



Unabhängigkeit und Steuerung der Preisüberwachung

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 8. September 2026

Das Wichtigste in Kürze

Die Preisüberwachung (PUE) nimmt als Aufsichts- und Regulierungsbehörde eine Sonderstellung unter den Schweizer Institutionen ein. Ihre Aufgabe besteht darin, missbräuchliche Preise, die auf unzureichenden oder fehlenden Wettbewerb zurückzuführen sind, zu verhindern oder zu korrigieren. Die Tätigkeit der PUE bewegt sich somit an der Schnittstelle zwischen Staat, Wirtschaft sowie Konsumentinnen und Konsumenten. Sie betrifft sowohl die Preise, die von marktmächtigen Privatunternehmen festgesetzt werden, als auch die Preise, die von öffentlichen Unternehmen oder von Behörden (des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde) festgelegt oder genehmigt werden. Da die PUE dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) angegliedert ist und somit den Status einer Einheit der zentralen Bundesverwaltung hat, stellen sich Fragen zu den Rechtsgrundlagen zur Unabhängigkeit und Steuerung der PUE sowie zu deren Umsetzung in der Praxis.

Im Januar 2024 beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) deshalb damit, die Unabhängigkeit und Steuerung der PUE zu evaluieren. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) legt in diesem Bericht auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Evaluation und eines von der PVK in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens ihre Beurteilung aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht dar. Dabei richtet sie sechs Empfehlungen an den Bundesrat.

Ganz allgemein hält die GPK-N fest, dass die institutionelle Ausgestaltung der PUE nach wie vor dem damaligen Willen des Gesetzgebers entspricht und zweckmässig ist. Das heisst insbesondere, dass sie sich dazu eignet, den wettbewerbspolitischen Verfassungsauftrag der PUE zu erfüllen. Die PUE ist als eigene Behörde ergänzend zur Wettbewerbskommission (WEKO) tätig, mit welcher die Zusammenarbeit in der Praxis gut funktioniert. Zudem kann aus Sicht der GPK-N die PUE dank ihrer Organisationsform agil und reaktionsschnell sein, während die Personifizierung der Funktion des «Preisüberwachers» den Austausch mit der Öffentlichkeit erleichtert und die mediale Sichtbarkeit fördert.

Aus der Evaluation der PVK geht indes hervor, dass die Rechtsgrundlagen, die den Zuständigkeitsbereich der PUE definieren und das Zusammenspiel mit der Tätigkeit der WEKO und deren Untersuchungen regeln, unklar sind. Diesbezüglich ersucht die GPK-N den Bundesrat, die Definition des persönlichen Geltungsbereichs des Preisüberwachungsgesetzes (PüG) dahingehend zu überarbeiten, dass die Zuständigkeit der PUE im Bereich der von öffentlichen Behörden administrierten Preise klarer definiert wird (Empfehlung 1). Die GPK-N empfiehlt zudem, zu überprüfen, ob die Bestimmungen des PüG und des Kartellgesetzes (KG), welche die potenziellen Konflikte zwischen der Tätigkeit der PUE und derjenigen der WEKO regeln, zweckmässig sind (Empfehlung 2).

Gestützt auf das Rechtsgutachten und die Evaluation der PVK kommt die GPK-N zudem zum Schluss, dass die Rechtsgrundlagen zur Unabhängigkeit der PUE präzisiert werden müssen. Aus Sicht der Kommission spiegelt das PüG die aktuellen Bedürfnisse und Anforderungen der Wettbewerbspolitik des Bundes nicht mehr ausreichend wider und es sollte daher überarbeitet werden (Empfehlung 3). Die

GPk-N empfiehlt insbesondere, die funktionale Unabhängigkeit der PUE bei den von öffentlichen Unternehmen festgesetzten Preisen so zu stärken, damit sie jener bei den von öffentlichen Behörden administrierten Preisen entspricht. Eine solche Stärkung der Unabhängigkeit der PUE ist notwendig, da sich die Steuerungsgrundsätze für die öffentlichen Unternehmen des Bundes weiterentwickelt haben und die Gefahr besteht, dass es aufgrund der institutionellen Einbindung der PUE in das WBF zu Interessenkonflikten kommt. Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass bei einer künftigen Revision der Rechtsgrundlagen zur Unabhängigkeit der PUE darauf zu achten ist, dass die Stärken der aktuellen institutionellen Ausgestaltung der PUE nicht gefährdet werden (Empfehlung 4).

Trotz dieses Klärungsbedarfs bei den Rechtsgrundlagen erachtet die GPk-N die Art und Weise, wie die Unabhängigkeit der PUE und die Steuerung durch das WBF in der Praxis umgesetzt werden, als positiv. Auf der Grundlage der Ergebnisse der PVK-Evaluation stellt die Kommission diesbezüglich keine besonderen Probleme fest. Faktisch gewährleistet also die Art, wie das WBF seine Aufsicht über die PUE ausübt, dass diese über den nötigen Handlungsspielraum verfügt, um ihren Auftrag inhaltlich autonom zu erfüllen. Damit diese institutionelle Beziehung langfristig gut funktioniert, empfiehlt die Kommission, im Nachgang zur Überarbeitung der Rechtsgrundlagen für die Unabhängigkeit der PUE ein Konzept und Grundsätze zu definieren, die transparent präzisieren, wie die Steuerung durch das Departement in der Praxis funktioniert (Empfehlung 5).

Zu guter Letzt erachtet es die GPk-N angesichts der Zunahme des Arbeitsvolumens bei der Preisüberwachung sowie der aktuellen Budgetkürzungen als wichtig, die Risiken im Zusammenhang mit den begrenzten Ressourcen der PUE zu berücksichtigen. Sie begrüsst in diesem Zusammenhang die aktuellen Überlegungen des WBF, die finanzielle Unabhängigkeit der PUE zu stärken, und ersucht den Bundesrat, entsprechende Massnahmen zu prüfen (Empfehlung 6).

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Preisüberwachung (PUE) ist eine Aufsichts- und Regulierungsbehörde, deren Aufgabe es ist, die Konsumentinnen und Konsumenten vor missbräuchlichen Preisen, die auf fehlenden wirksamen Wettbewerb zurückzuführen sind, zu schützen. Als Behörde hat die PUE einen hybriden Status.

- Zum einen ist sie als Einheit der zentralen Bundesverwaltung dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) angegliedert und untersteht somit der Aufsicht und Steuerung des Departements.
- Zum anderen verleiht ihr ihre Wirtschaftsaufsichts- und -regulierungsfunktion eine gewisse Unabhängigkeit bei der Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags.

Allerdings ist weder der Grad der Unabhängigkeit der PUE noch die Reichweite der Aufsicht und Steuerung der PUE durch das WBF im Gesetz ausdrücklich festgelegt. Somit ist auch nicht klar, wie weit die parlamentarische Oberaufsicht über die PUE geht: Wird die Oberaufsicht direkt über die Tätigkeiten der PUE ausgeübt oder nur indirekt über die Aufsicht durch das WBF?

Dieser hybride Status der PUE wirft somit die Frage auf, inwiefern die Rechtsgrundlagen, welche die Unabhängigkeit der PUE und deren Aufsicht durch das WBF regeln, genügend klar sind. Ausserdem stellt sich die Frage, ob die institutionelle Ausgestaltung der PUE als eigene Behörde zweckmässig ist.

Zur Klärung dieser Fragen beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) an ihrer Sitzung vom 25. und 26. Januar 2024 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) damit, die Unabhängigkeit und Steuerung der PUE zu evaluieren. Die Federführung für die Untersuchung wurde der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) übertragen.

