



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Unabhängigkeit und Steuerung der Preisüberwachung

Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 9. Oktober 2025

Schlüsselbegriffe

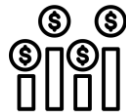


Preisüberwachung (PUE)

Der Bundesrat wählt einen Preisüberwacher oder eine Preisüberwacherin. Diese Person leitet die Preisüberwachung (PUE), welche als Aufsichtsbehörde missbräuchliche Preise bekämpft und über einen Personalbestand von rund 20 Vollzeitäquivalenten verfügt.

Wettbewerbspolitik

Für die Wettbewerbspolitik sind zwei Bundesbehörden zuständig: Die PUE verhindert, dass Behörden (administrierte Preise) und marktmächtige Unternehmen missbräuchliche Preise festlegen; die Wettbewerbskommission (WEKO) geht hauptsächlich gegen Wettbewerbsbeschränkungen vor.



Unabhängigkeit und Steuerung

Unabhängigkeit und Steuerung sind zwei Seiten einer Medaille: Eine Verwaltungseinheit ist insoweit hierarchisch unabhängig, als sie nicht durch die Steuerung einer übergeordneten Stelle eingeschränkt wird. Es wird zwischen funktionaler, institutioneller, personeller und finanzieller Unabhängigkeit unterschieden.

Das Wichtigste in Kürze

Die Unabhängigkeit der Preisüberwachung (PUE) ist rechtlich nicht zweckmässig geregelt, wird bei der Steuerung durch das Departement in der Praxis jedoch sichergestellt. So kann die PUE ihren Auftrag im Rahmen ihrer begrenzten Ressourcen erfüllen. Dank ihrer im europäischen Vergleich einzigartigen Ausgestaltung kann sie rasch und flexibel handeln.

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) beauftragten die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) im Januar 2024 damit, die Unabhängigkeit und die Steuerung der PUE zu evaluieren. Grund dafür war der hybride Status der PUE zwischen Unabhängigkeit in ihrer Tätigkeit und ihrer Steuerung durch das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF).

Die zuständige Subkommission EFD/WBF der GPK des Nationalrates beschloss, dass die Evaluation den Grad der Unabhängigkeit der PUE, die Reichweite der Aufsicht durch das WBF und der parlamentarischen Oberaufsicht sowie die institutionelle Ausgestaltung der PUE im internationalen Vergleich untersuchen soll.

Für die Analyse der Rechtsgrundlagen gab PVK ein externes Rechtsgutachten in Auftrag. Sie führte ausserdem Dokumentenanalysen sowie rund zwanzig Interviews durch und verglich die PUE mit zwei anderen Aufsichtsbehörden, der Wettbewerbskommission (WEKO) und der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA). Darüber hinaus verglich die PVK die institutionelle Ausgestaltung der PUE mit der Situation in anderen europäischen Ländern. Nachfolgend werden die Schlussfolgerungen der PVK dargelegt.

Die Unabhängigkeit der PUE ist rechtlich nicht zweckmässig geregelt

Das in Auftrag gegebene Rechtsgutachten kommt zum Schluss, dass die Unabhängigkeit der PUE in den Rechtsgrundlagen nicht klar geregelt ist. Das Gesetz ordnet die PUE in die hierarchische Struktur der Bundesverwaltung ein und unterstellt sie der Aufsicht durch das WBF. Allerdings wird die Reichweite der Aufsicht über die PUE auf Stufe Verordnung begrenzt, womit dem Umstand Rechnung getragen wird, dass die PUE für die Erfüllung ihrer Aufsichtsaufgaben eine gewisse Unabhängigkeit benötigt. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Preise, die von Behörden aller Staatsebenen, einschliesslich des Bundes, festgelegt werden (administrierte Preise). Bei der Überwachung der Preise von öffentlichen Unternehmen kann die PUE laut Rechtsgutachten hingegen nicht als unabhängig erachtet werden, obschon Interessenkonflikte mit der Eignerrolle des Bundes auftreten können. Dies wirft die Frage auf, ob nicht eine klarere und einheitliche rechtliche Regelung für beide Tätigkeitsbereiche notwendig ist (Ziff. 4.1). Diese Frage ist umso wichtiger, als in beiden Bereichen dieselben Preisbeurteilungsmethoden eingesetzt werden. Klar ist, dass sich das Parlament bei der Oberaufsicht über die PUE zurückhalten muss (Ziff. 4.3).

Die PUE ist in der Praxis unabhängiger als gesetzlich vorgesehen

In rechtlicher Hinsicht ist die PUE weniger unabhängig als die WEKO und die FINMA. Dies gilt für alle vier Dimensionen der Unabhängigkeit, also für die funktionale (kein Entscheidungsrecht der PUE bei administrierten Preisen), die institutionelle (beschränkte Organisationsfreiheit), die personelle (kein Anforderungsprofil für den Preisüberwacher oder die Preisüberwacherin) und die finanzielle Unabhängigkeit (kein eigenes Budget). Die Unterschiede mit den Rechtsgrundlagen der WEKO sind historisch bedingt und lassen sich nicht mit den Funktionen der beiden Behörden rechtfertigen. In der Praxis ist die Unabhängigkeit der PUE jedoch grösser als vom Gesetz vorgesehen und in mehreren Dimensionen mit jener der WEKO vergleichbar: Die PUE handelt in ihrer Aufsichtstätigkeit nicht weisungsgebunden, kann über zahlreiche Aspekte ihrer internen Organisation selbst entscheiden, ihre Mitarbeitenden selbst rekrutieren und frei über ihr Budget verfügen (Ziff. 4.2 und 5.2).

Die PUE erfüllt ihren Auftrag im Rahmen ihrer begrenzten Ressourcen, wobei Unsicherheiten bei der Steuerung bestehen

Die durch die Verordnung begrenzte Aufsicht durch das Departement gibt der PUE den nötigen Handlungsspielraum für die Erfüllung ihres Auftrags. Die Inkohärenz zwischen Verordnung und Gesetz führt jedoch zu Unsicherheiten bei der Steuerung. So hat das WBF beispielsweise einmalig eine separate Leistungsvereinbarung für die PUE ausgearbeitet, obwohl dies nicht verpflichtend ist, weshalb es später wieder fallengelassen wurde. Herausforderungen bestehen auch bei den Ressourcen, die das Departement der PUE zuweist. In den vergangenen Jahren haben die gesetzlichen Aufgaben der PUE zugenommen. Mit den verfügbaren Ressourcen kann die PUE ihre Aufgaben nicht mehr immer innert angemessener Frist erledigen (Ziff. 5.1).

Die PUE – eine europäisch einzigartige Behörde – ergänzt die WEKO

Die Ziele der PUE und jene der WEKO ergänzen sich. Auch wenn die Zuständigkeitsbereiche der beiden Behörden rechtlich gesehen nicht in allen Belangen klar voneinander abgegrenzt sind, funktionieren die Koordination und der Austausch zwischen der PUE und der WEKO in der Praxis gut (Ziff. 3.1). Ausserdem sind die Instrumente der PUE zweckmässig, da sie ein rasches und flexibles Eingreifen erlauben: Die PUE spricht Empfehlungen an die Behörden aus und kann so ihre Aufgabe erfüllen, ohne sich über andere Behörden zu stellen. Mit öffentlichen Unternehmen kann sie einvernehmliche Regelungen treffen, die anders als bei der WEKO keine langen formellen Verfahren erfordern. Die Personifizierung der PUE durch den Preisüberwacher oder die Preisüberwacherin erleichtert den Austausch mit der Öffentlichkeit und fördert die mediale Sichtbarkeit, was einen gewissen Druck auf die beaufsichtigten Einheiten ausübt (Ziff. 3.2). Der internationale Vergleich zeigt, dass keines der untersuchten Länder (Frankreich, Vereinigtes Königreich, Deutschland und Niederlande) über eine Preisüberwachungsbehörde verfügt, die mit der Schweizer PUE vergleichbar ist. Die PUE ist eine kleine und reaktionsschnelle Einheit, der vermutete Preissmissbräuche gemeldet werden können und die den beaufsichtigten Behörden und Unternehmen nahesteht. Diese institutionelle Ausgestaltung entspricht dem Wunsch des Gesetzgebers und ist zweckmässig (Ziff. 3.3).

Eine Dezentralisierung würde die Unabhängigkeit der PUE erhöhen, ihre derzeitigen Stärken jedoch gefährden

Im Rechtsgutachten wird vorgeschlagen, die PUE in eine Einheit der dezentralen Bundesverwaltung umzuwandeln, um so die für ihre Tätigkeiten notwendige Unabhängigkeit sicherzustellen. Dies würde eine Gesetzesrevision und einige Praxisänderungen bedingen. Als unabhängige Einheit müsste die PUE verschiedene Aufgaben übernehmen, die derzeit vom Generalsekretariat des WBF erbracht werden (Personnbewirtschaftung, Informatik usw.), was angesichts der geringen Grösse der PUE nicht unbedingt effizient erscheint. Ausserdem würde dies die PUE schwerfälliger machen und ihre aktuellen Stärken – kleine, reaktionsschnelle und personifizierte Behörde, die den direkten Austausch mit ihren Ansprechpartnern sucht – untergraben (Kap. 3, 4 und 5).

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	8
1.1	Anlass und Fragestellungen der Evaluation	8
1.2	Vorgehen	8
1.3	Mehrwert und Grenzen der Evaluation	10
1.4	Aufbau des Berichts	10
2	Grundlagen zur Unabhängigkeit und Steuerung der PUE	11
2.1	Wettbewerbspolitik und Rechtsgrundlagen	11
2.2	Dimensionen der Unabhängigkeit von Aufsichtsbehörden	14
2.3	Tätigkeiten und Ressourcen der PUE	16
3	Zweckmässigkeit der institutionellen Ausgestaltung der Preisüberwachung	17
3.1	Die Ziele und Aufgaben von PUE und WEKO sind in der Praxis zweckmässig abgegrenzt	18
3.2	Die Instrumente der PUE sind zweckmässig	19
3.3	Eine eigene Behörde ist zweckmässig, wenn auch im internationalen Vergleich einzigartig	22
4	Rechtliche Klarheit der Unabhängigkeit der PUE	25
4.1	Die Unabhängigkeit der PUE ist in den Rechtsgrundlagen nicht ausdrücklich verankert	25
4.2	Die Unabhängigkeit der PUE ist vergleichsweise gering und nicht zweckmässig geregelt	28
4.2.1	Die funktionale Unabhängigkeit der PUE zur Erfüllung ihrer Aufgaben ist begrenzt	28
4.2.2	Die institutionelle Unabhängigkeit der PUE ist nur auf Verordnungsebene verankert	29
4.2.3	Die personelle Unabhängigkeit der PUE ist gering	30
4.2.4	Es gibt keine Rechtsbestimmung zur finanziellen Unabhängigkeit der PUE	30
4.3	Die parlamentarische Obergewalt ist begrenzt, auch wenn dies aus dem Gesetz nicht klar hervorgeht	31

5	Zweckmässigkeit der Unabhängigkeit der PUE in der Praxis	32
5.1	Dank ihrer faktischen Unabhängigkeit kann die PUE ihren Auftrag im Rahmen ihrer begrenzten Ressourcen erfüllen	32
5.2	Die faktische Unabhängigkeit der PUE ist grösser als gesetzlich vorgesehen und ähnelt jener der WEKO	37
5.2.1	Die funktionale Unabhängigkeit der PUE entspricht etwa jener der WEKO	37
5.2.2	Die institutionelle Unabhängigkeit der PUE geht in der Praxis weit	37
5.2.3	Die personelle Unabhängigkeit der PUE ist, soweit notwendig, gewährleistet	38
5.2.4	Die finanzielle Unabhängigkeit der PUE ist sehr begrenzt und wird derzeit überprüft	39
6	Schlussfolgerungen	40
6.1	Die Unabhängigkeit der PUE ist rechtlich nicht zweckmässig geregelt	40
6.2	Die PUE ist in der Praxis unabhängiger als gesetzlich vorgesehen	41
6.3	Die PUE erfüllt ihren Auftrag im Rahmen ihrer begrenzten Ressourcen, wobei Unsicherheiten bei der Steuerung bestehen	42
6.4	Die PUE – eine europäisch einzigartige Behörde – ergänzt die WEKO	43
6.5	Eine Dezentralisierung würde die Unabhängigkeit der PUE erhöhen, ihre derzeitigen Stärken jedoch gefährden	43
	Abkürzungen	45
	Bibliographie	46
	Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner	48
	Anhänge	
1	Herangehensweise der Evaluation	49
2	Evaluationskriterien	50
3	Internationaler Vergleich	52
	Impressum	56

Bericht

1 Einführung

1.1 Anlass und Fragestellungen der Evaluation

Die Preisüberwachung (PUE) ist eine Aufsichts- und Regulierungsbehörde, deren Aufgabe es ist, die missbräuchliche Erhöhung und Beibehaltung von Preisen durch Behörden oder marktmächtige Unternehmen zu verhindern. Sie hat einen hybriden Status zwischen Unabhängigkeit in ihrer Überwachungstätigkeit und Steuerung durch das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), dem sie unterstellt ist. Es ist unklar, wie sich diese organisatorische Einbindung auf den Grad der Unabhängigkeit der PUE und damit auch auf die Reichweite der Aufsicht durch das WBF und den Umfang der parlamentarischen Oberaufsicht auswirkt. Ausserdem stellen sich Fragen bezüglich der institutionellen Ausgestaltung der PUE als eigene Behörde für die Wettbewerbspolitik neben der Wettbewerbskommission (WEKO).

Vor diesem Hintergrund beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) am 26. Januar 2024 damit, die Unabhängigkeit und die Steuerung der PUE zu evaluieren. Die für die Evaluation zuständige Subkommission EFD/WBF der GPK des Nationalrates (GPK-N) beschloss am 23. August 2024 und am 27. Februar 2025, dass die folgenden Fragestellungen untersucht werden sollen, die in den angegebenen Kapiteln beantwortet werden:¹

- Ist die *institutionelle Ausgestaltung der PUE* als eigene Behörde *zweckmässig*, auch im internationalen Vergleich? (Kap. 3)
- Sind der Grad der *Unabhängigkeit der PUE* und damit die Reichweite der *Aufsicht des WBF* sowie der *parlamentarischen Oberaufsicht* gemäss *geltendem Recht klar*? (Kap. 4)
- Werden die Unabhängigkeit der PUE und deren Steuerung durch das WBF *in der Praxis angemessen umgesetzt*? (Kap. 5)

1.2 Vorgehen

Zur Beantwortung der Evaluationsfragestellungen nutzte die PVK verschiedene Datenerhebungs- und Datenanalysemethoden, welche in Tabelle 1 aufgeführt sind. Am

¹ Am 23. August 2024 hatte die zuständige Subkommission beschlossen, dass die PVK die Fundiertheit der Aussagen der PUE über die potenziellen Einsparungen untersuchen soll. Nachdem die Subkommission vom Rechtsgutachten Kenntnis genommen hatte, entschied sie am 27. Februar 2025, aufgrund der Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht auf diesen Aspekt zu verzichten.

Ende des Berichts wird in Anhang 1 die Herangehensweise der Evaluation beschrieben, während in Anhang 2 die einzelnen Bewertungskriterien der PVK aufgeführt sind.

Tabelle 1

Methodenüberblick

Fragestellungen der Evaluation	Dokumenten-analyse	Interviews	Rechtsgutachten
Institutionelle Ausgestaltung	*	*	(*)
Rechtsgrundlagen			*
Umsetzung in die Praxis	*	*	

Legende: * = Hauptbeitrag zur Analyse; (*) = sekundärer Beitrag zur Analyse.

