwähnen ist die Kommentierung der zentralen Bestimmungen der Art. 12 und 13 PüG.

Als besondere Leistung des Verfassers ist die Tatsache zu würdigen, dass er nicht nur gesetzliche Bestimmungen und die darauf gestützte Praxis kritisch erläutert, sondern auch die Entwicklung der Praxis der Preisüberwachung in den letzten Jahren analysiert und würdigt: Der Kommentator stellt zustimmend eine Entwicklung von der Beurteilung von Einzelfällen hin zu systemischen und konzeptionellen Fragestellungen fest (S. 34–36). Preismissbräuche sollen also nicht nur beseitigt, sondern nach Möglichkeit verhindert werden (vgl. den Titel des 3. Abschnitts des PüG). Das PüG enthält auf weiten Strecken sogenanntes «soft law», das der Preisüberwacher aber, worauf im Kommentar hingewiesen wird, durch gekonnte Information der Öffentlichkeit äusserst wirksam einsetzt (S. 36).

Abschliessend ist hier noch auf eine bisher kaum genutzte Möglichkeit der Anwendung des Preisüberwachungsrechts im Fall fehlenden Wettbewerbs hinzuweisen (vgl. S. 146 ff.): Die Preisüberwachung ist grundsätzlich zur Beurteilung von Preisen zuständig, wenn diese nicht das Ergebnis wirksamen Wettbewerbs sind (S. 96 Rz 4). In konkreten Fällen wird zur Beantwortung der Frage, ob wirksamer Wettbewerb besteht, von der Wettbewerbsbehörde untersucht, ob Wettbewerbsabreden nachweisbar sind. Ist dies nicht der Fall, wird daraus geschlossen, dass wirksamer Wettbewerb besteht und die Preisüberwachung nicht zuständig sei. Dieser Schluss trägt indes. Denn das Fehlen von Wettbewerbsabreden hat nicht notwendigerweise zur Folge, dass auf dem betreffenden Markt Wettbewerb wirksam ist und die entsprechenden Preise Ergebnis wirksamen Wettbewerbs sind: Die Marktteilnehmer können es – ohne eine Abrede zu treffen – unterlassen, sich gegenseitig Preiswettbewerb zu machen. Die Preise sind dann nicht das Ergebnis wirksamen Wettbewerbs. Daher sollten in solchen Fällen nach Meinung des Rezensenten die Preise durch die Preisüberwachung auf Missbräuchlichkeit hin überprüft werden können (vgl. S.149).

Roger Zäch, Prof. em., Direktor am Europa Institut an der Universität Zürich