1.2 Gegenstand der Evaluation

Gegenstand der Evaluation der PVK

Die zuständige Subkommission EFD/WBF der GPK-N¹ beschloss am 23. August 2024 auf der Grundlage einer Projektskizze der PVK, dass mit der Evaluation die folgenden Fragestellungen beantwortet werden sollen:

1. Ist die institutionelle Ausgestaltung der PUE als eigene Behörde zweckmässig, auch im internationalen Vergleich?
2. Sind der Grad der Unabhängigkeit der PUE und damit die Reichweite der Aufsicht des WBF sowie der parlamentarischen Oberaufsicht gemäss geltendem Recht klar?
3. Werden die Unabhängigkeit der PUE und deren Steuerung durch das WBF in der Praxis angemessen umgesetzt?

Evaluationsmethoden

In ihrer Evaluation² untersuchte die PVK die Unabhängigkeit und Steuerung der PUE anhand von deren institutioneller Ausgestaltung sowie den einschlägigen Rechtsgrundlagen und deren Umsetzung in der Praxis.

Zur Vertiefung dieser drei Aspekte wendete die PVK verschiedene Methoden der Datenerhebung und -analyse an.³ Sie führte unter anderem einen internationalen Vergleich der institutionellen Ausgestaltung der PUE mit den Preisüberwachungsbehörden in Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Deutschland und den Niederlanden durch.

Bei der Evaluation der Unabhängigkeit der PUE stützte sich die PVK auf ein Modell des Bundesrates von 2002⁴, bei dem zwischen der *funktionalen*, *institutionellen*, *personellen* und *finanziellen* Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden unterschieden wird. Dieses Modell war bereits in einer früheren Evaluation der PVK angewendet worden.⁵

¹ Der Subkommission EFD/WBF der GPK-N gehören die Nationalratsmitglieder Marc Jost (Präsident), Jacqueline Badran, Thomas Burgherr, Thomas de Courten (bis zum 16.10.2025), Erich Hess (ab dem 17.10.2025), Stefan Müller-Altermatt, Katharina Prelicz-Huber, Daniel Ruch, Bruno Storni, Gabriela Suter (bis zum 8.5.2026) und Martine Docourt (ab dem 11.5.2026) an.

² Unabhängigkeit und Steuerung der Preisüberwachung, Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Bericht der PVK vom 9.10.2025 (im Folgenden: Evaluation der PVK vom 9.10.2025)

³ Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 1.2

⁴ Botschaft des Bundesrates vom 26.6.2002 über die Revision des Nationalbankgesetzes (BBl **2002** 6097)

⁵ Evaluation der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung, Bericht der PVK vom 2.2.2015 zuhanden der GPK-S (BBl **2016** 1723) und Bericht der GPK-S vom 6.10.2015 (BBl **2016** 1711)

Für die Analyse der Rechtsgrundlagen gab die PVK beim Institut für Föderalismus der Universität Freiburg ein Rechtsgutachten⁶ über die Unabhängigkeit und Steuerung der PUE in Auftrag.

Darüber hinaus verglich die PVK bei ihrer Evaluation die Rechtsgrundlagen zur Unabhängigkeit und Steuerung der PUE sowie deren Umsetzung mit denjenigen der Wettbewerbskommission (WEKO) und der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA). Die PVK wählte diese beiden Wirtschaftsaufsichtsbehörden, weil diese gewisse Überschneidungen mit dem Tätigkeitsbereich der PUE aufweisen, sich aber durch ihre Organisationsform unterscheiden.⁷

Grenzen der Evaluation der PVK

Die Evaluation der PVK befasst sich aufgrund der Schlussfolgerungen aus dem Rechtsgutachten nicht mit den Tätigkeiten der PUE an sich.⁸ Ursprünglich sollte sich die Evaluation auch mit der Frage befassen, ob die auf Studien gestützten Aussagen der PUE über die «potenziellen Einsparungen»⁹ fundiert sind. Nachdem die Subkommission EFD/WBF der GPK-N von den Ergebnissen des Rechtsgutachtens zu den Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht Kenntnis genommen hatte, beschloss sie, auf die Analyse dieses Aspekts zu verzichten.

Vorgehen der GPK-N

Im vorliegenden Bericht beurteilt die GPK-N die Ergebnisse der Evaluation der PVK und formuliert dort, wo sie Handlungsbedarf erkennt, Empfehlungen zuhanden des Bundesrates.

Vor der Verabschiedung dieses Berichts hat die GPK-N den Berichtsentwurf dem WBF zur Stellungnahme unterbreitet.¹⁰ Die Stellungnahme des Departements ist in der Endfassung des Berichts dort berücksichtigt, wo es die Kommission als sinnvoll erachtete. Die GPK-N hat ihren Bericht am 8. September 2026 verabschiedet und dem Bundesrat zur Stellungnahme unterbreitet. Zudem hat sie beschlossen, den vorliegenden Bericht zusammen mit dem Bericht der PVK und dem Rechtsgutachten zu veröffentlichen.

⁶ Joller, Elisabeth / Stöckli, Andreas (2025): Preisüberwachung: Unabhängigkeit und Aufsicht, Gutachten zuhanden der PVK, 10.3.2025; *im Folgenden*: Rechtsgutachten.

⁷ Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 1.2 und 1.3

⁸ Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 1.3. Siehe auch Ziff. 3.2.1 dieses Berichts.

⁹ Es handelt sich um die angekündigten oder festgestellten Preissenkungen in den Bereichen, in denen die PUE tätig war und die sie kommunizierte, um die Wirkung ihrer Massnahmen aufzuzeigen und diese zu rechtfertigen.

¹⁰ Gemäss der Praxis der GPK beschränkt sich die Stellungnahme auf die Feststellung formeller oder materieller Fehler und allfälliger Publikationsvorbehalte, falls im Berichtsentwurf Informationen enthalten sind, die aus Sicht der konsultierten Behörden schützenswert sind und nicht veröffentlicht werden sollten.

2 Grundlegende Informationen zur PUE

2.1 Wettbewerbspolitik des Bundes

Die Wettbewerbspolitik ist Teil der Wirtschaftspolitik des Bundes. Für diese sind neben der PUE und der WEKO noch andere Regulierungs- und Aufsichtsbehörden zuständig – insbesondere die FINMA, die für die Aufsicht über die Finanzmärkte verantwortlich ist, aber auch verschiedene ausserparlamentarische Behördenkommissionen, die spezifische Sektoren beaufsichtigen (z. B. die Eidgenössische Elektrizitätskommission [ElCom] oder die Eidgenössische Postkommission [PostCom]).

Aus historischen Gründen verfügt die Schweiz über zwei Behörden, die für die Wettbewerbspolitik zuständig sind.