Die PVK nahm einen internationalen Vergleich der institutionellen Ausgestaltung der Preisüberwachung vor und führte in diesem Rahmen eine *Dokumentenanalyse* und *Interviews* mit Fachpersonen aus Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Deutschland und den Niederlanden² durch. Diese Länder wurden ausgewählt, weil sie in kultureller und wirtschaftlicher Hinsicht vergleichbar sind mit der Schweiz, ihre in der Wettbewerbspolitik tätigen Organe jedoch institutionell anders ausgestaltet sind.

Für die Analyse der Rechtsgrundlagen (Gesetze, Verordnungen, Weisungen, interne Reglemente) gab die PVK beim Institut für Föderalismus der Universität Freiburg ein *Rechtsgutachten*³ in Auftrag.

Die PVK untersuchte die Rechtsanwendung in der Praxis anhand von *Dokumentenanalysen* und *Interviews* mit Mitarbeitenden der PUE und des WBF. Ausserdem verglich die PVK die rechtliche und praktische Unabhängigkeit der PUE und zweier anderer Wirtschaftsaufsichtsbehörden, die aufgrund ihrer abweichenden Organisationsform und gewisser Überschneidungen mit dem Tätigkeitsbereich der PUE ausgewählt wurden: die WEKO als Behördenkommission und die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Die Datenerhebungen und -analysen führte die PVK zwischen September 2024 und Februar 2025 durch. Zu den Entwürfen des vorliegenden Berichts und des Rechtsgutachtens haben das WBF, das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), die PUE, die WEKO und die FINMA im Juni/Juli 2025 Stellung genommen. Als das WBF im Juni 2026 zum Entwurf des zugehörigen Inspektionsberichts der GPK-N Stellung nahm, kritisierte es gewisse Aussagen, die aus dem Rechtsgutachten stammten. Die Autorin und der Autor des Rechtsgutachtens haben daraufhin eine Fussnote eingefügt (Teil 2, Ziff. B.2, Fn. 189), auf welche die PVK im vorliegenden Bericht verweist (Ziff. 4.1, Fn. 55). Zudem hat die PVK in Fussnote 54 das Vorgehen des Gutachtens bei der Analyse der rechtlichen Stellung der PUE genauer erläutert.

² Das Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner findet sich am Ende des Berichts.
³ Joller, Elisabeth / Stöckli, Andreas (2025): Preisüberwachung: Unabhängigkeit und Aufsicht, Gutachten zuhanden der PVK, 10.3.2025. *Im Folgenden*: Rechtsgutachten PUE.

1.3 Mehrwert und Grenzen der Evaluation

Die notwendige Unabhängigkeit von Einheiten, die Wirtschaftsaufsichtsaufgaben wahrnehmen, erfordert laut dem Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben⁴ die Prüfung ihrer Auslagerung und die Abwägung der damit verbundenen Vor- und Nachteile. Die Frage der politischen Unabhängigkeit der PUE war jedoch nie Gegenstand einer solchen Überprüfung. Die vorliegende Evaluation dient dazu, Klarheit über die Unabhängigkeit der PUE sowie über die Reichweite der Aufsicht durch das WBF und durch die parlamentarische Oberaufsicht zu schaffen.

Die vorliegende Evaluation bietet ausserdem den Vorteil, dass sie nicht nur die Rechtsgrundlagen für die Unabhängigkeit und die Steuerung der PUE analysiert, sondern auch deren praktische Umsetzung. Darüber hinaus berücksichtigt sie verschiedene Dimensionen der Unabhängigkeit und vergleicht diese zudem mit der Unabhängigkeit von anderen schweizerischen und ausländischen Aufsichtsbehörden. Mit der Evaluation wird somit die Zweckmässigkeit der PUE als eigene Behörde für die Wettbewerbspolitik untersucht.

Der Umfang der Evaluation ist jedoch begrenzt: Erstens wurden nur die Unabhängigkeit und die Steuerung der PUE vertieft untersucht, nicht aber jene von WEKO und FINMA. Die Rechtsgrundlagen und die Praxis dieser zwei Behörden wurden nur zu Vergleichszwecken herangezogen. Zweitens wurde die Unabhängigkeit der PUE vom Markt und von der Wirtschaft nicht im Detail, sondern eher in institutioneller Hinsicht untersucht. Drittens wurde einzig die Aufgabenkoordination zwischen der PUE und der WEKO eingehend untersucht, da diese die engste Partnerin der PUE ist. Viertens befasste sich die Evaluation aufgrund der Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht, die im Rechtsgutachten erörtert wurden (Ziff. 4.3), nicht mit den Tätigkeiten der PUE an sich. Die zuständige Subkommission beschloss daher, auf die ursprünglich gewünschte Analyse der Fundiertheit der auf Studien gestützten Aussagen der PUE über die potenziellen Einsparungen zu verzichten.

1.4 Aufbau des Berichts

Das nächste Kapitel enthält grundlegende Informationen zur Unabhängigkeit und zur Steuerung der PUE (Kap. 2). Jedes der folgenden Kapitel befasst sich mit einer der drei Fragestellungen: institutionelle Ausgestaltung der PUE (Kap. 3), Grad der Unabhängigkeit der PUE laut Rechtsgrundlagen (Kap. 4) und Umsetzung der Unabhängigkeit in der Praxis (Kap. 5). Das letzte Kapitel (Kap. 6) enthält die Schlussfolgerungen.

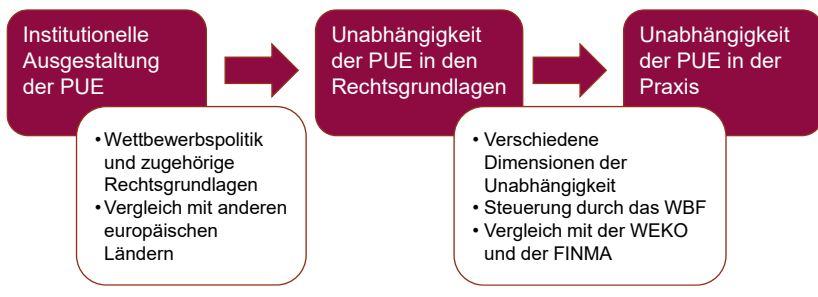
⁴ Bericht des Bundesrates vom 13.9.2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) (BBl 2006 8233). *Im Folgenden:* CG-Bericht.

2 Grundlagen zur Unabhängigkeit und Steuerung der PUE

Gegenstand der Evaluation sind die Unabhängigkeit und die Steuerung der PUE. Diese zwei Aspekte werden unter dem Gesichtspunkt der institutionellen Ausgestaltung der PUE, der Rechtsgrundlagen und deren Umsetzung in der Praxis untersucht. In Abbildung 1 werden diese Elemente (rote Felder) sowie die in der Analyse berücksichtigten Aspekte (weisse Felder) schematisch dargestellt.

Abbildung 1

Analyseschema: Unabhängigkeit und Steuerung der PUE



In den folgenden Unterkapiteln werden die Wettbewerbspolitik und das einschlägige Recht (Ziff. 2.1), die Dimensionen der Unabhängigkeit von Aufsichtsbehörden, die als konzeptionelle Grundlage für die Evaluation dienen (Ziff. 2.2), sowie die Tätigkeiten und die Ressourcen der PUE (Ziff. 2.3) kurz beschrieben.

2.1 Wettbewerbspolitik und Rechtsgrundlagen

Die Wettbewerbspolitik ist Sache des Bundes. Dieser muss gemäss der Verfassung⁵ Massnahmen «zur Verhinderung von Missbräuchen in der Preisbildung durch marktmächtige Unternehmen und Organisationen des privaten und des öffentlichen Rechts» ergreifen (Art. 96 Abs. 2 BV).⁶ Das Preisüberwachungsgesetz⁷ überträgt diese Aufgabe dem Preisüberwacher, einem vom Bundesrat gewählten Beauftragten für die Überwachung der Preise (Preisüberwacher), der dem WBF unterstellt ist und dem ein Mitarbeiterstab zur Verfügung steht (Art. 3 PüG).⁸ Die Preisüberwachung als Behörde

⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (BV; SR 101).

⁶ In der französischsprachigen Version der BV ist «marktmächtige Unternehmen» mit «*entreprises occupant une position dominante sur le marché*» übersetzt, in Artikel 2 PüG dagegen mit «*entreprises puissantes sur le marché*».

⁷ Preisüberwachungsgesetz vom 20.12.1985 (PüG; SR 942.20).

⁸ Das PüG erwähnt den Preisüberwacher nur in der männlichen Form.

ist im PüG nicht erwähnt. Im Anhang zur Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung⁹ ist die PUE dagegen als eine Verwaltungseinheit der zentralen Bundesverwaltung im WBF aufgeführt. Die organisatorische Einbindung ins WBF soll sicherstellen, dass die PUE ein wirksamer Bestandteil der Wirtschaftspolitik des Bundes ist.¹⁰

Die gesetzlichen Aufgaben des Preisüberwachers sind die Beobachtung der Preisentwicklung, die Verhinderung oder Beseitigung der missbräuchlichen Erhöhung und Beibehaltung von Preisen (vorbehaltlich der Zuständigkeit einer anderen Behörde) sowie die Orientierung der Öffentlichkeit über seine bzw. ihre Tätigkeit (Art. 4 PüG¹¹). Der Preisüberwacher kann eingreifen, wenn die Preise in einem Markt nicht das Ergebnis wirksamen Wettbewerbs sind (Art. 12 Abs. 1 PüG). Dies gilt sowohl für Waren als auch für Dienstleistungen (Art. 1 PüG). Der Preisüberwacher kann eine einvernehmliche Regelung mit den betroffenen Unternehmen vereinbaren oder, falls eine solche nicht zustande kommt, die Erhöhung ganz oder teilweise untersagen oder eine Preissenkung verfügen (Art. 9 und 10 PüG). Auch Preise, die von einer Behörde des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde festgesetzt oder genehmigt werden, fallen unter das PüG. Der Preisüberwacher kann zu diesen sog. «administrierten Preisen» eine Empfehlung aussprechen, welche die Behörde in ihrem Entscheid anführen muss (Art. 14 und 15 PüG). Um ihre Aufgabe zu erfüllen, muss die PUE mit den interessierten Kreisen zusammenarbeiten, insbesondere mit der WEKO (Art. 5 PüG).

Darüber hinaus erlässt der Bund Vorschriften gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen (Art. 96 Abs. 1 BV). Laut Kartellgesetz (KG)¹² liegt dies in erster Linie in der Verantwortung der WEKO. Die WEKO bekämpft schädliche Kartelle, überwacht, dass marktbeherrschende Unternehmen ihre Position nicht missbrauchen, kontrolliert Unternehmensfusionen und verhindert staatliche Beschränkungen des Wettbewerbs und des interkantonalen Wirtschaftsverkehrs.¹³ Die WEKO ist eine ausserparlamentarische Kommission, die vom Bundesrat bestellt wird (Art. 18 KG). Obschon sie administrativ dem WBF zugeordnet ist, ist sie Teil der dezentralen Bundesverwaltung und von den Verwaltungsbehörden unabhängig (Art. 19 KG).

Dass die Schweiz nebst der WEKO eine eigene Behörde zur Preisüberwachung hat, ist historisch begründet. Per Notrecht hatte der Bundesrat zwischen 1973 und 1978 als konjunkturpolitische Massnahme einen Preisüberwacher eingesetzt. Auslöser waren die Ölkrise von 1973 und der damit verbundene Anstieg der Preise. Im Rahmen einer Volksabstimmung wurde die Preisüberwachung 1982 als Aufgabe des Bundes

⁹ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998 (RVOV, SR 172.010.1), Anhang 1, Abschnitt VI, 1.1.2.

¹⁰ Botschaft vom 30.5.1984 zu einem Preisüberwachungsgesetz (PüG) (BBl 1984 II 755); *im Folgenden*: Botschaft zum PüG.

¹¹ In der französischen Version des Gesetzes ist einzig angegeben, dass die PUE die missbräuchliche Erhöhung und Beibehaltung von Preisen «verhindert» («*empêche*»), während in den anderen Sprachen auch steht, dass sie diese «beseitigt» (Italienisch: «*elimina*», Englisch: «*eliminate*»).

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

¹³ WEKO (Website): Wettbewerbskommission > Startseite, www.weko.admin.ch (Stand 16.7.2025).

in die Verfassung aufgenommen. Das PüG trat 1986 in Kraft und wurde 1991 als Reaktion auf eine Volksinitiative teilrevidiert.¹⁴

Die Wettbewerbspolitik ist Teil der Wirtschaftspolitik. Neben der PUE und der WEKO sind weitere Akteure mit der Regulierung und Aufsicht der Wirtschaft in spezifischen Sektoren betraut. Im Rahmen der vorliegenden Evaluation wird die Unabhängigkeit und Steuerung der PUE sowohl mit jener der WEKO als auch mit jener der FINMA verglichen. Letztere hat die Aufgabe, die Aufsicht über die Finanzmärkte wahrzunehmen. Abbildung 2 stellt die drei Behörden einander gegenüber.

Abbildung 2

Verglichene Regulierungs- und Aufsichtsbehörden

Behörde	Form	Zuständiges Departement
PUE	- Behörde der zentralen Bundesverwaltung - Bundesrat wählt eine Beauftragte oder einen Beauftragten (Preisüberwacher)	WBF
WEKO	- Ausserparlamentarische Kommission - Bundesrat wählt die Mitglieder und bezeichnet das Präsidium	WBF
FINMA	- Selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt - Bundesrat wählt den Verwaltungsrat und genehmigt die Wahl des Direktors bzw. der Direktorin	EFD

Die FINMA schützt laut Gesetz einerseits die Gläubigerinnen und Gläubiger, die Anlegerinnen und Anleger sowie die Versicherten (Individualschutz), andererseits die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte (Funktionsschutz). Damit stärkt die FINMA das Ansehen, die Wettbewerbsfähigkeit und die Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz (Art. 4 FINMAG¹⁵). Die FINMA hat hingegen kein Mandat zur Überwachung der Preise der Finanzmarktteilnehmer. Sie kontrolliert beispielsweise lediglich, ob deren Kosten und Gebühren transparent sind. Die FINMA ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt (Art. 5 Abs. 1 FINMAG) und Teil der dezentralen Bundesverwaltung.¹⁶ Ihre Aufsichtstätigkeit übt die FINMA selbständig und unabhängig aus und verkehrt mit dem Bundesrat über das EFD (Art. 21 FINMAG). Dieser wählt den Verwaltungsrat der FINMA und genehmigt die Wahl des Direktors bzw. der Direktorin durch den Verwaltungsrat (Art. 9 Abs. 3 und Abs. 1 Bst. g FINMAG).

¹⁴ Weber, Rolf H. (2009): Preisüberwachungsgesetz (PüG). Bern: Stämpfli, Vorbemerkungen, Ziff. III.

¹⁵ Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 22.6.2007, (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG; SR 956.1).

¹⁶ Anhang 1, Ziff. V, 2.2.1 der RVOV.

Schliesslich gibt es verschiedene weitere Aufsichts- und Regulierungsbehörden¹⁷, beispielsweise die ausserparlamentarischen Behördenkommissionen¹⁸, die in bestimmten Infrastruktursektoren, wie der Elektrizität (ElCom) oder dem Postsektor (PostCom), für die Aufsicht zuständig sind und dabei auch gewisse Preise der Anbieter genehmigen. Sie sind administrativ dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr und Energie (UVEK) zugeordnet und der Bundesrat wählt ihre Mitglieder. Diese Kommissionen müssen die PUE über Preisanpassungen informieren, sodass Letztere eine Stellungnahme abgeben kann, welche veröffentlicht werden muss (Art. 15 PüG).