Einerseits erlässt der Bund gemäss Verfassung¹¹ «Vorschriften gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen» (Art. 96 Abs. 1 BV) und trifft er Massnahmen «gegen den unlauteren Wettbewerb» (Art. 96 Abs. 2 Bst. b BV). Laut Kartellgesetz (KG)¹² ist für diese Aufgabe in erster Linie die WEKO verantwortlich. Es ist dies eine ausserparlamentarische Kommission, die vom Bundesrat bestellt wird (Art. 18 KG). Die WEKO ist von den Verwaltungsbehörden unabhängig und einfach administrativ dem WBf zugeordnet (Art. 19 KG). Sie bekämpft schädliche Kartelle, achtet darauf, dass marktbeherrschende Unternehmen ihre Position nicht missbrauchen, kontrolliert Unternehmensfusionen und verhindert staatliche Beschränkungen des Wettbewerbs und des interkantonalen Wirtschaftsverkehrs. Da die Massnahmen der WEKO auf die Beseitigung eines Wettbewerbsdefizits abzielen, tragen sie indirekt auch zur Korrektur der hohen Preise bei, die sich aus diesem Wettbewerbsdefizit ergeben.¹³

Andererseits sind im Rahmen der Wettbewerbspolitik Massnahmen «zur Verhinderung von Missbräuchen in der Preisbildung durch marktmächtige Unternehmen und Organisationen des privaten und des öffentlichen Rechts» zu treffen (Art. 96 Abs. 2 Bst. a BV). Im Preisüberwachungsgesetz (PüG)¹⁴ wird konkretisiert, dass dieser Verfassungsauftrag dem «Preisüberwacher»¹⁵, einem vom Bundesrat gewählten Beauftragten für die Überwachung der Preise, zu übertragen ist. Laut Gesetz beobachtet der Preisüberwacher die Preisentwicklung, verhindert oder beseitigt die missbräuchliche Erhöhung und Beibehaltung von Preisen (vorbehaltlich der Zuständigkeit einer anderen Behörde) und orientiert die Öffentlichkeit über seine Tätigkeit (Art. 4 PüG).

¹¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (BV; SR 101)

¹² Bundesgesetz vom 6.10.1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen, (Kartellgesetz, KG; SR 251)

¹³ Siehe Konzept «Ursachentherapie» im Rechtsgutachten (Ziff. 2.A.2.b), das in der Evaluation der PVK erklärt wird (Ziff. 3.1).

¹⁴ Preisüberwachungsgesetz vom 20.12.1985 (PüG; SR 942.20). Das Gesetz trat 1986 in Kraft und wurde 1991 teilrevidiert.

¹⁵ Im PüG wird nur die männliche Form «Preisüberwacher» verwendet.

Im Gegensatz zur WEKO, mit deren Massnahmen das Wettbewerbsdefizit, das an einem Markt zu hohen Preisen führt, behoben werden soll, greift die PUE direkt bei den zu hohen Preisen ein.¹⁶ Bei der Preisüberwachung muss die PUE mit den interessierten Kreisen zusammenarbeiten, insbesondere mit der WEKO (Art. 5 PüG).

2.2 Hybrider Status der PUE

Zwei Merkmale verleihen der PUE einen hybriden Status:

- Einerseits ist sie als Behörde nicht ausdrücklich im Gesetz erwähnt. Dort heisst es lediglich, dass «der Preisüberwacher dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung unterstellt» ist und dass ihm «ein Mitarbeiterstab zur Verfügung» steht (Art. 3 Abs. 2 PüG). In Anhang 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)¹⁷ ist die PUE dagegen als eine Verwaltungseinheit der zentralen Bundesverwaltung im WBF aufgeführt. Laut Bundesrat soll mit dieser organisatorischen Einbindung sichergestellt werden, dass die PUE ein wirksamer Bestandteil der Wirtschaftspolitik des Bundes ist.¹⁸
- Andererseits verfügt die PUE als Aufsichts- und Regulierungsbehörde bei ihrer Tätigkeit über eine gewisse Unabhängigkeit. Gemäss dem Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates¹⁹ sind Einheiten mit Aufgaben der Wirtschaftsaufsicht «weitgehend unabhängig» bei der Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags. Zudem lege die Notwendigkeit der Unabhängigkeit von Einheiten mit solchen Aufgaben eine «systematische Prüfung ihrer Auslagerung»²⁰ nahe. Die Frage der politischen Unabhängigkeit der PUE war jedoch nie Gegenstand einer solchen Überprüfung.

Dieser hybride Status wirft daher Fragen hinsichtlich seiner Auswirkungen auf den Grad der Unabhängigkeit der PUE auf (siehe Ziff. 3.2.1).

¹⁶ Siehe Konzept «*Symptomtherapie*» im Rechtsgutachten (Ziff. 2.A.2.b), das in der Evaluation der PVK erklärt wird (Ziff. 3.1).

¹⁷ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998 (RVOV, SR **172.010.1**), Anhang 1, Ziff. VI.1.2

¹⁸ Botschaft vom 30.5.1984 zu einem Preisüberwachungsgesetz (PüG) (BBl **1984** 755; im Folgenden: Botschaft zum PüG), Ziff. 32

¹⁹ Bericht des Bundesrates vom 13.9.2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht; BBl **2006** 8233 8265); im Folgenden: Corporate-Governance-Bericht.

²⁰ Corporate-Governance-Bericht (BBl **2006** 8233 8295)

2.3 Geltungsbereich des PüG und Instrumente der PUE

Das PüG gilt für Preise von Waren und Dienstleistungen (Art. 1 PüG). Es ist auf missbräuchliche Preise anwendbar, die sich aus Wettbewerbsabreden im Sinne des KG oder aufgrund der marktmächtigen Stellung eines Unternehmens ergeben (Art. 2 PüG). Obgleich der Wortlaut von Art. 2 PüG in dieser Hinsicht nicht ganz klar ist, erfasst dies nach gefestigter Praxis auch Preise von Unternehmen, die von einer Behörde des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde festgesetzt oder genehmigt wurden.

Hat ein öffentlich-rechtliches oder privatrechtliches Unternehmen einen missbräuchlichen Preis festgesetzt, strebt die PUE *eine einvernehmliche Regelung* mit dem betroffenen Unternehmen an (Art. 9 PüG). Kommt keine solche Regelung zustande, kann die PUE die Erhöhung ganz oder teilweise *untersagen* oder eine *Preissenkung verfügen* (Art. 10 PüG).

Ist eine Behörde für die Festsetzung oder Genehmigung eines Preises zuständig – man spricht in diesem Fall von «administrierten Preisen» –, muss sie zuvor die PUE anhören. Diese kann *beantragen*, auf die Preiserhöhung ganz oder teilweise zu verzichten oder einen missbräuchlich beibehaltenen Preis zu senken. Die Behörde ist dann verpflichtet, in ihrem Entscheid die Stellungnahme der PUE anzuführen und – falls sie ihr nicht folgt – dies zu begründen (Art. 14 Abs. 2 und Art. 15 Abs. 2^{er} PüG). Dies gilt nicht nur für Preise, die direkt von einer Legislative oder Exekutive des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde festgesetzt werden (Art. 14 PüG), sondern auch für «verabredete» Preise oder für Preise eines marktmächtigen Unternehmens, die bereits aufgrund anderer bundesrechtlicher Vorschriften überwacht werden (Art. 15 PüG). Bei letzteren Preisen handelt es sich um Preise von Anbietern, die von einer sektorspezifischen Regulierungsbehörde genehmigt werden müssen, z. B. Tarife von Netzbetreibern, die der Aufsicht der ElCom unterstehen (siehe Ziff. 2.1).

2.4 Tätigkeiten und Ressourcen der PUE

Die PUE ist in Fachbereiche unterteilt. Neben dem Rechtsdienst, dem Informationsdienst und dem Bereich Marktbeobachtung gibt es drei sektorspezifische Fachbereiche²¹:

- Fachbereich Gesundheit;
- Fachbereich Energie, Post, Telekom und Agrarwirtschaft (EPTA);
- Fachbereich öffentlicher Verkehr, Wasser/Abwasser, Abfall, Banken/Versicherungen (ÖWAB).

Um ihrer Pflicht der Öffentlichkeitsorientierung nachzukommen, publiziert die PUE Jahresberichte²², bei wichtigen Angelegenheiten Medienmitteilungen, zudem periodisch erscheinende Newsletter (vier bis sechs pro Jahr) und Kurztex te auf verschiedenen Kanälen (Kolumnen sowie Blog- und Twitter-Beiträge). Zudem beantwortet sie Medienanfragen.

²¹ Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 2.3.

²² Jahresberichte abrufbar auf der Website der PUE: www.preisueberwacher.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Jahresberichte

Verwaltungstechnisch wird die PUE wie eine Leistungsgruppe des GS-WBF behandelt. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügte die PUE 2025 über 22 Vollzeitäquivalente (VZÄ) und ein Budget von 5,4 Millionen Franken, was ungefähr einem Fünftel des Budgets des GS-WBF entspricht.²³ In den letzten Jahren ist das Budget der PUE aufgestockt worden (2019: 4,8 Mio. Fr.). Diese Entwicklung ist insbesondere auf eine Zunahme der Leistungen zurückzuführen, welche die PUE in bestimmten Bereichen erbringt.²⁴

3 Analyse und Empfehlungen

3.1 Zweckmässigkeit der institutionellen Ausgestaltung der PUE

3.1.1 Feststellungen der PVK

Abgrenzung des gesetzlichen Auftrags der PUE

Aus der Evaluation der PVK geht hervor, dass es bei der Abgrenzung der Zuständigkeit der PUE auf rechtlicher Ebene gewisse Unklarheiten gibt. Im Gesetz wird der *persönliche Geltungsbereich* (Art. 2 PüG) zum Teil mit Verweis auf das KG definiert. Das von der PVK in Auftrag gegebene Rechtsgutachten zeigt, dass dies den tatsächlichen Zuständigkeitsbereich der PUE nicht vollständig abbildet. Das KG ist auf Formen privatwirtschaftlich veranlasster Wettbewerbsbeschränkungen zugeschnitten. Vorschriften, «die eine staatliche Markt- oder Preisordnung begründen» oder «die einzelne Unternehmen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit besonderen Rechten ausstatten», haben gegenüber dem KG Vorrang (Art. 3 Abs. 1 KG). Mit anderen Worten: Das KG gilt nicht für Marktsituationen, in denen bestimmte Waren und Dienstleistungen aufgrund solcher Vorschriften vom Wettbewerb ausgeschlossen sind. Das PüG gilt nach bewährter Praxis aber auch in diesen Bereichen, namentlich für administrierte Preise wie die Gebühren von Gemeinden und Kantonen für Abfall oder Wasser. In diesen Bereichen kann die PUE über Anträge intervenieren (Art. 14 PüG).

Das Rechtsgutachten kommt daher zum Schluss, dass der Wortlaut von Art. 2 PüG die konstante Praxis zum persönlichen Geltungsbereich des Gesetzes nicht vollständig abbildet.²⁵ Die von der PVK befragten Vertreterinnen und Vertreter der PUE teilen diese Ansicht jedoch nicht und sind der Meinung, dass der Geltungsbereich des Gesetzes klar ist. Die PVK hält deshalb fest, dass die Abgrenzung des Zuständigkeitsbereichs der PUE trotz der allfälligen Unklarheit des Wortlauts von Artikel 2 PüG in der Praxis nicht umstritten ist. Für die Mitarbeitenden der PUE und der WEKO ist klar, dass die PUE für die administrierten Preise zuständig ist.²⁶

Ganz generell hält die PVK fest, dass die *Ziele und Aufgaben* der PUE rechtlich klar geregelt und von denjenigen der WEKO zweckmässig abgegrenzt sind. Zwar wird im

²³ Staatsrechnung 2025, Band 2: WBF > GS-WBF, S. 11 und S. 15. Auch im Voranschlag 2026 sind für die PUE Aufwand und Investitionsausgaben in Höhe von 5,4 Millionen Franken vorgesehen.

²⁴ Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 2.3, Abb. 3

²⁵ Rechtsgutachten, Teil II, Ziff. A.1 und Teil III, S. 55

²⁶ Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 3.1 und 6.4

von der PVK in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten darauf hingewiesen, dass es den Bestimmungen zu potenziellen Konflikten zwischen dem PüG und dem KG (Art. 16 PüG und Art. 3 Abs. 3 KG)²⁷ an Klarheit fehlt und diese Bestimmungen in der Lehre und der Rechtsprechung sehr unterschiedlich ausgelegt werden.²⁸ Doch geht aus der Evaluation der PVK hervor, dass die beiden Behörden ein gemeinsames Verständnis ihrer jeweiligen Aufgaben haben und sich einig darin sind, dass die Koordination zwischen PUE und WEKO in der Praxis gut funktioniert. So wird in den wenigen Fällen, in denen die Zuständigkeit nicht eindeutig der einen oder der anderen Behörde zugewiesen ist, die Aufgabenteilung gestützt auf Artikel 3 Absatz 3 KG (Möglichkeit der gemeinsamen Regelung) diskutiert und gemäss Darlegung der beiden betroffenen Stellen möglichst zweckdienlich geregelt. Laut PVK gab es nur in Einzelfällen, die bereits mehrere Jahre zurückliegen, Koordinationsprobleme.²⁹

Instrumente und Praxis der PUE

Die PVK hält die Instrumente der PUE zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags für zweckmässig, da mit diesen rasch und flexibel eingegriffen werden kann.³⁰ Entsprechend dem damaligen Wunsch des Gesetzgebers³¹ trägt die PUE bei ihrem Eingreifen bei *von Unternehmen festgesetzten Preisen* der Priorisierung dieser Instrumente Rechnung. Sie bevorzugt meist ein informelles Vorgehen, um eine einvernehmliche Regelung zu erzielen, und greift erst als letztes Mittel auf Verfügungen zurück. Bei *administrierten Preisen* hat die PUE aus staatspolitischen Gründen nur ein Antragsrecht. Sie soll sich nämlich nicht über die Entscheide von legislativen und exekutiven Behörden hinwegsetzen können, auf welche eine Preiserhöhung zurückgeht.³²

Die PVK weist zudem darauf hin, dass sich die Art und Weise, wie die PUE ihre Aufsichtsinstrumente in der Praxis einsetzt, deutlich von derjenigen der WEKO, die in erster Linie auf anfechtbare Verfügungen zurückgreift (Art. 18 KG), unterscheidet. Wie aus dem Rechtsgutachten hervorgeht, ist die rechtliche Schwelle für die Feststellung eines Preissmissbrauchs im Sinne des PüG tiefer als jene nach dem KG. Die PUE kann deshalb eher eingreifen als die WEKO.³³ Die PVK kommt zum Schluss, dass die Instrumente der PUE das vom Gesetzgeber gewünschte rasche Eingreifen ermöglichen und die Behörde, wie beabsichtigt, die einvernehmlichen Regelungen bevorzugt.³⁴

Merkmale der PUE im internationalen Vergleich

²⁷ Es handelt sich um sogenannte *Kollisionsnormen*, mit denen Doppelspurigkeiten und widersprüchliche Verfügungen zwischen der PUE und der WEKO vermieden werden sollen, insbesondere im Bereich missbräuchlicher Preise, die auf Wettbewerbsabreden oder marktmächtige Unternehmen zurückzuführen sind (siehe Rechtsgutachten, Ziff. 2.A.2.e.ii).

²⁸ Rechtsgutachten, Teil II, Ziff. A.1 und Teil III, S. 55

²⁹ Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 3.1

³⁰ Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 3.2 und 6.4

³¹ Botschaft zum PüG, Ziff. 423

³² Rechtsgutachten, Teil II, Ziff. A.2.a.

³³ Rechtsgutachten, Ziff. 2.A.1.