2.2 Dimensionen der Unabhängigkeit von Aufsichtsbehörden

Die Unabhängigkeit einer Verwaltungseinheit bemisst sich an deren Fähigkeit, ohne Beeinflussung durch die vorgesetzte Behörde frei darüber zu entscheiden, wie sie ihre Aufgaben erfüllt. Den Aufsichtsbehörden wird eine gewisse Unabhängigkeit gewährt, in der Erwartung, dass diese ihre Aufgaben dadurch effektiver und glaubwürdiger erfüllen.¹⁹

Die Analyse der Unabhängigkeit der PUE im vorliegenden Bericht basiert auf einem ab 2002 erarbeiteten Modell des Bundesrates²⁰, das bereits in einer früheren Evaluation der PVK²¹ verwendet wurde. Dieses Modell unterscheidet zwischen der funktionalen, institutionellen, personellen und finanziellen Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden vom Markt und von der exekutiven und legislativen Gewalt. Es wurde etwas vereinfacht und an die vorliegende Evaluation, deren Schwerpunkt auf der Unabhängigkeit von der Politik liegt, angepasst (vgl. Tabelle 2).

¹⁷ Siehe hierzu auch die Evaluation der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung, Bericht der PVK vom 2.2.2015 zuhanden der GPK-S (BBJ **2016** 1723).

¹⁸ Marktorientierte Kommissionen nach Anhang 2 der RVOV.

¹⁹ CG-Bericht 2006, Ziff. 3.2.2.4.

²⁰ Botschaft des Bundesrates vom 26.6.2002 über die Revision des Nationalbankgesetzes (BBJ **2002** 6097).

²¹ PVK (2015): Evaluation der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden, *op. cit.* Siehe auch Rechtsgutachten PUE (Teil 1, Ziff. B.2).

Tabelle 2

Dimensionen der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden von der Politik

<i>Funktionale Unabhängigkeit</i>	<i>Institutionelle Unabhängigkeit</i>
- Allgemeine Unabhängigkeitsbestimmung oder keine Weisungsgebundenheit - Verordnungskompetenz oder 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

Die *funktionale Unabhängigkeit* bezieht sich auf die Unabhängigkeit bei der Wahrnehmung des erteilten Auftrags, sprich bei der Aufgabenerfüllung. Sie ergibt sich aus einer allgemeinen Unabhängigkeitsbestimmung in den Rechtsgrundlagen oder einer Bestimmung über die Befreiung von der Weisungsgebundenheit. Eine unabhängige Aufgabenerfüllung ist nur möglich, wenn die Behörde über eine Verordnungskompetenz sowie über Verfügungs- und Weisungsrechte verfügt.

Die *institutionelle Unabhängigkeit* umschreibt die Organisationsfreiheit der Behörde. Im Vordergrund stehen die Fragen, inwieweit sich die Behörde eigenständig organisieren kann (eigenes Organisationsreglement, Wahl der operativen Führung) und inwieweit sie gegenüber dem Bund rechenschaftspflichtig ist (Kompetenz zur Festlegung der Strategie, Berichterstattungspflicht).

Die *personelle Unabhängigkeit* betrifft die Frage, ob die Behörde im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung frei von Interessenbindungen, von Beeinflussung und von Interessenkonflikten, sei es im Zusammenhang mit vorgesetzten Behörden oder mit kontrollierten Stellen, entscheiden kann. Die personelle Unabhängigkeit zeigt sich insbesondere bei den Bestimmungen über die Wahl des strategischen Leitungsgremiums (inkl. Anforderungsprofile), über die Offenlegung von Interessenbindungen und über die Unabhängigkeit des Personals.

Finanzielle Unabhängigkeit bedeutet, dass die Behörde je nach Art der Finanzierung deren Höhe selbst bestimmen kann. Die finanzielle Unabhängigkeit der Behörde ist bei einer Finanzierung durch Eigenmittel (Vergütungen für erbrachte Leistungen, Aufsichtsabgaben, vertraglich festgelegte Entgelte) höher als bei einer Direktfinanzierung aus dem Staatshaushalt. Ausserdem beeinflusst auch der Budgetprozess die finanzielle Unabhängigkeit. Dabei stellt sich die Frage, wer das Budget erstellt und ob es genehmigt werden muss und wenn ja, von wem.

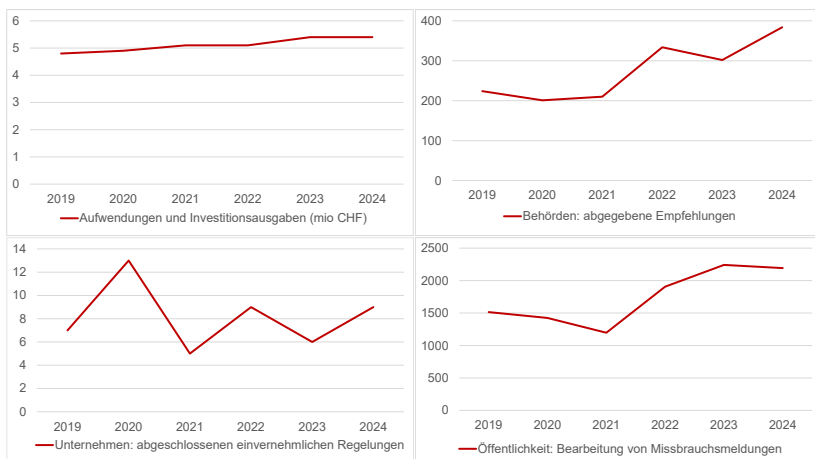
2.3 Tätigkeiten und Ressourcen der PUE

Wie aus Abbildung 3 (Grafik oben links) hervorgeht, ist das Budget der PUE von 2019 bis 2024 von 4,8 auf 5,4 Millionen Franken gestiegen. Die Grafiken zeigen auch, dass die Leistungen der PUE in derselben Periode für bestimmte Zielgruppen zugenommen haben:

- die Zahl der Empfehlungen aufgrund von Preisanpassungsvorhaben von Behörden, die der PUE unterbreitet wurden, nahm ab 2020 zu (Grafik oben rechts);
- die Zahl der abgeschlossenen einvernehmlichen Regelungen mit Unternehmen schwankte (Grafik unten links);
- die Zahl der von der PUE behandelten Meldungen ist seit 2021 gestiegen und erreichte 2023 einen Höchststand von 2241 (Grafik unten rechts).

Abbildung 3

Budget der PUE und erbrachte Leistungen



Anmerkung: Die noch hängigen Meldungen wurden von den erhaltenen Meldungen abgezogen, damit nur die bearbeiteten ausgewiesen werden.

Quellen: Staatsrechnung der Verwaltungseinheiten des WBF²² (Aufwand und Investitionsausgaben); Voranschlag 2026 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2027–2029 der Verwaltungseinheiten des WBF²³, S. 11, «Kontextinformationen» (erbrachte Leistungen).

- ²² Eidgenössische Finanzverwaltung (Website): Staatsrechnung der Verwaltungseinheiten des WBF, efv.admin.ch > Finanzberichte > Grundlage Finanzberichte > Staatsrechnung.
- ²³ Eidgenössische Finanzverwaltung (2025): Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2027–2029 der Verwaltungseinheiten des WBF (Band 2), efv.admin.ch > Finanzberichte > Grundlage Finanzberichte > Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan.

Die PUE standen 2024 für die Erfüllung ihrer Aufgaben über 20 Vollzeitäquivalente (VZÄ) zur Verfügung.²⁴ Die Fachbereiche der PUE verfügen über je rund 3 VZÄ. Neben dem Rechtsdienst, dem Informationsdienst und dem Bereich Marktbeobachtung gibt es drei sektorspezifische Fachbereiche:

- Fachbereich Gesundheit;
- Fachbereich Energie, Post, Telekom und Agrarwirtschaft (EPTA);
- Fachbereich öffentlicher Verkehr, Wasser/Abwasser, Abfall, Banken/Versicherungen (ÖWAB).²⁵

Um ihrer Pflicht der Öffentlichkeitsorientierung nachzukommen, publiziert die PUE Jahresberichte²⁶, bei wichtigen Angelegenheiten Medienmitteilungen, aber auch Newsletter (vier bis sechs pro Jahr) und informellere Texte (Kolumnen, Blog, Twitter-Beiträge), sowie beantwortet sie Medienanfragen²⁷.

3 Zweckmässigkeit der institutionellen Ausgestaltung der Preisüberwachung

In diesem Kapitel wird die erste Fragestellung beantwortet: Ist die *institutionelle Ausgestaltung* mit der PUE als eigene Behörde *zweckmässig*, auch im internationalen Vergleich? Die Beantwortung stützt sich auf eine Analyse ausgewählter europäischer Länder (vgl. internationaler Vergleich im Anhang 3), sowie auf das Rechtsgutachten, das im Auftrag der PVK erstellt wurde.²⁸

Antwort auf die Fragestellung: Die Ausgestaltung der PUE als eigene Behörde ist zweckmässig, im internationalen Vergleich jedoch einzigartig.

- PUE und WEKO ergänzen sich gut. Sie haben unterschiedliche gesetzliche Aufgaben und koordinieren ihre Tätigkeiten zweckmässig, wenn auch aus juristischer Sicht gewisse Unklarheiten bestehen (Ziff. 3.1).
- Die Instrumente der PUE sind zweckmässig, denn sie erlauben ihr ein rasches Handeln (Ziff. 3.2).
- Eine eigene Behörde zur Überwachung von Preisen von marktmächtigen Unternehmen und Behörden ist zweckmässig, doch im internationalen Vergleich einzigartig (Ziff. 3.3).

²⁴ Von 2019 bis 2021 waren es 19, 2022 20 und 2023 21 (*Quelle:* Staatsrechnung).

²⁵ PUE (2023a): Geschäftsordnung der Preisüberwachung (GO-PUE).

²⁶ Die Jahresberichte sind auf der Website der PUE abrufbar: preisueberwacher.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Jahresberichte.

²⁷ PUE (Website) Medieninformationen: preisueberwacher.admin.ch > Dokumentation > Medieninformationen.

²⁸ Rechtsgutachten PUE.

3.1 Die Ziele und Aufgaben von PUE und WEKO sind in der Praxis zweckmässig abgegrenzt

WEKO und PUE nehmen beide Aufgaben im Bereich der Wettbewerbspolitik wahr, weshalb sie gesetzlich zur Zusammenarbeit verpflichtet sind (Ziff. 2.1). Die beiden Behörden verfolgen jedoch unterschiedliche Ziele: Die WEKO hat für einen funktionierenden Wettbewerb zu sorgen. Hohe Preise sind für sie meistens lediglich ein Indikator, dass der Wettbewerb nicht spielt. Die WEKO reguliert dann nicht die Preise, sondern den Markt. Die PUE dagegen greift direkt bei den zu hohen Preisen ein. Sie kommt insbesondere dort zum Zug, wo gar kein funktionierender Wettbewerb angestrebt wird, weil es sich beispielsweise um staatliche Monopole handelt. Die Massnahmen der WEKO werden teils als «Ursachentherapie» bezeichnet, indem der mangelnde Wettbewerb, der auf einem Markt zu hohen Preisen führt, korrigiert wird. Die PUE dagegen ist für die «Symptomtherapie» zuständig, indem die Preise zwar herabgesetzt, die Ursachen zu hoher Preise jedoch nicht angegangen werden.²⁹ Für die Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen ist bei der PUE wie bei der WEKO das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) zuständig, das Teil des WBF ist.

Bei der Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche von WEKO und PUE gibt es auf rechtlicher Ebene gewisse Unklarheiten. Insbesondere ist der Geltungsbereich des PüG laut dem Rechtsgutachten im Auftrag der PVK nicht klar festgelegt. Dieser wird mit Verweis auf das KG definiert (Art. 2 PüG). Demnach gilt das PüG für Beteiligte an «Wettbewerbsabreden» und «marktmächtige Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts» im Sinne des KG. Das KG ist jedoch 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). Das PüG gilt nach gefestigter Praxis aber auch in diesen Bereichen, namentlich für administrierte Preise wie die Gebühren von Gemeinden und Kantonen für Abfall oder Wasser. Das im Auftrag der PVK verfasste Rechtsgutachten kommt daher zum Schluss, dass der Geltungsbereich des PüG mit dem Verweis auf das KG nicht klar definiert ist. Laut PUE ist der gesetzliche Geltungsbereich dagegen klar: Bei administrierten Preisen verfügen die Anbieterinnen aus ihrer Sicht über Marktmacht, weil sie den Markt – insbesondere den Preis – in mehr als üblichem Masse beeinflussen können, und fallen somit in den Geltungsbereich des KG (Art. 2 Abs. 1).

Gesetzlich verankert sind auch Kollisionsregeln für PUE und WEKO, um Doppelspurigkeiten und widersprüchliche Verfügungen der Behörden zu vermeiden.³⁰ Verfahren der WEKO nach dem KG gehen demnach den Verfahren der PUE vor, es sei denn die WEKO und der Preisüberwacher treffen gemeinsam eine gegenteilige Regelung (Art. 3 Abs. 3 KG). Der Gesetzgeber hatte bei Verabschiedung des PüG betont, dass der Preisüberwacher schnell eingreifen können und möglichst einvernehmliche Regelungen anstreben soll (Ziff. 3.2). Das im Auftrag der PVK verfasste Rechtsgutachten kommt zum Schluss, dass die PUE wegen des Vorrangs der Verfahren der WEKO,

²⁹ Rechtsgutachten PUE, Ziff. 2.A.2.b.

³⁰ Für eine detaillierte Darstellung der Kollisionsregeln in KG und PüG sowie deren Auslegung in der Literatur und Rechtsprechung, vgl. Rechtsgutachten PUE, Ziff. 2.A.2.e.ii.

vor allem wenn letzteres direkt die Angemessenheit von Preisen zum Gegenstand hat, nicht direkt eingreifen und beispielsweise eine Senkung der Preise verfügen kann. Vielmehr müsste die PUE dann das meist langwierige Verfahren der WEKO abwarten.³¹

In der Praxis scheint es allerdings keine offenen Fragen hinsichtlich der Zusammenarbeit von PUE und WEKO zu geben. Für alle von der PVK interviewten Mitarbeitenden der beiden Behörden ist klar, dass die PUE für die administrierten Preise zuständig ist. Überschneidungen bei den Rechtsgrundlagen im Bereich der missbräuchlichen Preise von marktmächtigen Unternehmen sind selten. Lediglich einige mehrere Jahre zurückliegende Einzelfälle, in denen es zu Koordinationsproblemen kam, wurden erwähnt. Die interviewten Personen kennen die Kollisionsregeln und sind sich einig darin, dass die Koordination zwischen PUE und WEKO in der Praxis gut funktioniert. In den wenigen Fällen, in denen die Zuständigkeit nicht eindeutig der einen oder der anderen Behörde zugewiesen ist, wird die Aufgabenteilung gestützt auf Artikel 3 Absatz 3 KG (Möglichkeit der gemeinsamen Regelung) diskutiert und möglichst zweckdienlich geregelt. Die WEKO überlässt es häufig bewusst der PUE, zu beurteilen, ob missbräuchliche Preise vorliegen, da die PUE über das nötige Know-how in Sachen Unternehmensführung verfügt. Entsprechend dieser Logik sprach sich die WEKO zum Beispiel in der Folge der Fusion von UBS und Credit Suisse im Jahr 2023 dafür aus, dass die PUE gewisse Bankenmärkte beobachtet und nötigenfalls Massnahmen ergreift (siehe Ziff. 5.1).