³⁴ Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 3.2

Der von der PVK durchgeführte internationale Vergleich zeigt, dass alle untersuchten europäischen Länder (Frankreich, Vereinigtes Königreich, Deutschland und Niederlande) über eine Wettbewerbsaufsichtsbehörde verfügen, die mit der Schweizer WEKO vergleichbar ist. In keinem einzigen Land gibt es jedoch eine Behörde, die ähnlich wie die Schweizer PUE auf Preisbewertungen spezialisiert ist und direkt gegen missbräuchliche Preise vorgehen kann.³⁵ Aus der Evaluation geht zudem hervor, dass es in diesen Ländern keine umfassenden Gesetze gegen missbräuchliche Preise wie das PüG gibt.

Mehrere von der PVK befragte Personen unterstrichen im Übrigen, wie wichtig der Status der PUE als eigene Behörde ist, die sich ausschliesslich der Bekämpfung missbräuchlicher Preise widmet. Dadurch werde sie in der Öffentlichkeit als eigenständig wahrgenommen, was einen Teil ihrer Wirkung ausmache. Würden die Aufgaben der PUE auf die WEKO übertragen, ginge diese Wirkung verloren.

Organisationsform der PUE

Zu guter Letzt zeigt die Evaluation der PVK, dass die Personifizierung der Funktion des Preisüberwachers dazu beiträgt, das Ziel der Verhinderung des Preismissbrauchs zu erreichen. Die PVK hält fest, dass angesichts der bescheidenen Grösse und der begrenzten Ressourcen der PUE die Bekanntheit des Preisüberwachers als sehr hilfreich für die Öffentlichkeitsarbeit und den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses sowohl mit der Wirtschaft als auch mit der Bevölkerung erachtet wird. Im Übrigen wurde die «Bekanntheit» in der Öffentlichkeit schon bei der Einführung des Gesetzes als Voraussetzung für die Funktion des Preisüberwachers genannt.³⁶

Schlussfolgerungen der PVK zur institutionellen Ausgestaltung der PUE

Aus den genannten Gründen kommt die PVK zum Schluss, dass die institutionelle Ausgestaltung der PUE als eigene kleine reaktive Einheit, die ergänzend zur WEKO tätig ist und die den direkten Kontakt zu den Behörden und den von ihr beaufsichtigten Unternehmen sowie zur Öffentlichkeit sucht, dem damaligen Willen des Gesetzgebers entspricht und heute noch zweckmässig ist.³⁷

3.1.2 Beurteilung durch die GPK-N

Die GPK-N nimmt die positiven Ergebnisse der Evaluation der PVK bezüglich der Abgrenzung des gesetzlichen Auftrags der PUE, des Instrumentariums, das dieser zur Erfüllung dieses Auftrags zur Verfügung steht, ihres Status als eigene Behörde sowie ihrer Organisationsform erfreut zur Kenntnis. Auf der Grundlage dieser Feststellungen kommt auch die Kommission zum Schluss, dass die institutionelle Ausgestaltung der PUE zweckmässig ist.

Allerdings hält die Kommission auf der Grundlage der Ergebnisse aus den Befragungen der PVK-Evaluation sowie der Schlussfolgerungen des Rechtsgutachtens fest, dass gewisse Rechtsgrundlagen für das Zusammenspiel von PüG und KG unterschiedlich ausgelegt werden. Die Kommission nimmt zur Kenntnis,

³⁵ Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 3.3 und Anhang 3

³⁶ Botschaft zum PüG, Ziff 32 und Ziff. 423

³⁷ Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 3.3 und 6.4

dass die unklare Definition des *persönlichen Geltungsbereichs* im PüG und die uneindeutigen Kollisionsregeln zwischen dem PüG und dem KG bisher nicht zu Problemen oder Unsicherheiten in der Praxis geführt haben. Sie ist jedoch der Auffassung, dass diese rechtlichen Unklarheiten korrigiert werden müssen.

Die GPK-N hält es – unabhängig von den guten Beziehungen zwischen der PUE und der WEKO und der funktionierenden Koordination zwischen den beiden Behörden in der Praxis – für notwendig, dass die Abgrenzung der jeweiligen Zuständigkeiten auf klaren Rechtsgrundlagen beruht. Dies ist umso wichtiger, als die PUE als eigene Behörde, die ergänzend zur WEKO tätig ist und gemeinsam mit dieser wettbewerbspolitische Aufgaben übernimmt, einen «Sonderstatus» genießt. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Legitimität dieser institutionellen Ausgestaltung, die sich in der Praxis bisher bewährt hat, durch klare und präzise Rechtsgrundlagen gestärkt werden muss.

Empfehlung 1 Persönlicher Geltungsbereich des PüG

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, die Definition des persönlichen Geltungsbereichs des PüG dahingehend zu überarbeiten, dass die Zuständigkeit der PUE im Bereich der administrierten Preise klarer definiert wird.

Empfehlung 2 Kollisionsregeln im PüG und im KG

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, gestützt auf die etablierte Praxis zu überprüfen, ob die Bestimmungen des PüG und des KG, die das Verhältnis zwischen den Untersuchungen der WEKO und den Verfügungen der PUE regeln, zweckmässig sind.

3.2 Rechtsgrundlagen für die Unabhängigkeit der PUE

3.2.1 Feststellungen der PVK

Rechtliche Klarheit der Unabhängigkeit der PUE³⁸

Die Evaluation der PVK zeigt auf, dass in Bezug auf die Unabhängigkeit der PUE Inkohärenzen zwischen dem PüG und der OV-WBF bestehen. Während das Gesetz die PUE dem WBF (Art. 3 Abs. 2 PüG) unterstellt und keine ausdrückliche Bestimmung zu deren Unabhängigkeit enthält, ist die PUE laut Verordnung (Art. 4 Abs. 3 OV-WBF) dem Generalsekretariat des WBF lediglich «administrativ zugewiesen». Somit ist die Reichweite der Aufsicht des WBF über die PUE auf Stufe Verordnung stärker begrenzt.

In der Rechtslehre zum PüG wird mehrheitlich von einer gewissen Unabhängigkeit der Preisüberwachung ausgegangen. Die PVK weist jedoch darauf hin, dass diese Lehrmeinungen in der Regel eher oberflächlich begründet sind und die Weisungsbefugnis des Departements sehr unterschiedlich bewerten.³⁹ Auf diese in der Lehre mehrheitliche Auslegung des PüG stützt sich auch das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) in einem Urteil aus dem Jahr 2013, in dem erwähnt wird, dass die PUE «nur rein administrativ dem WBF unterstellt ist» und insbesondere «gleich wie auch die WEKO keiner materiellen Weisungsgewalt des Departements untersteht».⁴⁰ Wie jedoch aus dem von der PVK in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten hervorgeht, hat sich das BVGer hier nur am Rande und im Rahmen eines Hinweises zur Frage der Unabhängigkeit der PUE geäußert, ohne sich mit dem Gesetzeswortlaut eingehend auseinanderzusetzen. Ausserdem handelte es sich dabei nicht um einen entscheiderelevanten Punkt. Aus Sicht der Autoren des Rechtsgutachtens lässt sich daher aus diesem BVGer-Urteil nicht ableiten, dass die Frage der Unabhängigkeit der PUE durch die Rechtsprechung bereits abschliessend geklärt worden ist.⁴¹

Da die Unabhängigkeit der PUE in den Rechtsgrundlagen nicht klar definiert ist und sich auch nicht aus der Rechtsprechung ableiten lässt⁴², kommt die PVK zum Schluss, dass die Reichweite der Aufsicht des WBF und damit die Reichweite der parlamentarischen Obergrenze ebenfalls nicht klar sind.

³⁸ Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 4 und 4.1

³⁹ Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 4.1, Fussnote 54

⁴⁰ BVGer B-3863/2013 vom 2.9.2013, E 1.2.2.4.2

⁴¹ Rechtsgutachten, Teil II, Ziff. B.2, S. 31, Fussnote 189

Die Erläuterungen in dieser Fussnote wurden von den Autoren des Rechtsgutachtens im Anschluss an die Verwaltungskonsultation zum Berichtsentwurf der GPK-N im Mai/Juni 2026 hinzugefügt. Anlass für diese Ergänzung war, dass das WBF im Rahmen dieser Konsultation materielle Kritik an bestimmten Schlussfolgerungen des Rechtsgutachtens geäußert und den Verfassern insbesondere vorgeworfen hat, sie hätten die Rechtsprechung «ausser Acht gelassen». Zur Begründung dieses Arguments, das im Übrigen bei der bereits im Juni/Juli 2025 stattgefundenen Konsultation zum Berichtsentwurf der PVK nicht vorgebracht worden war, bezog sich das WBF lediglich auf die oben erwähnte kurze Passage aus dem Urteil B-3863 des BVGer vom 2. September 2013.

⁴² Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 4.1, Fussnote 55

Dimensionen der Unabhängigkeit der PUE

Da die Unabhängigkeit der PUE in den Rechtsgrundlagen nicht ausdrücklich definiert ist, nahm die PVK gestützt auf das Rechtsgutachten eine *deduktive* Analyse dieser Unabhängigkeit sowie der Reichweite der Aufsicht des WBF und der parlamentarischen Obergrenze vor. Sie befasste sich in diesem Zusammenhang mit den vier Dimensionen der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden von der Politik, die in der folgenden Tabelle⁴³ dargestellt sind:

Tabelle 1

Dimensionen der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden von der Politik

<i>Funktionale Unabhängigkeit</i>	<i>Institutionelle Unabhängigkeit</i>
- Allgemeine Unabhängigkeitsbestimmung oder keine Weisungsgebundenheit - Verordnungs- und Verfügungs-/Weisungsrechte	- Organisationsfreiheit - Zuständigkeit für die Wahl der operativen Führung - Kompetenz zur Festlegung der Strategie und beschränkte Berichterstattungspflicht
<i>Personelle Unabhängigkeit</i>	<i>Finanzielle Unabhängigkeit</i>
- Verfahren für die Wahl des strategischen Leitungsgremiums - Regelungen zur Unabhängigkeit und zu Interessenkonflikten	- Eigenfinanzierung - Budgethoheit

Bei jeder dieser vier Dimensionen kommt die PVK zum Schluss, dass die PUE in rechtlicher Hinsicht weniger oder gar deutlich weniger unabhängig ist als die WEKO und die FINMA.⁴⁴ Im Folgenden werden die Ergebnisse der Analyse der *funktionalen* Unabhängigkeit im Detail dargelegt, da die Feststellungen der PVK vor allem in dieser Dimension rechtlichen Handlungsbedarf aufzeigen (siehe Ziff. 3.2.2).

Funktionale Unabhängigkeit der PUE auf rechtlicher Ebene⁴⁵

In Bezug auf die Möglichkeit der PUE, ihre Aufgaben weisungsungebunden zu erfüllen (*funktionale* Unabhängigkeit), leitet das von der PVK in Auftrag gegebene Rechtsgutachten aus den Rechtsgrundlagen ab, dass die PUE nur im Bereich der administrierten Preise⁴⁶ unabhängig ist. Die Autoren des Gutachtens argumentieren insbesondere damit, dass ein schwerer struktureller Interessenkonflikt vorläge, wenn die PUE im Bereich dieser Kategorie von Preisen uneingeschränkt den Weisungen und der Aufsicht des WBF und des Bundesrates unterstehen würde. Folglich sei von einer gewissen funktionalen Unabhängigkeit der PUE in diesem Bereich auszugehen.⁴⁷ Diese Unabhängigkeit setze aber auch eine grössere Zurückhaltung der

⁴³ Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 2.2

⁴⁴ Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 4.2 und 6.2

⁴⁵ Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 4.2.1

⁴⁶ «Administrierte Preise» bezeichnen Preise, die von den Behörden, einschliesslich Bundesbehörden, genehmigt oder kontrolliert werden.

⁴⁷ Rechtsgutachten, Teil II, Ziff. B.4.c.ii, S. 37

parlamentarischen Oberaufsicht über die Tätigkeit der PUE im Bereich der administrierten Preise voraus.

Hinsichtlich der von öffentlichen Unternehmen festgesetzten Preise hingegen lässt sich laut Rechtsgutachten eine solche *funktionale* Unabhängigkeit aus dem geltenden Recht nicht herleiten. Es sei davon auszugehen, dass die PUE an die Weisungen des WBF gebunden ist, obwohl heute auch in diesem Bereich Interessenkonflikte mit der Rolle des Bundes als Eigner auftreten können. Dies ist laut Rechtsgutachten in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die PUE – wie vom Gesetzgeber ausdrücklich gewünscht – in die Wirtschaftspolitik des Departements und des Bundesrates eingebunden werden soll.⁴⁸ Nach dieser Auslegung ist die Aufsicht des Departements und somit der parlamentarischen Oberaufsicht über die Tätigkeiten der PUE im Bereich der von Unternehmen festgesetzten Preise also direkter als im Bereich der administrierten Preise.

Auf der Grundlage einer *deduktiven* Analyse der einschlägigen Gesetzesbestimmungen kommt das Rechtsgutachten zum Schluss, dass sich der Grad der *funktionalen* Unabhängigkeit der PUE sowie die Reichweite der Aufsicht des WBF und damit diejenige der parlamentarischen Oberaufsicht je nach Bereich, in welchem die PUE tätig ist (administrierte Preise gegenüber den Preisen, die von Unternehmen festgesetzt werden), unterscheidet. Da sich die Grundsätze zur strategischen Steuerung der öffentlichen Unternehmen des Bundes weiterentwickelt haben und Widersprüche bestehen,⁴⁹ hält die PVK diese Rechtsgrundlagen nicht für zweckmässig.⁵⁰ Im Rechtsgutachten wird die Frage aufgeworfen, ob die *funktionale* Unabhängigkeit der PUE sowohl bei den administrierten Preisen als auch bei den von öffentlichen Unternehmen festgesetzten Preisen nicht einheitlich geregelt werden sollte.

Im Rechtsgutachten wird zudem vorgeschlagen, die PUE in eine Einheit der dezentralen Bundesverwaltung wie die WEKO oder die FINMA umzuwandeln.⁵¹ In ihrer Evaluation kommt die PVK jedoch zum Schluss, dass dies die Unabhängigkeit der PUE zwar erhöhen, deren aktuelle Stärken aber teilweise gefährden würde.⁵² Eine Dezentralisierung der PUE würde gemäss PVK insbesondere auch bedeuten, dass diese gewisse Dienstleistungen wie Personalmanagement und Informatik, die derzeit das GS-WBF erbringt, selbst übernehmen müsste. Dazu müsste die PUE laut PVK organisatorisch grösser aufgestellt sein und über zusätzliche Personalressourcen verfügen. Eine solche Vergrösserung birgt jedoch gemäss der PVK das Risiko, dass die PUE schwerfälliger wird und sich damit von ihrer derzeitigen institutionellen Ausgestaltung – die als zweckmässig erachtet wird – entfernt. Die PVK weist in diesem Zusammenhang auf die geringe Grösse der PUE hin, die es ihr ermöglicht, agil und reaktionsschnell zu sein, während die Personifizierung der Funktion den Austausch mit der Öffentlichkeit erleichtert und die mediale Sichtbarkeit fördert.

⁴⁸ Botschaft zum PüG, Ziff. 32, zitiert im Rechtsgutachten, Teil 2, Ziff. B.4.a und Ziff. B.4.c.ii

⁴⁹ Diese Grundsätze haben sich in den rund vierzig Jahren seit der Schaffung des PüG weiterentwickelt (siehe Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates).