Im Übrigen informieren sich die beiden Behörden entsprechend den rechtlichen Vorgaben regelmässig über ihre jeweiligen Aktivitäten (Ziff. 2.1). Der Informationsaustausch wird durch eine regelmässige Teilnahme des Preisüberwachers oder der Preisüberwacherin an den WEKO-Sitzungen gewährleistet. Zudem präsentieren sich die Behörden einmal jährlich ihre jeweiligen Schwerpunkte. Wenn die PUE einen Entscheid über einen von einem Unternehmen festgelegten Preis vorbereitet, legt sie ihre Marktanalyse der WEKO zur Einschätzung vor. Auch auf fachlicher Ebene funktioniert die Zusammenarbeit der beiden Behörden gut. Aus den erhaltenen Rückmeldungen geht hervor, dass sich die wissenschaftlichen Mitarbeitenden regelmässig und eng über die jeweiligen Verfahren und Methoden austauschen. Diese insgesamt positive Einschätzung der Zusammenarbeit von PUE und WEKO in der Praxis deckt sich mit den Schlussfolgerungen des EVD von 2004.³²

3.2 Die Instrumente der PUE sind zweckmässig

Je nachdem, ob es um Preise marktmächtiger Unternehmen oder um die administrierten Preise geht, stehen der PUE unterschiedliche Instrumente zur Verfügung (vgl. Ziff. 2.1). Bei *administrierten Preisen* sind die jeweiligen Behörden verpflichtet, vor einer Erhöhung der Preise die PUE anzuhören und diese hat ein Empfehlungsrecht (Art. 14 Abs. 1 PüG). So müssen Gemeinden beispielsweise die PUE konsultieren, wenn sie die Tarife für Wasser und Abwasser oder für die Kehrriktabfuhr erhöhen

³¹ Rechtsgutachten PUE, Ziff. 2.A.2.d und e.

³² Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (2004): Bericht zur Organisation der Preisüberwachung im Auftrag des Bundesrates. Bern, November 2004 (*en allemand*).

wollen. Die Stellungnahme der PUE müssen sie veröffentlichen und ihren Entscheid begründen, falls sie dieser nicht folgen (Art. 14 Abs. 2 PüG). Dass die PUE bei den administrierten Preisen nicht direkt eingreifen und Preise verfügen kann, hat staatspolitische Gründe: Die PUE soll sich nicht über Entscheide von Parlament und Regierung hinwegsetzen können.³³

Trotz des unverbindlichen Charakters der Empfehlung schätzen die interviewten Personen das Instrument als zweckmässig ein. Mit der Digitalisierung habe die PUE den Aufwand für die Kontrollen von Tarifen der Gemeinden teils verringern können, wodurch mit vergleichbar geringem Aufwand viele Empfehlungen ausgesprochen werden könnten. Oftmals werde die Expertise der PUE auch geschätzt, da die Zuständigen in den Gemeinden teils nicht über das nötige Fachwissen verfügten. Das Instrument wirke insbesondere, weil die Behörden begründen müssten, warum sie einer Empfehlung der PUE nicht folgen.

Bei den *marktmächtigen Unternehmen* ist die einvernehmliche Regelung das am meisten angewendete Instrument der PUE (Art. 9 PüG). Zwar kann die PUE auch einen Entscheid fällen und eine Preiserhöhung verbieten beziehungsweise eine Preissenkung verfügen (Art. 10 PüG). Bei Einführung des PüG hatte der Gesetzgeber die Instrumente jedoch klar priorisiert: «Die förmlichen Verfügungen des Preisüberwachers zur Herabsetzung von Preisen sollten [...] ebenso Ausnahmen bleiben wie Beschwerde- und Strafverfahren.»³⁴ Vielmehr sollte die PUE möglichst ein formloses Verfahren anstreben.³⁵ Das Gesetz macht keine formellen Vorgaben zur Form der einvernehmlichen Regelung.³⁶ Damit soll die Regelung «nicht gegen die Betroffenen, sondern mit ihnen erfolgen.»³⁷ Diese Priorisierung der Instrumente zeigt sich noch heute: Seit 2018 hat die PUE jährlich zwischen fünf und 13 einvernehmliche Regelungen getroffen, hingegen insgesamt lediglich eine formelle Entscheidung gefällt. Damit unterscheidet sich die PUE deutlich von der WEKO, wie Abbildung 4 zeigt. Das Hauptinstrument der WEKO sind anfechtbare Verfügungen (Art. 18 KG). Zwar kann auch die WEKO eine einvernehmliche Regelung treffen, doch muss sie dazu bereits ein formelles Verfahren eröffnet haben, was bei der PUE nicht der Fall ist (vgl. Kasten 1).

³³ Rechtsgutachten PUE, Teil II, Ziff. A.2.a.

³⁴ Botschaft zum PüG, Ziff. 423.

³⁵ PUE (2022b), Vade-mecum, 22.2.2022, 3.

³⁶ Bovet, Christian (2013) : Intro. LSPR. In : Martenet, Vincent / Bovet, Christian / Tercier, Pierre (Eds.), Droit de la concurrence. Loi sur les cartels, Loi sur la surveillance des prix, Loi sur le marché intérieur, Loi sur les entraves techniques au commerce. Basel: Helbing & Lichtenhahn, ch. III.A.

³⁷ Botschaft zum PüG, Ziff. 423.

Zuständigkeiten und Instrumente von PUE und WEKO

	Zuständigkeiten	Instrumente
PUE	• Zu hohe Preise verhindern • Öffentlichkeit orientieren	• Preise von Unternehmen: • Einvernehmliche Regelung • Preise verfügen • Administrierte Preise: • Empfehlungen zu Preisen abgeben
WEKO	• Wettbewerb fördern • Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen verhindern	• Verfügungen aussprechen • Empfehlungen und Stellungnahmen abgeben • Einvernehmliche Regelung (Verfügung)

Insgesamt unterstrichen Personen der PUE, die einvernehmliche Regelung der PUE sei ein flexibles und effizientes Instrument. Der Aufwand für die PUE wie auch für die betroffenen Unternehmen könne so geringer gehalten werden als bei einem formellen Verfahren. Die Regelung erlaube das vom Gesetzgeber beabsichtigte rasche Handeln. Bei Gerichtsverfahren würden normalerweise mehrere Jahre vergehen bis zu einem Entscheid. Komme das Gericht dann zum Schluss, dass die Preise zu hoch waren, sei fraglich, wie die zu hohen Einnahmen an die Konsumentinnen und Konsumenten rückerstattet werden können. Generell ist die rechtliche Schwelle für die Feststellung eines Preismissbrauchs im Sinne des PüG tiefer als jene nach dem KG. Die PUE kann deshalb eher eingreifen als die WEKO.³⁸ Die PVK kommt zum Schluss, dass die Instrumente der PUE das vom Gesetzgeber gewünschte rasche Eingreifen erlauben und die Behörde, wie beabsichtigt, die einvernehmlichen Regelungen bevorzugt.

Schliesslich erhoffte man sich bereits bei der Schaffung des PüG auch eine gewisse psychologische und präventive Wirkung der PUE, da Unternehmen und Behörden einen Reputationsschaden vermeiden wollten.³⁹ In den Gesprächen der PVK wurde dieser Effekt häufig erwähnt. In der Vergangenheit war jedoch auch kritisiert worden, die Unternehmen würden eine «Preisüberwachermarge» einkalkulieren, wenn sie die Preise anpassen. Sie kündigten erst höhere Preise an, um sie anschliessend auf Geheiss des Preisüberwachers wieder zu senken.⁴⁰

³⁸ Rechtsgutachten PUE, Ziff. 2.A.1.

³⁹ Botschaft zum PüG, Ziff. 32; Weber (2009): Art. 4 PüG, Ziff. I.

⁴⁰ Debatte vom 11.5.2006 zur Motion 04.3032 «Abschaffung des Preisüberwachers» (AB 2006 N 698).

Die einvernehmliche Regelung («Settlement») im internationalen Vergleich

In vielen Ländern haben die Wettbewerbsbehörden die Möglichkeit, mit den Unternehmen einvernehmliche Regelungen zu treffen. Verfahren werden so verkürzt und unter gewissen Umständen das Bussgeld reduziert. Voraussetzung ist, dass die Wettbewerbsbehörde ein formelles Verfahren eröffnet hat.

In Deutschland⁴¹ und dem Vereinigten Königreich⁴² ist ein solches «Settlement-Verfahren» möglich, wenn das Unternehmen das wettbewerbswidrige Verhalten eingesteht und zustimmt, die Verfügung der Wettbewerbsbehörde nicht gerichtlich anzufechten. Auch die Schweizer WEKO kann einvernehmliche Regelungen treffen (Art. 29 KG), wenn betroffene Unternehmen damit einverstanden sind, ihr Verhalten anzupassen. Das KG macht also klare Vorgaben, während das PüG weder den Anlass noch die Form einer einvernehmlichen Regelung definiert. Der Gesetzgeber wollte einvernehmliche Regelungen möglichst einfach machen, damit die PUE sie einem formellen Verfahren vorzieht.⁴³

Die interviewten Personen waren sich einig, dass es für ihre kleine Einheit mit wenig Ressourcen wichtig ist, in der Öffentlichkeit wahrgenommen zu werden, um ihr Ziel, den Preismissbrauch zu verhindern, zu erreichen. Für die Öffentlichkeitsarbeit sei die Bekanntheit des Preisüberwachers sehr hilfreich. Die vielen Meldungen aus der Bevölkerung an den Preisüberwacher zeugten vom Vertrauen, das diesem entgegengebracht werde. Nachteile der Personifizierung der Funktion wurden keine erwähnt, auch nicht in den Gesprächen mit der WEKO oder dem zuständigen Generalsekretariat des WBF (GS-WBF). Tatsächlich war die Bekanntheit in der Öffentlichkeit schon bei Einführung des Gesetzes als Voraussetzung für die Funktion des Preisüberwachers genannt worden. Es müsse eine Persönlichkeit mit reicher wirtschaftlicher Erfahrung und einem beträchtlichen öffentlichen Ansehen sein.⁴⁴ Man erhoffte sich auch, dass eine Einzelperson eher das Vertrauen der Wirtschaft gewinnen würde, das für einvernehmliche Regelungen nötig ist.⁴⁵

3.3 Eine eigene Behörde ist zweckmässig, wenn auch im internationalen Vergleich einzigartig

Als das PüG geschaffen wurde, war vorgesehen, dass der Preisüberwacher einen Mitarbeiterstab hat, dass die PUE aber eine kleine Einheit ist, die rasch und zielwirksam

⁴¹ Bundeskartellamt (2016): Das Settlement-Verfahren des Bundeskartellamtes in Bußgeldsachen, [bundeskartellamt.de > Infothek & Service > Rechtsgrundlagen & Materialien > Kartellverfolgung > Merkblätter](https://www.bundeskartellamt.de/Infothek%20Service/Rechtsgrundlagen%20Materialien/Kartellverfolgung/Merkblaetter).

⁴² Competition and Markets Authority (2024): Guidance on the CMA's investigation procedures in Competition Act 1998 cases, Ziff. 14, [gov.uk > Business and industry > Business regulation > Competition > Competition Act and cartels](https://gov.uk/business-and-industry/business-regulation/competition/competition-act-and-cartels) (in *Englisch*).

⁴³ Bovet (2013): ch. III.A.

⁴⁴ Botschaft zum PüG, Ziff. 32.

⁴⁵ Botschaft zum PüG, Ziff. 423.

agieren kann.⁴⁶ Das Gesetz macht denn auch keine Vorgaben zur Organisation, sondern besagt lediglich, dass dem vom Bundesrat gewählten Preisüberwacher ein Mitarbeiterstab zur Verfügung steht (vgl. Ziff. 2.1). Die von der PVK interviewten Personen der PUE, des GS-WBF und der WEKO betrachten die PUE auch heute noch als eigenständige kleine, reaktionsschnelle Einheit, die den Behörden und den von ihr beaufsichtigten Unternehmen sowie den Bürgerinnen und Bürgern nahesteht.

Dass ein separater Preisüberwacher den Verfassungsauftrag wahrnehmen sollte, war bei Einführung des Gesetzes nicht ganz unbestritten. In der Vernehmlassung zum PüG war von gewissen Kreisen vorgebracht worden, dass die WEKO⁴⁷ die entsprechenden Aufgaben wahrnehmen könnte. In der Botschaft wies der Bundesrat diese Idee jedoch zurück. Da die Mitglieder der WEKO nebenamtlich tätig seien, kämen sie nur in unregelmässigen Abständen zusammen und dauerten die Verfahren länger, womit das anvisierte schnelle Handeln nicht möglich wäre⁴⁸. Die institutionelle Trennung zwischen PUE und WEKO wurde jedoch auch in den nachfolgenden Jahren teils in der Politik diskutiert. Ein Vorstoss zur Abschaffung der PUE wurde 2006 beispielsweise deutlich abgelehnt.⁴⁹

Im Rahmen dieser Evaluation unterstrichen mehrere Personen die Wichtigkeit der PUE als eigene Behörde. Dadurch habe sie in der Öffentlichkeit eine eigenständige Wahrnehmung, welche einen Teil ihrer Wirkung ausmache. Würden die Aufgaben der PUE in die WEKO integriert, ginge dies verloren, was allfällige Effizienzgewinne nicht aufwiegen würden, so der Tenor. Die Analysen der PVK zeigen, dass sich PUE und WEKO insgesamt klar voneinander abgrenzen, sowohl bezüglich der Ziele und Aufgaben (Ziff. 3.1) als auch bezüglich der Instrumente (Ziff. 3.2). Die PVK bewertet die institutionelle Ausgestaltung der PUE mit einer eigenen Behörde daher als zweckmässig.

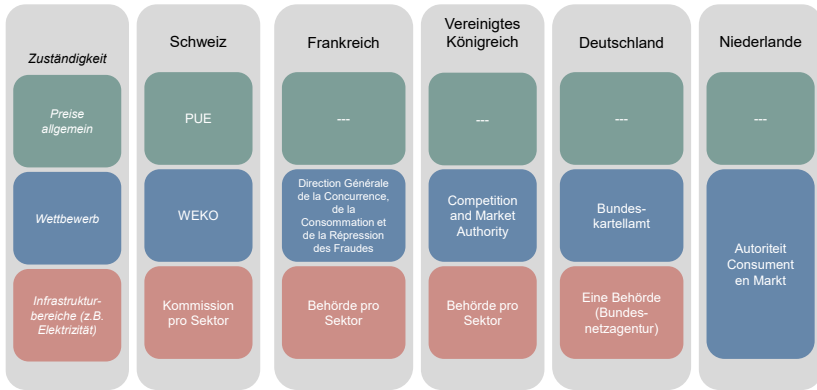
⁴⁶ Botschaft zum PüG, Ziff. 32.

⁴⁷ Damals als Kartellkommission bezeichnet.

⁴⁸ Botschaft zum PüG, Ziff. 32.

⁴⁹ Motion 04.3032 der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. «Abschaffung des Preisüberwachers».

Regulierungs- und Aufsichtsbehörden im internationalen Vergleich



Ein Vergleich der Schweiz mit ausgewählten europäischen Ländern (Ziff. 1.2) zeigt jedoch, dass die PUE eine «typisch schweizerische Institution»⁵⁰ ist. Ein mit der Schweizer PUE vergleichbares Organ gibt es in keinem der Länder, wie Abbildung 5 illustriert. Laut Aussagen der von der PVK interviewten Expertinnen und Experten bestehen in diesen Ländern auch keine umfassenden Gesetze gegen missbräuchliche Preise, wie dies in der Schweiz mit dem PüG der Fall ist. Eine Behörde wie die PUE in der Schweiz gibt es in diesen Ländern nicht. Jedoch bestehen in allen Ländern Behörden für die Wettbewerbsaufsicht, welche mit der Schweizer WEKO vergleichbar sind. Sie entscheiden beispielsweise, ob bei Unternehmenszusammenschlüssen eine marktbeherrschende Stellung entsteht, oder können auch Abklärungen vornehmen, die Auswirkungen auf die Preise für Endkunden haben können. Direkt bei den Preisen eingreifen wie die Schweizer PUE dürfen sie aber im Normalfall nicht. Daneben gibt es in diesen Ländern Regulierungs- und Aufsichtsbehörden in Infrastrukturbereichen (Ziff. 2.1). Diese Behörden regulieren auch die Preise und sind teils als eine Behörde pro Sektor (Frankreich, Vereinigtes Königreich) organisiert, teils jedoch auch in einer Behörde zusammengeschlossen (Deutschland) oder gar in die Wettbewerbskommission integriert (Niederlande). Im Gegensatz zur Schweiz mit der PUE als «*centre de compétence de la Confédération en matière de prix*»⁵¹, fehlt in den untersuchten Ländern eine auf Preisbewertungen spezialisierte Behörde. Mehr Informationen zu den Behörden in den einzelnen Ländern finden sich in Anhang 3.

⁵⁰ Bovet, Christian (2013): ch. I.B.5.

⁵¹ PUE (2022b); 2.

4 Rechtliche Klarheit der Unabhängigkeit der PUE

Dieser Teil behandelt die zweite Fragestellung: Sind der Grad der *Unabhängigkeit* der PUE und damit die Reichweite der *Aufsicht* des WBF sowie der *parlamentarischen Oberaufsicht gemäss geltendem Recht klar*? Die Beantwortung stützt sich auf das Rechtsgutachten, das im Auftrag der PVK erstellt wurde.⁵²

Antwort auf die Fragestellung: Die Unabhängigkeit der PUE ist in den rechtlichen Grundlagen nicht klar geregelt. Folglich ist auch die Reichweite der Aufsicht des WBF und der parlamentarischen Oberaufsicht nicht klar. Zudem ist die Unabhängigkeit der PUE geringer als bei der WEKO und FINMA, was nur teilweise zweckmässig ist.

- Die Unabhängigkeit der PUE ist im Gesetz nicht ausdrücklich verankert. Sie muss jedoch zumindest zu einem gewissen Grad gegeben sein, damit die PUE ihre Aufgaben erfüllen kann. Die Reichweite der Unabhängigkeit der PUE und folglich auch jene der Aufsicht sind somit rechtlich nicht klar (Ziff. 4.1).
- Zudem geht die Unabhängigkeit der PUE in Bezug auf alle Dimensionen weniger weit als jene der WEKO und der FINMA. Insbesondere die Unterschiede zur WEKO sind nicht sachlich begründbar (Ziff. 4.2).
- Die parlamentarische Oberaufsicht ist begrenzt, auch wenn dies aus dem Gesetz nicht klar hervorgeht (Ziff. 4.3).

4.1 Die Unabhängigkeit der PUE ist in den Rechtsgrundlagen nicht ausdrücklich verankert

Eine Verwaltungseinheit ist insoweit unabhängig, als sie frei ist, Entscheidungen zu treffen, auf welche die Aufsichtsbehörde keinen Einfluss hat. Die Reichweite der Aufsicht des WBF über die PUE ist damit das Gegenstück zur Unabhängigkeit der PUE.⁵³ Das Gesetz ordnet die PUE klar in die hierarchische Struktur der Bundesverwaltung ein: Der Preisüberwacher ist dem WBF *unterstellt* (Art. 3 Abs. 2 PüG).⁵⁴ Als das Gesetz in den 1980er-Jahren geschaffen wurde, hat der Bundesrat eine unabhängige Behörde abgelehnt mit der Begründung, die PUE sei Bestandteil der Wirtschaftspolitik des Departements, unter dessen Mitwirkung und Aufsicht der

⁵² Rechtsgutachten PUE.

⁵³ Rechtsgutachten PUE, Teil 1, Ziff. B.1.

⁵⁴ In ihrer Stellungnahme vom 30. Juni 2025 hat die PUE unterstrichen, dass die Lehrmeinungen mehrheitlich davon ausgehen, die PUE sei dem WBF administrativ unterstellt. Das Gutachten hat die Lehrmeinungen einbezogen (Teil 2, Ziff. B.2), doch sind diese in der Regel eher oberflächlich begründet und bewerten die Weisungsbefugnis des Departements unterschiedlich. Das Gutachten gelangt durch die eingehende Auseinandersetzung mit dem Gesetzeswortlaut, den Gesetzesmaterialien, der *ratio legis* und der Gesamtsystematik des PüG zu der in der Folge dargelegten differenzierten Beurteilung der rechtlichen Unabhängigkeit der PUE.

Preisüberwacher seine Aufgaben wahrnehmen solle.⁵⁵ Im Gegensatz zum Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Art. 43 Abs. 4 Datenschutzgesetz [DSG]⁵⁶) wurde auch nicht beabsichtigt, eine Person zu ernennen, die ihre Entscheide unabhängig fällt. Vielmehr sollte eine erfahrene Persönlichkeit gewählt werden, die in Preisverhandlungen sowie gegenüber der Öffentlichkeit wirksam auftreten kann (vgl. Ziff. 3.2). Der gesetzlichen Stellung entsprechend, wird die PUE im Verordnungsrecht denn auch als *Einheit der zentralen Bundesverwaltung* aufgeführt (Art. 11 Organisationsverordnung WBF [OV-WBF]⁵⁷; Anhang 1 Abschn. VI.1.2 RVOV). Die PUE untersteht organisationsrechtlich somit der *umfassenden* Aufsicht des Bundesrates (Art. 24 Abs. 2 RVOV) und ist dem Departement gegenüber grundsätzlich *weisungsgebunden* (Art. 7 Abs. 3 RVOV).⁵⁸

Allerdings wird die Reichweite der Aufsicht über die PUE auf Stufe Verordnung begrenzt. So ist die PUE, entgegen dem Wortlaut des PüG, dem GS-WBF laut Verordnung lediglich *administrativ zugewiesen* (Art. 4 Abs. 3 OV-WBF), während beispielsweise das Büro für Konsumentenfragen diesem *unterstellt* ist (Art. 4 Abs. 2 OV-WBF). Zudem muss die PUE im Unterschied zu den anderen Einheiten der zentralen Bundesverwaltung *keine jährliche Leistungsvereinbarung* abschliessen, mittels welcher die Leistungserbringung der Verwaltungseinheit auf die politischen Ziele des Departements abgestimmt würde (Art. 22a Abs. 2 lit. d RVOV, gestützt auf Art. 38a Abs. 2 Satz 2 RVOG). Von dieser Pflicht ist die PUE, gleich wie die WEKO und weitere Wirtschaftsaufsichtsbehörden, gestützt auf den Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates⁵⁹ ausgenommen, um die politische Steuerung gering zu halten und die Objektivität der Entscheide sicherzustellen.⁶⁰ Somit hat sich der Bundesrat als Verordnungsgeber von der mit der damaligen Gesetzesbotschaft beabsichtigten Integration der PUE in die Wirtschaftspolitik abgewendet.

Zwischen Gesetz und Verordnungen liegen somit gewisse Inkohärenzen vor. Im Rechtsgutachten wird argumentiert, dass die PUE gewisse gesetzliche Aufgaben gar nicht erfüllen könnte, wenn sie nicht über eine gewisse funktionale Unabhängigkeit verfügen würde (vgl. Tabelle 3). So gehört es zu den Aufgaben der PUE, administrierte Preise aller Staatsebenen, einschliesslich des *Bundes*, zu überwachen (Art. 14 PüG, vgl. Ziff. 3.2). Wäre die PUE dem Departement uneingeschränkt hierarchisch unterstellt, läge ein schwerer Interessenkonflikt vor, weil Departement und Bundesrat die Prüfung der Preise von Bundesstellen beeinflussen könnten. Deshalb muss davon ausgegangen werden, dass die PUE in diesem Bereich unabhängig handelt. Indem der PUE allerdings nur ein Empfehlungsrecht zusteht, ist trotz ihrer Unabhängigkeit die Entscheidkompetenz des Bundesrates bei der Festlegung von Preisen durch Bundesbehörden gewahrt.⁶¹

⁵⁵ Botschaft zum PüG, BBl 1984 II 761, zit. in Rechtsgutachten PUE, Teil 2, Ziff. B.4.a. Entgegen der Einschätzung des WBF in seiner Stellungnahme zum Bericht der GPK-N kann die Unabhängigkeit der PUE laut dem Rechtsgutachten (Teil 2, Ziff. B.2, Fn. 189) nicht aus der Rechtsprechung abgeleitet werden.

⁵⁶ Bundesgesetz vom 25.9.2020 über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1).

⁵⁷ Organisationsverordnung vom 14.6.1999 für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (OV-WBF; SR 172.216.1).

⁵⁸ Rechtsgutachten PUE, Teil 2, Ziff. B.4.a.

⁵⁹ CG-Bericht, *op. cit.*

⁶⁰ Rechtsgutachten PUE, Teil 2, Ziff. B.4.b.

⁶¹ Rechtsgutachten PUE, Teil 2, Ziff. B.4.c.ii.

Weniger eindeutig ist gemäss Rechtsgutachten, ob der PUE auch für andere gesetzliche Aufgaben Unabhängigkeit zugeschrieben werden muss. Bei *administrierten Preisen von Kantonen und Gemeinden* würde die uneingeschränkte Weisungsbefugnis über die PUE darauf hinauslaufen, dass der Bundesrat bzw. das Departement auf die Preisgestaltung im kantonalen und kommunalen Zuständigkeitsbereich einwirken könnte. Das Rechtsgutachten geht davon aus, dass dies nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprach und deshalb zur Wahrung der Kompetenzbereiche der einzelnen Staatsebenen auch in diesem Bereich von einer Unabhängigkeit der PUE in der Aufgabenerfüllung auszugehen ist.⁶²

Interessenkonflikte bestehen schliesslich auch zwischen einer umfassenden Aufsicht des Bundesrates über die PUE und seiner Rolle als Eigner *öffentlicher Unternehmen*, dessen Interessen einer starken PUE entgegenstehen dürften. In den Materialien zum Gesetz gibt es keine Hinweise, dass dieser Interessenkonflikt bedacht wurde. Vielmehr wollte der historische Gesetzgeber die PUE in diesem Bereich ausdrücklich in die Wirtschaftspolitik des Departements einbinden. Laut Rechtsgutachten kann der PUE bezüglich der Preise öffentlicher Unternehmen deshalb generell keine Unabhängigkeit zugeschrieben werden. Der Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates, der 20 Jahre nach Inkrafttreten des PüG erstellt wurde, zeigt, dass sich die Steuerungsgrundsätze zu öffentlichen Unternehmen stark weiterentwickelt haben. Demnach sollten Aufsichtsbehörden im Bereich der Wirtschaft über eine gewisse Unabhängigkeit verfügen, um ihre Aufgabe wirksam wahrnehmen zu können.⁶³ Die uneingeschränkte hierarchische Unterstellung, die im PüG festgeschrieben wurde, ist deshalb nicht mehr zeitgemäss.⁶⁴

Tabelle 3

Funktionale Unabhängigkeit der PUE nach gesetzlichen Aufgabengebieten

Aufgabengebiet	Funktionale Unabhängigkeit der PUE gemäss Rechtsgutachten
Administrierte Preise von Bundesbehörden	Ja, zur Vermeidung schwerer Interessenkonflikte.
Administrierte Preise von Kantonen und Gemeinden	Ja, zur Wahrung der Kompetenzbereiche der verschiedenen Staatsebenen.
Öffentliche Unternehmen in Bundesbesitz	Nein, weil Einbindung in Wirtschaftspolitik ausdrücklich angestrebt; Interessenkonflikte mit der Eigenerrolle des Bundes unbeachtet.
Andere öffentliche Unternehmen	Nein, weil Einbindung in Wirtschaftspolitik ausdrücklich angestrebt.

Quelle: Darstellung der PVK auf Basis des Rechtsgutachtens.

62 Rechtsgutachten PUE, Teil 2, Ziff. B.4.c.iv.
63 CG-Bericht.
64 Rechtsgutachten PUE, Teil 2, Ziff. B.4.c.iii.

Zusammengefasst ist die Unabhängigkeit der PUE in den rechtlichen Grundlagen nicht klar geregelt. Gemäss Gesetz ist die PUE dem Departement gegenüber grundsätzlich weisungsgebunden, während die Verordnungen die Aufsicht im Wesentlichen auf administrative Belange begrenzen. Von einer Unabhängigkeit in der gesetzlichen Aufgabenerfüllung ist laut Rechtsgutachten jedoch nur im Teilbereich der administrierten Preise auszugehen, nicht hingegen bei den Preisen öffentlicher Unternehmen. Angesichts der Weiterentwicklung von deren Steuerung sowie der vorhandenen Widersprüche sind die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen nicht zweckmässig. Laut Rechtsgutachten stellt sich die Frage einer einheitlichen Neuregelung der funktionalen Unabhängigkeit der PUE sowie von deren Umwandlung in eine Einheit der dezentralen Bundesverwaltung, wie sie im Falle der WEKO oder FINMA bestehen. Mit diesen wird die PUE nachfolgend verglichen.

4.2 Die Unabhängigkeit der PUE ist vergleichsweise gering und nicht zweckmässig geregelt

Dieses zweite Unterkapitel zu den Rechtsgrundlagen befasst sich mit der Unabhängigkeit der PUE im Vergleich zur WEKO und zur FINMA. Behandelt werden die verschiedenen Dimensionen der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden (siehe Ziff. 2.2), d. h. die funktionale (Ziff. 4.2.1), die institutionelle (Ziff. 4.2.2), die personelle (Ziff. 4.2.3) und die finanzielle (Ziff. 4.2.4) Unabhängigkeit.

4.2.1 Die funktionale Unabhängigkeit der PUE zur Erfüllung ihrer Aufgaben ist begrenzt

Die funktionale Unabhängigkeit der PUE, d. h. ihre Fähigkeit, ihre Aufgaben ohne Weisungsgebundenheit ausüben zu können, ist im Vergleich zu jener der WEKO und der FINMA kaum geregelt. Das PüG enthält keine *allgemeine Unabhängigkeitsbestimmung* betreffend PUE (siehe Ziff. 4.1). Im Gegensatz dazu sind die Unabhängigkeit der WEKO (Art. 19 Abs. 1 KG) und der FINMA (Art. 21 FINMAG) gesetzlich verankert. Beide Behörden erfüllen ihre Aufgaben ohne Weisungsgebundenheit, sofern das Gesetz nichts anderes vorsieht.