⁵⁰ Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 4.1 und 6.1

⁵¹ Rechtsgutachten, Teil II, Ziff. B.4.c.v, S. 39

⁵² Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 6.5

3.2.2 Beurteilung durch die GPK-N

Die GPK-N hält gestützt auf die Evaluation der PVK fest, dass im geltenden Recht nicht klar und ausdrücklich geregelt ist, wie weit die Unabhängigkeit der PUE geht. Insbesondere die einschlägigen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen sind diesbezüglich inkohärent.

Aus Sicht der GPK-N birgt die fehlende *funktionale* Unabhängigkeit der PUE in Bezug auf die von öffentlichen Unternehmen festgesetzten Preise das Risiko, dass es zu Interessenkonflikten mit der Rolle des Bundes als Eigner kommt. Angesichts der Weiterentwicklung der Steuerungsgrundsätze für die öffentlichen Unternehmen des Bundes hält es die Kommission für notwendig, dass die Unabhängigkeit der PUE hinsichtlich der administrierten Preise sowie der von öffentlichen Unternehmen festgesetzten Preise einheitlich geregelt wird.

Die GPK-N gelangt daher zum Schluss, dass die aktuelle Regelung der Unabhängigkeit der PUE nicht zweckmässig ist, weshalb die Rechtsgrundlagen für die Unabhängigkeit der PUE unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gegebenheiten harmonisiert und aktualisiert werden müssen. Aus Sicht der Kommission sollte eine solche Revision der Rechtsgrundlagen gezielt auf eine Stärkung der *funktionalen* Unabhängigkeit der PUE ausgerichtet sein.

Die GPK-N betont jedoch, dass eine künftige Revision des rechtlichen Rahmens bezüglich der Unabhängigkeit der PUE deren institutionelle Ausgestaltung und die damit einhergehenden Stärken nicht gefährden sollte. Die Kommission hält es gestützt auf die Evaluation der PVK für wichtig, dass die PUE ihre Leistungen auch weiterhin agil und effizient erbringen und ihre Ressourcen vorrangig für die Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags einsetzen kann. Für die GPK-N ist indes nicht klar, inwiefern die administrative Zuweisung der PUE zum GS-WBF eine unabdingbare Voraussetzung für den Erhalt dieser aktuellen Stärken darstellt. Aus diesem Grund nimmt sie nicht Stellung zur Frage, ob eine Dezentralisierung der PUE zweckmässig ist.

Empfehlung 3 Harmonisierung der Rechtsgrundlagen zur Unabhängigkeit der PUE

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, die einschlägigen Bestimmungen über die Unabhängigkeit der PUE dahingehend zu überarbeiten, dass das PüG und die OV-WBF in diesem Punkt kohärent sind.

Empfehlung 4 Stärkung der *funktionalen* Unabhängigkeit der PUE

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, bei der Überarbeitung der einschlägigen Rechtsgrundlagen dafür zu sorgen, dass die *funktionale* Unabhängigkeit der PUE hinsichtlich der von öffentlichen Unternehmen festgesetzten Preise so gestärkt wird, dass sie jener hinsichtlich der administrierten Preise entspricht.

In diesem Zusammenhang wird der Bundesrat gebeten, darauf zu achten, dass dabei die Stärken der aktuellen institutionellen Ausgestaltung der PUE nicht gefährdet werden.

3.3 Zweckmässigkeit der Unabhängigkeit der PUE in der Praxis

3.3.1 Feststellungen der PVK

Funktionale Unabhängigkeit der PUE in der Praxis

Die PVK hält fest, dass die *funktionale* Unabhängigkeit der PUE trotz der unklaren Rechtsgrundlagen in diesem Punkt (siehe Ziff. 3.2.1) in der Praxis sichergestellt ist, da die PUE weder im Bereich der administrierten Preise noch in jenem der von Unternehmen festgesetzten Preise materielle Weisungen vom WBF erhält. In der Praxis ist die funktionale Unabhängigkeit der PUE somit mit jener der WEKO vergleichbar.

Aus der Evaluation der PVK geht jedoch hervor, dass die unklaren Rechtsgrundlagen zur Unabhängigkeit der PUE zu Unsicherheiten bei deren Steuerung durch das WBF führen. Aufgrund der Inkohärenzen zwischen Gesetz und Verordnung (siehe Ziffer 3.2) ist laut PVK nicht klar, auf welche Instrumente das Departement im Rahmen seiner Aufsicht über die PUE zurückgreifen kann. Die PVK führt als Beispiel eine Leistungsvereinbarung an, die das WBF 2023 als Steuerungsinstrument für die PUE ausarbeitete und im darauffolgenden Jahr bereits wieder fallenliess.⁵³

Institutionelle Unabhängigkeit der PUE in der Praxis

Die PVK zeigt auf, dass die *institutionelle* Unabhängigkeit der PUE in der Praxis insofern relativ weitreichend ist, als die PUE ihre eigenen Reglemente ausarbeiten und über zahlreiche Aspekte ihrer internen Organisation entscheiden kann. Anders als bei der WEKO oder der FINMA ist diese Organisationsfreiheit der PUE nicht im Gesetz, sondern in der Verordnung verankert.⁵⁴

Personelle Unabhängigkeit der PUE in der Praxis

Obschon das PüG in diesem Bereich weniger Präzisierungen enthält als das KG und das FINMAG, ist die *personelle Unabhängigkeit* der PUE in der Praxis mit derjenigen der WEKO und der FINMA vergleichbar. Die PVK weist jedoch auf einen Unterschied bei der Wahl des Leitungsgremiums hin. Diese ist bei der PUE informeller und beruht insbesondere auf keinem vordefinierten Anforderungsprofil.⁵⁵

Finanzielle Unabhängigkeit der PUE in der Praxis

Die *finanzielle* Unabhängigkeit der PUE ist sowohl rechtlich als auch in der Praxis sehr beschränkt und damit geringer als diejenige der WEKO oder der FINMA. Sie ermöglicht es der PUE, ihren Auftrag im Rahmen ihrer Ressourcen zu erfüllen. Wie die PVK jedoch feststellt, hat die Zunahme des Arbeitsvolumens der PUE in den letzten Jahren zu einer sehr angespannten Ressourcenlage geführt. In diesem Zusammenhang hat das WBF im Jahr 2023 zwar einen formellen Antrag auf zusätzliche Ressourcen für die PUE eingereicht, der jedoch vom Bundesrat abgelehnt

⁵³ Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 5.1 und 5.2.1

⁵⁴ Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 5.2.2

⁵⁵ Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 5.2.3

wurde. Die PVK-Evaluation betont in dieser Hinsicht, dass die tatsächliche Unabhängigkeit der PUE in der Praxis stark von der finanziellen Steuerung durch das WBF beziehungsweise den Bundesrat beeinflusst wird, indem diese der PUE Ressourcen für die Erfüllung bestimmter Aufgaben zuteilen oder verweigern.

Laut PVK gibt es im WBF derzeit Überlegungen, die PUE mit eigenen Finanzierungsquellen (Gebühren und Aufsichtsabgaben) und einem eigenen, vom GS-WBF losgelösten Budget auszustatten.⁵⁶

Schlussfolgerung der PVK zur Unabhängigkeit der PUE und zur Steuerung durch das WBF in der Praxis

Auf der Grundlage der Analyse der verschiedenen Dimensionen der Unabhängigkeit kommt die PVK zum Schluss, dass die Unabhängigkeit der PUE und die Steuerung durch das WBF in der Praxis zweckmässig umgesetzt werden. Die PVK weist insbesondere darauf hin, dass die PUE ihren Auftrag im Rahmen der ihr vom WBF zugewiesenen Ressourcen erfüllen kann. In der Praxis entspricht die Unabhängigkeit der PUE jedoch nicht den gesetzlichen Vorgaben und orientiert sich in erster Linie an den Ausführungsbestimmungen der Verordnung. Die PVK hält diesbezüglich fest, dass die mangelnde Klarheit der Rechtsgrundlagen bisweilen zu Unsicherheiten bei der Steuerung führt.