Die PUE besitzt lediglich im Bereich der von den Unternehmen festgelegten Preise über *Verfügungsrechte*. Im Bereich der administrierten Preise, in dem man eine funktionale Unabhängigkeit der PUE vermuten könnte, kann diese aus institutionellen Gründen nur Empfehlungen aussprechen (Ziff. 3.2). Die WEKO kann Bekanntmachungen zu Wettbewerbsabreden veröffentlichen. Die entsprechenden Verordnungen werden allerdings vom Bundesrat erlassen (Art. 6 KG). Um unzulässige Wettbewerbsbeschränkungen zu beseitigen, kann die WEKO insbesondere über die zu treffenden Massnahmen oder über die Genehmigung einer einvernehmlichen Regelung entscheiden (Art. 30 KG), Sanktionen aussprechen (Art. 49a KG), Zusammenschlüsse von Unternehmen untersagen (Art. 10 Abs. 2 KG) oder Untersuchungsmassnahmen anordnen (Art. 42 KG). Die FINMA verfügt über erweiterte funktionale Kompetenzen: Insbesondere kann sie bei entsprechender rechtlicher Grundlage Verordnungen erlassen und Rundschreiben über die Anwendung des Finanzmarktrechts

veröffentlichen (Art. 7 FINMAG). Sie kann zudem ermächtigt werden, Ausführungsbestimmungen zu technischen Angelegenheiten zu erlassen (z. B. Art. 24 Abs. 4 FINMAG), und verfügt im Weiteren über ausgedehnte Entscheidkompetenzen.⁶⁵

4.2.2 Die institutionelle Unabhängigkeit der PUE ist nur auf Verordnungsebene verankert

Anders als bei der WEKO und der FINMA ist die institutionelle Unabhängigkeit der PUE, d. h. deren Organisationsfreiheit, nicht gesetzlich, sondern auf Verordnungsebene verankert (Ziff. 4.1). Im Weiteren sieht die Geschäftsordnung für das WBF⁶⁶ vor, dass die PUE ihre *eigene Geschäftsordnung* erlassen kann (Art. 7). Demgegenüber ist das Recht der WEKO (Art. 19 und Art. 20 Abs. 1 KG) und der FINMA (Art. 5 Abs. 3 FINMAG), ihre interne Organisation zu bestimmen und ein eigenes Geschäftsreglement zu erlassen, auf Gesetzesebene verankert (wobei das Reglement der WEKO der Genehmigung durch den Bundesrat bedarf).

Die PUE ist nicht *ermächtigt, die operative Führung zu ernennen*. Gemäss Bundespersonalverordnung (BPV) ist die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher zuständig für die Benennung der Stellvertreterin oder des Stellvertreters der Preisüberwacherin oder des Preisüberwachers (Art. 2 BPV).⁶⁷ Für die WEKO verhält es sich ähnlich. Sie wählt das Sekretariatspersonal, nicht aber die Direktion, die vom Bundesrat bezeichnet wird (Art. 24 KG). Bei der FINMA ist es hingegen der Verwaltungsrat, der – vorbehaltlich der Genehmigung durch den Bundesrat – die Direktorin oder den Direktor wählt (Art. 9 FINMAG).

Die PUE muss dem WBF über ihre Tätigkeit *Bericht erstatten* und tut dies auch im Bereich der administrierten Preise, obwohl dieser nicht unter die Berichterstattungspflicht fällt, da davon auszugehen ist, dass die PUE in diesem Bereich über eine gewisse funktionale Unabhängigkeit verfügt (Ziff. 4.1). Wie die WEKO ist auch die PUE von der Führung mit Leistungsvereinbarung ausgenommen (Art. 22a RVÖV). Die WEKO ist verantwortlich für ihren reibungslosen Betrieb und hat dem Bundesrat jährlich einen Tätigkeitsbericht vorzulegen (Art. 49 Abs. 2 KG). Die FINMA hat die Öffentlichkeit jährlich mindestens einmal über ihre Aufsichtstätigkeit und Aufsichtspraxis zu informieren (Art. 22 Abs. 1 FINMAG). Sie nutzt dafür ihren Geschäftsbericht, den sie vorab dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten hat (Art. 9 Abs. 1 Bst. f. FINMAG).

⁶⁵ In der Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Berichts vom 5.6.2025 hat die FINMA darauf hingewiesen, dass ihre Unabhängigkeit mit jener einer Zentralbank vergleichbar sein müsste. Sie gehe jedoch weniger weit, weshalb internationale Standards eine stärkere Unabhängigkeit empfehlen würden.

⁶⁶ WBF (2018): Geschäftsordnung vom 20.12.2018 für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (GO-WBF).

⁶⁷ Bundespersonalverordnung vom 3.7.2001 (BPV; SR 172.220.111.3).

4.2.3 Die personelle Unabhängigkeit der PUE ist gering

Die personelle Unabhängigkeit der PUE, d. h. ihre Fähigkeit zu handeln, ohne dass ihr Personal beeinflusst wird, ist gegenüber jener der WEKO und der FINMA gering. Für die *Wahl des Leitungsgremiums* aller drei Behörden (Preisüberwacher/in, WEKO-Kommission und FINMA-Verwaltungsrat) ist der Bundesrat zuständig. Anders als bei der WEKO oder der FINMA gibt es keine rechtlichen Bestimmungen über die Kompetenzen der Preisüberwacherin bzw. des Preisüberwachers oder des Personals der PUE. Da kein Anforderungsprofil vom Bundesrat festgelegt wurde, müssen laut Rechtsgutachten die Erläuterungen in der Botschaft zum PüG berücksichtigt werden⁶⁸ (siehe Ziff. 3.3).

Das PüG enthält keine spezifischen Bestimmungen zur *Regelung der personellen Unabhängigkeit* der PUE, weshalb die Regelungen des Bundespersonalgesetzes (BPG)⁶⁹ einschlägig sind. Gleiches gilt für die Mitglieder des WEKO-Sekretariats. Auf das Personal der FINMA ist die vom Bundesrat verabschiedete FINMA-Personalverordnung⁷⁰ anwendbar. Angesichts der institutionellen Ausgestaltung der PUE gibt es keine spezifische Regelung zur Vermeidung von Interessenkonflikten. Demgegenüber enthalten sowohl das KG als auch das FINMAG entsprechende Bestimmungen, welche die Unabhängigkeit der Mitglieder des Leitungsgremiums gegenüber den beaufsichtigten Stellen gewährleisten sollen.

4.2.4 Es gibt keine Rechtsbestimmung zur finanziellen Unabhängigkeit der PUE

Die finanzielle Unabhängigkeit der PUE, d. h. ihre Finanz- und Budgethoheit, ist sehr gering gegenüber jener der WEKO und der FINMA. Da die PUE eine Einheit der zentralen Bundesverwaltung ist, erfolgt ihre *Finanzierung* vollständig über die allgemeinen Ressourcen des Bundes. Grösstenteils gilt dies auch für die WEKO, die sich allerdings zudem zu kleinen Teilen durch Gebühren selbstfinanziert (Art. 53a KG). Die FINMA wiederum finanziert sich vollständig über Gebühren und eine Aufsichtsabgabe. Allerdings ist es der Bundesrat, der die Details dieser Aufsichtsabgabe festlegt (Art. 15 FINMAG).

Was die *Budgethoheit* angeht, so ist die Rechnung der PUE gemäss Artikel 2 und Artikel 5 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG)⁷¹ Teil der Staatsrechnung. Selbiges gilt für die WEKO, die ebenfalls kein eigenes Budget hat. Die FINMA führt hingegen eine eigene Rechnung (Art. 5 Abs. 3 FINMAG). Mit Ausnahme der konsolidierten Rechnung (Art. 55 FHG) ist ihre Rechnung nicht Teil der Staatsrechnung.

⁶⁸ Botschaft zum PüG, BBl 1984 II 770, zit. in Rechtsgutachten PUE, Teil 2, Ziff. B.4.a. Vgl. auch Ziff. 3.1.

⁶⁹ Bundespersonalgesetz vom 24.3.2000 (BPG; SR 172.220.1).

⁷⁰ Verordnung vom 11.8.2008 über das Personal der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA-Personalverordnung; SR 956.121).

⁷¹ Finanzhaushaltsgesetz vom 7.10.2005 (FHG; SR 611.0).

4.3 Die parlamentarische Oberaufsicht ist begrenzt, auch wenn dies aus dem Gesetz nicht klar hervorgeht

Aufgrund der fehlenden ausdrücklichen Verankerung der Unabhängigkeit der PUE in den Rechtsgrundlagen, muss auch die Reichweite der parlamentarischen Oberaufsicht erst hergeleitet werden. Da die PUE eine Einheit der zentralen Bundesverwaltung ist, sind die Tätigkeiten der PUE grundsätzlich Gegenstand der Oberaufsicht. Im Unterschied zur FINMA beschränkt sich die Oberaufsicht nicht auf die Aufsicht von Bundesrat und Departement über die PUE.⁷² Vielmehr können die GPK die Recht- und Zweckmässigkeit der Massnahmen, welche die PUE ergreift, oder deren strategische Schwerpunkte bewerten. Die GPK müssen sich dabei insofern zurückhalten, als sie keine Einzelfallentscheidungen überprüfen dürfen, da gegen Verfügungen der PUE der Rechtsweg offensteht. Die parlamentarische Oberaufsicht muss stattdessen eine übergeordnete Perspektive einnehmen und sich auf die Beurteilung von Tendenzen beschränken. Nur bei eindeutigen Rechtsverletzungen dürfen die GPK Einzelfälle beurteilen, um daraus Lehren zu ziehen.⁷³

Besonders zurückhalten müssen sich die GPK zudem bei den administrierten Preisen, bei welchen die PUE unabhängig handeln kann (vgl. Ziff. 4.1). Ihre Tätigkeiten sind deshalb inhaltlich sowohl der Aufsicht des Bundesrates wie auch der parlamentarischen Oberaufsicht entzogen. Beurteilen können die GPK diesbezüglich immerhin den äusseren Geschäftsgang, d. h. sie können prüfen, ob es Hinweise auf Schwierigkeiten gibt, etwa auf Ressourcen- oder Personalprobleme, welche das ordnungsgemässe Funktionieren der Behörde in Frage stellen würden. Die Oberaufsicht darf dabei die Prozessautonomie nicht antasten: Die PUE kann ihre Verfahren eigenständig organisieren.⁷⁴ Im Teilbereich, in welchem die PUE funktional unabhängig ist, geht die parlamentarische Oberaufsicht ähnlich weit wie gegenüber der WEKO.⁷⁵

In Bezug auf ihre Kernaufgabe, also die Bewertung, ob Preise missbräuchlich sind, verfügt die PUE über erhebliches Ermessen. Die Artikel 12 und 13 PüG legen lediglich eine nicht abschliessende Liste von Grundsätzen und Beurteilungselementen fest. Nach diesen beurteilt die PUE sowohl die Preise von marktmächtigen Unternehmen als auch administrierte Preise. Die parlamentarische Oberaufsicht darf sich aufgrund der funktionalen Unabhängigkeit der PUE zur Beurteilung von letzteren nicht äussern, ausser wenn die PUE ihr Ermessen eindeutig über- oder unterschreitet. Würden die GPK aber die Preisbeurteilung bei Unternehmen beurteilen, entspräche dies indirekt ebenfalls einer Bewertung in Bezug auf die administrierten Preise, weil beide nach den gleichen rechtlichen Grundlagen beurteilt werden. Die unterschiedliche Ausprägung von Unabhängigkeit und Aufsicht je nach Tätigkeitsbereich der PUE führt somit zu schwierigen Abgrenzungsfragen, was aus Sicht des Rechtsgutachtens wiederum für eine Neuregelung spricht. Aus den bestehenden Rechtsgrundlagen geht die Reichweite der parlamentarischen Oberaufsicht hingegen nicht klar hervor.⁷⁶

⁷² Rechtsgutachten PUE, Teil 2, Ziff. C.3.

⁷³ Rechtsgutachten PUE, Teil 2, Ziff. C.1.

⁷⁴ Rechtsgutachten PUE, Teil 2, Ziff. C.2.a.

⁷⁵ Rechtsgutachten PUE, Teil 2, Ziff. C.3.

⁷⁶ Rechtsgutachten PUE, Teil 2, Ziff. C.2.b und C.2.c.

5 Zweckmässigkeit der Unabhängigkeit der PUE in der Praxis

Dieses Kapitel geht auf die dritte Fragestellung der Evaluation ein: Werden die Unabhängigkeit der PUE und deren Steuerung durch das WBF *in der Praxis angemessen umgesetzt*?

Antwort auf die Fragestellung: Die praktische Umsetzung der Unabhängigkeit der PUE und der Steuerung durch das WBF ist zweckmässig, entsprechen jedoch nicht den gesetzlichen Vorgaben. Die Inkohärenzen in den Rechtsgrundlagen führen zu Unsicherheiten bei der Steuerung.

- Die praktische Umsetzung der Unabhängigkeit und der Steuerung ermöglicht der PUE, ihre verschiedenen gesetzlichen Aufgaben im Rahmen der ihr vom WBF hierfür zugewiesenen Ressourcen zu erfüllen (Ziff. 5.1).
- Die Unabhängigkeit der PUE ist in der Praxis grösser als vom Gesetz vorgeesehen und in mehreren Dimensionen mit jener der WEKO vergleichbar (Ziff. 5.2).

5.1 Dank ihrer faktischen Unabhängigkeit kann die PUE ihren Auftrag im Rahmen ihrer begrenzten Ressourcen erfüllen

Die von der PVK interviewten Vertreterinnen und Vertretern der PUE und des GS-WBF erachten den gesetzlichen Rahmen, den das aus dem Jahr 1985 stammende PüG setzt, als nicht mehr auf dem aktuellen Stand. Zum einen kommt dem Umstand, dass die PUE durch den Preisüberwacher oder die Preisüberwacherin verkörpert wird, seit Langem nicht mehr so grosse Bedeutung zu wie vom Gesetz ursprünglich vorgesehen, da die PUE inzwischen als Behörde mit einem Personalbestand von rund 20 VZÄ und mit einer internen Hierarchie funktioniert. Zum anderen hat der Bundesrat nach und nach die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden wie der WEKO gestärkt, um deren Glaubwürdigkeit und Effektivität zu erhöhen.⁷⁷ Im Rahmen dieser Entwicklung vergrösserte er zudem die tatsächliche Unabhängigkeit der PUE, ohne jedoch das PüG entsprechend anzupassen. Anders als das Gesetz, laut welchem die PUE dem WBF unterstellt ist, sieht die Organisationsverordnung für das WBF (OV-WBF) eine gewisse funktionale Unabhängigkeit der PUE vor, die in der Praxis weitgehend respektiert wird. Im Jahr 2004 wies der Bundesrat die PUE an, ihre Tätigkeit im Bereich der administrierten Preise zu verstärken.⁷⁸ Laut den Interviewten wird das damals ergänzte Pflichtenheft des Preisüberwachers⁷⁹ nicht mehr verwendet, obschon es nie

⁷⁷ CG-Bericht, *op. cit.*

⁷⁸ Die Motion 04.3248 («Preisüberwacher. Informationsauftrag über Schädlichkeit von administrierten Preisen») der FDP-Liberalen Fraktion beauftragte den Bundesrat, eine Änderung des PüG vorzulegen, die dafür sorgt, dass die PUE ihre Tätigkeit im Bereich der administrierten Preise verstärkt. Der Bundesrat stimmte den Motionsanliegen zu, zog jedoch Weisungen an die PUE einer Gesetzesanpassung vor.

⁷⁹ PUE (2024a): Jahresbericht 2024: [preisueberwacher.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Jahresberichte](https://preisueberwacher.admin.ch/Dokumentation/Publikationen/Jahresberichte).

formell aufgehoben wurde. Seither wurden keinerlei Weisungen mit materiellen Vorgaben mehr ausgearbeitet.

Nach aktueller Praxis laufen die Gespräche zwischen der PUE und dem WBF über einen Fachreferenten oder eine Fachreferentin, der oder die der PUE vom WBF zugewiesen wird. Das Departement lädt die PUE dreimal pro Jahr zu einer Amtssitzung ein, sprich zu einem Austausch in Anwesenheit des Departementsvorstehers oder der Departementsvorsteherin, für welche die PUE eine Tagesordnung vorschlägt. Wie aus der Dokumentenanalyse der PVK hervorgeht, dienen diese Sitzungen einzig dazu, dass die PUE das Departement über den Inhalt ihrer aktuellen Dossiers informiert. Es werden ausschliesslich Entscheide zu administrativen oder finanziellen Belangen getroffen. Die PUE wird vom WBF somit ähnlich behandelt wie die WEKO, dies nach Ansicht der PVK jedoch gestützt auf eine nicht gesetzeskonforme und nicht mehr aktuelle Verordnung (siehe Ziff. 4.1).

Die unklaren Rechtsgrundlagen führen zu Unsicherheiten bei der Steuerung der PUE durch das WBF. Verwaltungstechnisch wird die PUE wie eine Leistungsgruppe des GS-WBF behandelt, weshalb sie auch über kein eigenes Budget verfügt. Im Jahr 2023 arbeiteten das WBF und die PUE eine Leistungsvereinbarung als Steuerungsinstrument für das Folgejahr aus.⁸⁰ Laut dem GS-WBF bestand das Hauptziel darin, die Informationen zu den Leistungen der PUE von der bestehenden Leistungsvereinbarung zwischen dem Departementsvorsteher und dem GS-WBF zu entkoppeln. Um die Unabhängigkeit der PUE zu wahren, wollte das GS-WBF weder die Leistungserbringung der PUE beeinflussen noch Verantwortung für diese übernehmen. Für das GS-WBF war jedoch nicht klar, ob die PUE nach dem Bundesgesetz über den FHG zu einer Leistungsvereinbarung verpflichtet war.

Die Ausarbeitung einer Leistungsvereinbarung stiess bei der PUE damals auf grosse Vorbehalte. An einer Amtssitzung Ende 2023 betonten die PUE-Vertreterinnen und -Vertreter, dass die funktionale Unabhängigkeit der PUE gefährdet ist, wenn das WBF Indikatoren zur Steuerung der Leistungen der PUE und zur departementsinternen Vereinheitlichung der Verfahren festlegt und dass die RVOV der PUE nicht explizit den Abschluss einer Leistungsvereinbarung vorschreibt. Darüber hinaus machte die Geschäftsleitung der PUE geltend, dass es schwierig ist, aussagekräftige quantitative Soll-Werte festzulegen, da ein Teil der Aufgaben der PUE von den erhaltenen Meldungen abhängt und die PUE zu klein ist, um über feste und langfristig planbare Tätigkeiten zu verfügen.

Dennoch wurde die Leistungsvereinbarung ausgearbeitet. Abbildung 6 enthält einen Auszug der Ziele der Leistungsgruppe PUE für das Jahr 2024, die in die Leistungsvereinbarung einflossen: Die PUE sollte mindestens 50 Prozent aller Fälle von Unternehmen, die Anhaltspunkte für ein hohes Missbrauchspotenzial aufwiesen, und mindestens 75 Prozent aller solchen Fälle von Behörden vertieft untersuchen. Diese Ziele wurden nicht erreicht. Die PUE begründete dies damit, dass die Ressourcen für eine vertiefte Prüfung der mutmasslich missbräuchlichen Preise in bestimmten Bereichen

⁸⁰ Diese Leistungsvereinbarungen der Departemente mit ihren Verwaltungseinheiten müssen Jahresziele des Bundesrates und der Departemente, weitere wichtige Projekte mit Meilensteinen und Terminen sowie Leistungsziele mit Messgrössen und Soll-Werten enthalten. Die Verwaltungseinheiten müssen über die Erreichung der vereinbarten Ziele Bericht erstatten (siehe Art. 22a RVOV).

fehlten und sich die Konsultationen der Kantone zu den Spitaltarifen verzögerten.⁸¹ Die Nichterreichung der Ziele hatte keine Konsequenzen.

Abbildung 6

Ziele der PUE 2024 und Berichterstattung

ZIELE	R 2023	VA 2024	R 2024
Missbrauchspotenzial: Der Preisüberwacher führt bei Fällen mit Anhaltspunkten für ein hohes Missbrauchspotenzial eine verteilte Analyse durch			
- Vertiefte Analysen bei Unternehmen (% min.)	13	50	13
- Vertiefte Analysen bei Behörden (% min.)	42	75	47
KOMMENTAR			
Beide Ziele wurden nicht erreicht.			

Legende: «VA» steht für Voranschlag (Soll-Werte) und «R» für Rechnung (Ist-Werte).
Anmerkung: Im Kommentar wird detailliert erläutert, weshalb die Ziele nicht erreicht wurden.
Quelle: Staatsrechnung 2024 der Verwaltungseinheiten des WBF⁸², S. 11.

Ende 2024 entschieden das WBF und die PUE, künftig auf Leistungsvereinbarungen zu verzichten, um die Unabhängigkeit der PUE nicht zu gefährden. Im Gegenzug beschlossen sie eine Erweiterung der Kontextinformationen, welche im Jahresbericht der PUE präsentiert und in die Staatsrechnung sowie in den Voranschlag aufgenommen werden (siehe Abb. 3, Ziff. 2.3). Diese enthalten nun zusätzliche Angaben wie Zahlen zu den erbrachten und ausstehenden Leistungen, die der PUE dazu dienen, Bund und Parlament darüber zu informieren, inwieweit sie ihren Auftrag erfüllt hat.

Alle befragten Personen äusserten die Auffassung, dass die Beziehungen zwischen dem WBF und der PUE konstruktiv sind und es der PUE ermöglichen, ihren Auftrag zu erfüllen. Dennoch würden sie eine rechtliche Klärung der Unabhängigkeit der PUE begrüssen, da die hierarchische Eingliederung der PUE in das WBF, insbesondere in Zeiten wie heute, in denen die Ressourcen knapp sind, eine Herausforderung darstellt. Bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben verfügt die PUE einzig dann über einen gewissen Handlungsspielraum, wenn sie im Rahmen ihrer Marktbeobachtungen auf Anhaltspunkte für missbräuchliche Preise stösst. Bei ihren anderen Aufgaben muss sie zeitliche Prioritäten setzen und ausreichende Ressourcen für deren Bearbeitung finden.

Hinzu kommt, dass das Arbeitsvolumen der PUE zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags in den vergangenen Jahren zugenommen hat:

- Die PUE hat erheblich mehr *Meldungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Unternehmen über missbräuchliche Preise* (siehe Abb. 3, Ziff. 2.3) und Auskunftsanfragen (von Medien, Parlamentsmitgliedern oder Organisationen). Grund dafür ist insbesondere die Inflation.

⁸¹ GS-WBF (2024): Leistungsgruppe 2, Provisorischer Leistungsnachweis 2024, 28.11.2024.
⁸² Eidgenössische Finanzverwaltung (Website): Staatsrechnung der Verwaltungseinheiten des WBF, efv.admin.ch > Finanzberichte > Grundlage Finanzberichte > Staatsrechnung.

-
- Die *Pflichtmeldungen von politischen Behörden* haben zugenommen (siehe Abb. 3, Ziff. 2.3), insbesondere aufgrund des Strompreisanstiegs infolge des Ukraine Konflikts. Die Behörden müssen die PUE zu jeder Preis- oder Abgabenanpassung konsultieren. Darüber hinaus wurde die PUE mit der am 1. Januar 2022 in Kraft getretenen Revision der Allgemeinen Gebührenverordnung (AllgGebV)⁸³ verpflichtet, alle Anträge von Verwaltungseinheiten zum Erlass oder zur Änderung von Gebührenregelungen zu prüfen (Art. 5a). Laut PUE hat diese neue Aufgabe zu einer deutlich höheren Arbeitslast geführt als erwartet⁸⁴, zu deren Bewältigung es zwei bis drei zusätzliche VZÄ gebraucht hätte, die jedoch nicht bewilligt wurden.
 - Seit 2022 wünscht der Bundesrat eine Zusammenarbeit zwischen der PUE und der FINMA im Bereich der *Krankenzusatzversicherung*. Diese erfordert laut Analyse des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen (SIF) 3 VZÄ, die jedoch nicht bewilligt wurden.
 - Die WEKO empfahl 2023, dass die PUE *mehrere Bankenmärkte, in welchen die mit der Credit Suisse fusionierte UBS als marktmächtig gilt*, beobachtet und nötigenfalls Massnahmen ergreift. Allerdings wurden keine zusätzlichen Mittel gesprochen (siehe Kasten 2).

Die Zunahme des Arbeitsvolumens führte dazu, dass die Ressourcenlage seit 2022 äusserst angespannt ist, wie Unterlagen zu den Amtsgesprächen belegen. Aufgrund dieses Ressourcenmangels kann die PUE ihren gesetzlichen Aufgaben nicht vollumfänglich nachkommen. So können nicht alle erhaltenen Meldungen während des laufenden Jahres behandelt werden, zudem verzögert sich die Prüfung der Meldungen der politischen Behörden und konnten gewisse Prüfungen nicht vertieft durchgeführt werden. Vor diesem Hintergrund reichte das WBF einen formellen Ressourcenantrag ein und betonte, dass eine interne Kompensation weder in der PUE noch im WBF möglich ist. Der Antrag wurde vom Departementsvorsteher im Mai 2023 im Bundesrat eingereicht, von diesem jedoch abgelehnt.

Die Mehrheit der interviewten Personen der PUE und des GS-WBF ist sich einig darin, dass die Steuerung der PUE durch das WBF hauptsächlich über die Ressourcen erfolgt, die vom WBF und vom Bundesrat für die Erfüllung bestimmter Aufgaben der PUE bewilligt werden. Am Beispiel des Falls UBS lässt sich der Austausch zwischen der PUE und dem WBF zu den Ressourcen gut veranschaulichen (Kasten 2). Aus Sicht der PVK ging die PUE pragmatisch vor, als sie verschiedenen Varianten dafür vorlegte, welche Leistungen sie mit welchen vom WBF bewilligten zusätzlichen Ressourcen und neuen Finanzierungsquellen erbringen kann. Mit der Entscheidung über die Ressourcen und die Finanzierung steuert das WBF in gewissem Masse die Tätigkeit der PUE.

⁸³ Allgemeine Gebührenverordnung vom 8.9.2004 (AllgGebV; SR 172.041.1).

⁸⁴ Der Bundesrat bewilligte nach einer früheren Anfrage der PUE bereits 0,75 VZÄ, doch die Fallzahlen wurden zu tief geschätzt und es wären zusätzliche 0,5 VZÄ erforderlich gewesen.

Fall UBS: Chronologie der Amtssitzungen der PUE und des WBF in Sachen Ressourcen

25.09.23 – Die WEKO kommt zum Schluss, dass die UBS in den Bereichen *Retail Banking, Asset Management, Corporate Banking* und Gemeinschaftswerke marktmächtig ist und die PUE diese Situation beobachten und bei Bedarf Massnahmen ergreifen sollte.⁸⁵

11.12.23 – Die PUE reicht dem WBF mehrere Varianten ein, um die Finanzierung für die kommenden zwei bis drei Jahre zu klären:

1. Umsetzung mit vorhandenen Ressourcen (0 VZÄ): keine weiteren Aufgaben;
2. Begrenzung der neuen Aufgaben auf ein *Minimum* (3–4 VZÄ): *Sektoruntersuchung und einige Einzelfälle*;
3. *optimale* Ausübung der Aufgabe (6–9 VZÄ): Erwartung einer *prophylaktischen Wirkung* der PUE-Tätigkeit.

04.07.24 – Es findet ein erster formeller Austausch zwischen PUE, FINMA, WEKO und Schweizerischer Nationalbank (SNB) statt. Die PUE konzentriert sich danach auf die *Beobachtung der betroffenen Märkte und die Bearbeitung der Meldungen und Ankündigungen*.

19.08.04 – Die PUE teilt dem WBF mit, dass *die verschiedenen Möglichkeiten, die zur Finanzierung des zusätzlichen Ressourcenbedarfs in Betracht gezogen wurden, nicht weiterverfolgt werden*: externe Finanzierung (Ressourcentransfer von der FINMA zur PUE, Finanzierung über Gebühren) oder Neudefinition der internen Prioritäten. Das GS-WBF beantragt im WBF-Instrument zur finanziellen Steuerung *1 internes VZÄ für 2025*, damit eine minimale Marktbeobachtung möglich ist.

09.12.24 – Austausch über die *Ablehnung des EFD*, die Beobachtung des UBS-Marktes zu finanzieren. Als einzige kurzfristige Möglichkeit bleibt somit die Finanzierung des Ressourcenbedarfs aus der *Reserve des WBF*.

26.03.25 – Das WBF *lehnt* den Antrag der PUE auf zusätzliche Ressourcen *ab*. Die PUE bestätigt der PVK, dass sie *interne Umstellungen* vornehmen wird, um 1 VZÄ bereitstellen zu können, sich dies aber auf die Erfüllung anderer Ausgaben auswirken wird.

⁸⁵ WEKO (2023): Stellungnahme der WEKO vom 25.9.2023 gemäss Art. 10 Abs. 3 KG und Empfehlungen gemäss Art. 45 Abs. 2 KG, 25.9.2023.

5.2 Die faktische Unabhängigkeit der PUE ist grösser als gesetzlich vorgesehen und ähnelt jener der WEKO

In diesem zweiten Unterkapitel werden die praktische Umsetzung der Unabhängigkeit der PUE und der Steuerung der PUE durch das WBF mit jener der WEKO und der FINMA verglichen. Gestützt auf dasselbe Modell wie beim Vergleich der Rechtsgrundlagen (siehe Ziff. 4.2) werden die verschiedenen Dimensionen der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden (Ziff. 2.2), d. h. die funktionale (Ziff. 5.2.1), die institutionelle (Ziff. 5.2.2), die personelle (Ziff. 5.2.3) und die finanzielle (Ziff. 5.2.4) Unabhängigkeit analysiert.

5.2.1 Die funktionale Unabhängigkeit der PUE entspricht etwa jener der WEKO

Obschon die Rechtsgrundlagen der drei untersuchten Behörden unterschiedlich sind, zeigt der Vergleich, dass alle drei in ihrer Aufgabenerfüllung grundsätzlich nicht an Weisungen des Bundesrates oder des zuständigen Departementes gebunden sind. Die PUE ist in der Praxis unabhängig (siehe Ziff. 5.1), obwohl eine explizite gesetzliche Grundlage dafür fehlt (Ziff. 4.1). Sie erhält keine *materiellen Weisungen*, weder im Bereich der administrierten Preise noch in jenem der von Unternehmen festgelegten Preise. Wie bei der WEKO dienen die vom WBF organisierten Amtssitzungen lediglich der Information. Die Vertreterinnen und Vertreter der WEKO und der FINMA bestätigten, dass ihre Behörden grundsätzlich unabhängig sind, damit sie ihre jeweiligen Aufträge rechtskonform erfüllen können. Für das Wettbewerbsrecht und anfällige Anpassungen ist das SECO zuständig und nicht die PUE oder die WEKO, was von den Befragten angesichts der funktionalen Unabhängigkeit der beiden Behörden als angemessen erachtet wird. So ist es denn auch das SECO, das für die Stellungnahmen zu den Gesetzesänderungen in diesem Bereich verantwortlich ist. Die PUE und die WEKO werden jedoch, sofern sie betroffen sind, bei der Ämterkonsultation einbezogen. Zudem werden die PUE oder die WEKO gelegentlich im Rahmen der Mitberichtsverfahren konsultiert und ihre Stellungnahmen vom WBF dann auch berücksichtigt.