3.3.2 Beurteilung durch die GPK-N

Die GPK-N nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Unabhängigkeit der PUE und die Steuerung durch das WBF in der Praxis von der PVK als zweckmässig erachtet werden. Sie hält fest, dass die PUE in der Praxis unabhängiger ist als vom Gesetz vorgesehen. Dies gilt für alle Dimensionen (*funktional, institutionell, personell* und *finanziell*). Faktisch gewährleistet also die Art, wie das WBF seine Aufsicht über die PUE ausübt, dass diese über den nötigen Handlungsspielraum verfügt, um ihren Auftrag inhaltlich autonom zu erfüllen.

Obwohl die PVK in ihrer Evaluation keine besonderen Probleme in der Praxis erkennt, hält es die GPK-N für notwendig, die festgestellte Diskrepanz zwischen den Rechtsgrundlagen und deren tatsächlicher Anwendung zu beheben. Mit klareren und vereinheitlichten rechtlichen Bestimmungen zur Unabhängigkeit der PUE (wie in Empfehlung 3 weiter oben vorgeschlagen, siehe Ziff. 3.2.2) soll insbesondere die Rechtssicherheit in Sachen Steuerung durch das WBF verbessert werden.

Die Kommission erachtet es zudem als wichtig, dass das WBF auf Basis der revidierten Rechtsgrundlagen ein Konzept und klare Grundsätze definiert, welche die institutionelle Beziehung des Departements mit der PUE präzisieren. Mit dieser Präzisierung soll insbesondere nachvollziehbarer und transparenter werden, wie die Steuerung durch das Departement in der Praxis funktioniert. Dadurch sollen diesbezügliche Unsicherheiten vermieden werden. Aus Sicht der GPK-N wäre eine solche Präzisierung besonders sinnvoll, um die erforderliche Kohärenz und Kontinuität in der Aufsicht des WBF über die PUE zu gewährleisten.

⁵⁶ Evaluation der PVK vom 9.10.2025, Ziff. 5.1 und 5.2.4

Empfehlung 5 Präzisierung der Steuerung der PUE durch das Departement

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, im Nachgang an die Überarbeitung der Rechtsgrundlagen zur Unabhängigkeit der PUE ein Konzept und Grundsätze zu definieren, die transparent präzisieren, wie die Steuerung durch das Departement in der Praxis funktioniert.

Wie aus der Evaluation der PVK hervorgeht, ist in der Praxis vor allem die finanzielle Unabhängigkeit der PUE sehr begrenzt. Die GPK-N ist der Meinung, dass diese geringe finanzielle Unabhängigkeit angesichts der Zunahme der Aufgaben der PUE eine anspruchsvolle Herausforderung darstellt, und hält deshalb entsprechende Massnahmen für notwendig. Die Kommission begrüsst in diesem Zusammenhang die aktuellen Überlegungen des WBF, die PUE mit neuen Finanzierungsquellen und einer grösseren Budgetautonomie auszustatten. Aufgrund der angespannten Finanzlage des Bundes hält es die Kommission für wichtig, die finanzielle Unabhängigkeit der PUE zu stärken. Sie formuliert daher eine entsprechende Empfehlung.

Empfehlung 6 Stärkung der finanziellen Unabhängigkeit der PUE

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, Massnahmen zu prüfen, mit welchen die PUE finanziell unabhängiger werden kann.

4 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Die GPK-N kommt auf der Grundlage der Evaluation der PVK zum Schluss, dass sich die institutionelle Ausgestaltung der PUE als spezifische und zur WEKO komplementäre Behörde bewährt hat und in ihrer aktuellen, zweckmässigen Form beibehalten werden sollte.

Handlungsbedarf erkennt die Kommission gestützt auf das Rechtsgutachten in erster Linie bei den Bestimmungen des PüG. Aus Sicht der GPK-N spiegelt das Gesetz die aktuellen Bedürfnisse und Anforderungen der Wettbewerbspolitik des Bundes nicht mehr ausreichend wider. Daher sollte das Gesetz überarbeitet und in erster Linie an die jüngeren Bestimmungen der OV-WBF angeglichen werden.

Nach Ansicht der GPK-N sollte im Rahmen einer solchen Überarbeitung der Rechtsgrundlagen der Zuständigkeitsbereich der PUE klarer definiert und vor allem präziser gegenüber demjenigen der WEKO abgegrenzt werden. Klarere Rechtsgrundlagen sind auch in Bezug auf die Reichweite der *funktionalen* Unabhängigkeit der PUE notwendig. Aus Sicht der Kommission sollte diese sowohl bei den administrierten Preisen als auch bei den von öffentlichen Unternehmen festgesetzten Preisen einheitlich geregelt sein.

Angesichts der Ergebnisse der Evaluation der PVK wäre es sinnvoll, diese Gesetzesanpassungen unter Berücksichtigung der bisherigen Praxis, die sich bewährt

hat, vorzunehmen. Die Kommission erachtet nämlich die Art und Weise, wie die Unabhängigkeit der PUE und die Steuerung durch das WBF in der Praxis umgesetzt werden, als positiv. Sie nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Evaluation diesbezüglich keine grossen Mängel zutage gefördert hat. Ganz im Gegenteil – trotz unklarer Rechtsgrundlagen ist die praktische Umsetzung der Unabhängigkeit der PUE grösstenteils zweckmässig und ermöglicht es dieser, ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen. Aus Sicht der GPK-N muss diese faktische Unabhängigkeit auch künftig erhalten werden.

Zu guter Letzt ist die Kommission der Auffassung, dass vor dem Hintergrund der Budgetkürzungen und der Zunahme der Aufgaben im Bereich der Preisüberwachung nicht unterschätzt werden darf, welche Risiken die geringe *finanzielle* Unabhängigkeit der PUE mit sich bringt. Sie begrüsst und unterstützt daher die Überlegungen, die das WBF in diesem Bereich bereits angestossen hat.

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, bis zum 11. Dezember 2026 zu den Feststellungen und Empfehlungen im vorliegenden Bericht sowie zur erwähnten PVK-Evaluation Stellung zu nehmen und ihr mitzuteilen, mit welchen Massnahmen und bis wann er die Empfehlungen umzusetzen gedenkt.

8. September 2026

Im Namen der
Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates:

Die Präsidentin:
Priska Wismer-Felder, Nationalrätin

Die Sekretärin:
Ursina Jud Huwiler

Der Präsident der Subkommission
EFD/WBF:
Marc Jost, Nationalrat

Der Sekretär der Subkommission EFD/WBF:
Dorian Gollut

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
Ziff.	Ziffer
Kap.	Kapitel
WEKO	Wettbewerbskommission
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
BV	Bundesverfassung (SR 101)
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
Elcom	Eidgenössische Elektrizitätskommission
VZÄ	Vollzeitäquivalent
BBl	Bundesblatt
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
KG	Kartellgesetz (SR 251)
PüG	Preisüberwachungsgesetz (SR 942.20)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (SR 172.010.1)
OV-WBF	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (SR 172.216.1)
PostCom	Eidgenössische Postkommission
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundes
GS-WBF	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung
PUE	Preisüberwachung