Die PUE nutzt ihr *Verfügungsrecht* im Bereich der von Unternehmen festgelegten Preisen nur als letztes Mittel. *Verordnungen* kann sie keine erlassen. Die WEKO selbst kann ebenfalls keine Verordnungen erlassen. Dafür ist der Bundesrat zuständig, was er laut den Befragten allerdings erst einmal getan hat. Ebenfalls kommt es selten vor, dass das Sekretariat der WEKO auf Ersuchen des WBF eine Untersuchung eröffnet. Die FINMA ihrerseits kann, wo dies in der Finanzmarktgesetzgebung vorgesehen ist, Verordnungen erlassen.

5.2.2 Die institutionelle Unabhängigkeit der PUE geht in der Praxis weit

Die PUE hat gestützt auf die Verordnung ihre *eigenen internen Reglemente* erlassen und konnte sich so vor einigen Jahren intern vollkommen unabhängig reorganisieren.

Die Organisationsfreiheit der WEKO und der FINMA ist hingegen gesetzlich verankert. Die Geschäftsordnung der WEKO wird vor der Genehmigung durch den Bundesrat vom WBF kontrolliert, was in der Praxis allerdings zu keinerlei Diskussionen führt. Die FINMA erlässt ihr eigenes Organisationsreglement, das keiner Genehmigung bedarf.

Obschon die PUE formell nicht für die Ernennung der *operativen Führung* zuständig ist, hat sie deren Zusammensetzung, Aufgaben und Kompetenzen definiert.⁸⁶ Die PUE ist ausserdem unabhängig bei der internen Aufgabenverteilung, den Stellenprofilen oder den Einstellungsverfahren. Bei der WEKO muss die Wahl der Sekretariatsmitarbeitenden vom Departementsvorsteher oder von der Departementsvorsteherin genehmigt werden (wohingegen die Direktion vom Bundesrat gewählt wird). Die FINMA ist hier unabhängiger, da ihr Leitungsgremium den Direktor oder die Direktorin selbst wählt, wobei der Bundesrat diese Wahl genehmigen muss.

Die befragten Personen sind der Ansicht, dass die PUE ihre *Berichterstattungspflicht* wie die WEKO dadurch erfüllt, dass sie zusätzlich zu den Amtssitzungen in ihren Jahresberichten ausführlich über die erbrachten und noch ausstehenden Leistungen informiert. Die interviewten Mitglieder des WEKO-Sekretariats bestätigten, dass das WBF die Erreichung der Ziele in der Praxis nicht beaufsichtigt, da das Aufsichtsorgan des Sekretariats die WEKO ist. Die strategischen Ziele der FINMA werden vom Verwaltungsrat festgelegt, müssen aber vom Bundesrat genehmigt werden, wodurch dieser laut den Befragten einen gewissen Einfluss ausüben kann.

5.2.3 Die personelle Unabhängigkeit der PUE ist, soweit notwendig, gewährleistet

Obschon das PüG weniger detailliert auf das Personal eingeht als das KG und das FINMAG, werden in der Praxis bei der PUE ähnliche Regeln angewandt wie bei der WEKO und der FINMA. Die *Wahl des Leitungsgremiums* erfolgt bei der PUE (Preisüberwacher/in), der WEKO (Kommissionsmitglieder) und der FINMA (Verwaltungsratsmitglieder) durch den Bundesrat in einem Verfahren, welches das Departement einbezieht. Im Falle der PUE sind die Diskussionen eher informell, da die Auswahl – anders als bei der WEKO und der FINMA – nicht anhand eines vordefinierten Anforderungsprofil, sondern anhand einer bestimmten Vorstellung der Funktion erfolgt⁸⁷. Aus den Interviews der PVK geht hervor, dass die Wahl des Preisüberwachers oder der Preisüberwacherin durch den Bundesrat der Person die nötige Legitimität für ein unabhängiges Auftreten gegenüber den beaufsichtigten Einheiten und ein gewisses mediales Gewicht gibt.

Die PUE hat Vorschriften zur Vermeidung von *Interessenkonflikten und zur Unabhängigkeit* der Mitarbeitenden ausgearbeitet, die über jene des Bundes und des WBF hinausgehen.⁸⁸ Sie verlangt von ihren Mitarbeitenden eine hohe Sensibilität in Bezug auf das Amtsgeheimnis, Insiderdelikte und Interessenkonflikte. Die Voraussetzungen,

⁸⁶ PUE (2024b): Organisationsreglement der Geschäftsleitung, 14.2.2024; PUE (2023b): Unterschriftenregelung, 6.12.2023.

⁸⁷ Diese entspricht im Allgemeinen der Beschreibung in der Botschaft zum PüG (Ziff. 3.2).

⁸⁸ PUE (2022a): Korruptionsprävention: Kodex PUE, 22.2.2022.

unter denen Interessenkonflikte zu melden sind, sind an die Tätigkeit der PUE angepasst. Die Mitglieder der WEKO und der FINMA halten sich in der Praxis an einen Verhaltenskodex und geben ihre Interessenbindungen auf den dafür vorgesehenen Internetseiten an. Aus den Interviews ging hervor, dass die Unabhängigkeit der Mitarbeitenden der PUE gegenüber dem WBF gewährleistet ist. Die Unabhängigkeit der WEKO-Mitglieder ist ein besonderer Fall, da einige der Mitglieder Wirtschafts- und Konsumentenverbänden angehören. Die Ausstandsvorschriften werden jedoch korrekt angewandt, so dass die Unabhängigkeit gewährleistet ist. Laut der FINMA sind die Vorschriften zur Unabhängigkeit, wonach die Verwaltungsratsmitglieder nur unter bestimmten Bedingungen Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter ausüben dürfen, klar.

5.2.4 Die finanzielle Unabhängigkeit der PUE ist sehr begrenzt und wird derzeit überprüft

Das GS-WBF prüft derzeit, wie die PUE mit eigenen *Finanzierungsquellen* ausgestattet werden kann, um so letztlich deren funktionale Unabhängigkeit zu erhöhen. Eine Möglichkeit wäre, der PUE zu erlauben, Abgaben auf die meldepflichtigen Mitteilungen der Behörden und die Marktbeobachtungen im Finanzbereich zu erheben. Aus den Interviews geht hervor, dass dies die Unabhängigkeit der PUE bei der Ressourcenplanung und der Finanzierung der eigenen Tätigkeit erhöhen würde. Dies würde jedoch eine Anpassung der Rechtsgrundlagen bedingen. Gemäss der derzeitigen Praxis muss die PUE für die Beantragung zusätzlicher Ressourcen das Bedarfsplanungstool des WBF verwenden.⁸⁹ Das WBF übermittelt seine Antwort inklusive Erläuterungen über dieses Tool. Laut Aussage einiger Personen der PUE sind diese Rückmeldungen jedoch nicht immer ausreichend begründet. Die WEKO verwendet dasselbe Tool. Sie ist in der Praxis allerdings unabhängiger als die PUE, da der Bund unter anderem Gebühren für ihre Tätigkeit erhebt, die er der WEKO anschliessend zur Verfügung stellt. Diese Beträge decken jedoch nur einen kleinen Teil der Ausgaben. Die Finanzierung der FINMA über Gebühren und Aufsichtsabgaben wird von den befragten Personen als bestes Mittel zur Gewährleistung der Unabhängigkeit erachtet.

Die PUE verfügt in der Praxis über keine *Budgethoheit*. In den vergangenen Jahren entfiel auf die PUE rund ein Fünftel des GS-WBF-Budgets.⁹⁰ Die Mitarbeitenden der PUE beurteilten in den Interviews die institutionellen, administrativen und finanziellen Leistungen des WBF positiv. Angesichts der aktuellen Budgetkürzungen kann die PUE nachvollziehen, dass sie – wie alle Verwaltungseinheiten des Bundes, auch die WEKO, – vom WBF gebeten wurde, Sparpotenzial aufzuzeigen. Um die Unabhängigkeit der PUE hervorzuheben, ist der Preisüberwacher seit mehreren Jahren mit anwesend, wenn das GS-WBF das Budget der PUE in den zuständigen parlamentarischen Kommissionen darlegt. Ausserdem überlegt sich das WBF seit Kurzem, die

⁸⁹ Das WBF führt auch Konferenzen zu den Ressourcen mit allen Verwaltungseinheiten durch, die jedoch eher technischer Natur sind.

⁹⁰ Im Jahr 2024 betrug der Funktionsaufwand des GS-WBF 26,2 Millionen Franken und die Position «Aufwand und Investitionsausgaben» der PUE 5,4 Millionen Franken. Dieser Anteil ist in den vergangenen Jahren recht stabil geblieben (siehe WBF 2024).

PUE mit einem eigenen Budget auszustatten, damit sich ein allfälliger zusätzlicher Ressourcenbedarf nicht mehr auf das Budget des GS-WBF auswirkt. Das Gesamtbudget der WEKO wird durch das Parlament genehmigt. Da der Bund den Aufwand der WEKO im Budget des WBF einstellt, ist die WEKO potenziell in ihrer Unabhängigkeit eingeschränkt. Die PVK hat in der Praxis jedoch keine Anhaltspunkte dafür feststellen können. Die FINMA verfügt über ihr eigenes Budget, das nicht Teil des Voranschlags des Bundes ist, und ist daher etwas unabhängiger.

6 Schlussfolgerungen

Die Unabhängigkeit der PUE ist rechtlich nicht zweckmässig geregelt, weshalb auch die Aufsicht durch das WBF und die parlamentarische Oberaufsicht nicht zweckmässig geregelt sind (Ziff. 6.1). In der Praxis ist die PUE deutlich unabhängiger als im Gesetz vorgesehen, das in einigen Punkten nicht auf dem aktuellen Stand ist (Ziff. 6.2). Die mangelnde Klarheit der Rechtsgrundlagen führt zu Unsicherheiten bei der Steuerung durch das WBF. Die PUE kann ihren Auftrag im Rahmen ihrer begrenzten Ressourcen aber dennoch erfüllen (Ziff. 6.3). Die PUE ist als kleine, reaktive Einheit, die den direkten Kontakt zu ihren Ansprechpartnern sucht, in Sachen Wettbewerbspolitik ergänzend zur WEKO tätig (Ziff. 6.4). Die Umwandlung in eine Einheit der dezentralen Bundesverwaltung würde zwar die Unabhängigkeit der PUE erhöhen, jedoch deren derzeitigen Stärken gefährden (Ziff. 6.5).

6.1 Die Unabhängigkeit der PUE ist rechtlich nicht zweckmässig geregelt

Das in Auftrag gegebene Rechtsgutachten kommt zum Schluss, dass die Unabhängigkeit der PUE in den Rechtsgrundlagen nicht klar geregelt ist. Im PüG gibt es keine ausdrückliche Bestimmung zur Unabhängigkeit, sondern das Gesetz ordnet die PUE in die hierarchische Struktur der Bundesverwaltung ein und unterstellt sie der Aufsicht des WBF. Die Reichweite der Aufsicht über die PUE wird zwar durch die Bestimmungen der entsprechenden Verordnung begrenzt, was jedoch nicht den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Allerdings widerspiegelt diese Begrenzung der Aufsicht durch das WBF die Notwendigkeit, dass die PUE über eine gewisse Unabhängigkeit verfügen muss, damit sie ihren Auftrag erfüllen kann. Der Auftrag umfasst auch die Aufsicht über die administrierten Preise, d. h. die Preise, die von behördlichen Stellen – die Bundesbehörden eingeschlossen – genehmigt oder kontrolliert werden. Wäre die PUE voll weisungsgebunden, bestünde ein schwerer struktureller Interessenkonflikt, da der Bundesrat und das WBF einen gewissen Einfluss auf die Aufsichtstätigkeit der PUE ausüben könnten. Laut Rechtsgutachten ist das einschlägige Recht deshalb so auszulegen, dass die PUE im Bereich der administrierten Preise unabhängig ist. Im Bereich der von öffentlichen Unternehmen festgelegten Preise ist die PUE laut Rechtsgutachten hingegen nicht unabhängig und dies, obwohl Interessenkonflikte mit der Eignerrolle des Bundes auftreten können. Die Führungsgrundsätze der verselbstständigten Einheiten haben sich in den rund 40 Jahren seit der Schaffung des PüG weiterentwickelt (siehe Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates). Vor diesem

Hintergrund wird im Rechtsgutachten die Frage aufgeworfen, ob die Unabhängigkeit der PUE klarer und für den Bereich der administrierten Preise und den Bereich der von Unternehmen festgelegten Preise einheitlicher geregelt werden sollte (Ziff. 4.1).

Aufgrund des Fehlens einer ausdrücklichen Definition der Unabhängigkeit der PUE in den Rechtsgrundlagen, muss die Reichweite der parlamentarischen Oberaufsicht im Rechtsgutachten ebenfalls per Gesetzesauslegung bestimmt werden. Da die PUE eine Einheit der zentralen Bundesverwaltung ist, unterliegt ihre Tätigkeit der Oberaufsicht durch das Parlament. Die GPK müssen jedoch grosse Zurückhaltung in Bezug auf den Bereich der administrierten Preise zeigen, da die PUE hier über Unabhängigkeit verfügt. Vorbehaltlich nachweislicher Missstände ist die parlamentarische Oberaufsicht über die Tätigkeit der PUE auch im Bereich der von Unternehmen festgelegten Preise begrenzt, da die PUE die gleichen Preisbeurteilungsmethoden verwendet wie bei den administrierten Preisen (Ziff. 4.3).

6.2 Die PUE ist in der Praxis unabhängiger als gesetzlich vorgesehen

In allen Dimensionen der Unabhängigkeit ist die PUE in rechtlicher Hinsicht weniger unabhängig als die WEKO und die FINMA. Die bestehenden Unterschiede zu den Rechtsgrundlagen der WEKO sind laut Rechtsgutachten sachlich nicht begründbar, sondern historisch bedingt (Ziff. 4.2). In der Praxis ist die PUE allerdings unabhängiger als gesetzlich vorgesehen. Dies gilt für alle Dimensionen der Unabhängigkeit (Ziff. 5.2).

Die Möglichkeiten der PUE, ihre Aufgaben weisungsungebunden zu erfüllen (*funktionale Unabhängigkeit*), sind rechtlich gesehen eingeschränkter als bei der WEKO oder der FINMA, da dies im Gesetz nicht explizit geregelt ist (Ziff. 4.2.1). In der Praxis besteht aber eine funktionale Unabhängigkeit, da die PUE weder im Bereich der Aufsicht über die administrierten Preise noch im Bereich der Aufsicht über die von Unternehmen festgelegten Preise materielle Weisungen erhält. Die vom GS-WBF organisierten Amtssitzungen dienen lediglich der Information und Beratung (Ziff. 5.2.1).

Die Organisationsfreiheit (*institutionelle Unabhängigkeit*) der PUE ist rechtlich gesehen sehr gering gegenüber jener der WEKO und der FINMA, da sie nicht auf Gesetzebene, sondern nur auf Verordnungsebene geregelt ist (Ziff. 4.2.2). In der Praxis kann die PUE ihre eigenen Reglemente ausarbeiten und über zahlreiche Aspekte ihrer internen Organisation entscheiden. Zudem besteht die Berichterstattungspflicht der PUE lediglich darin, über ihre erbrachten und noch ausstehenden Leistungen zu informieren (Ziff. 5.2.2).

Die Fähigkeit der PUE zu handeln, ohne dass ihre Mitarbeitenden beeinflusst werden (*personelle Unabhängigkeit*), ist rechtlich gesehen gering gegenüber jener der WEKO und der FINMA. Anders als bei diesen beiden Einheiten ist im PüG kein besonderes Anforderungsprofil für den Preisüberwacher oder die Preisüberwacherin definiert (Ziff. 4.2.3). Die Praxis ähnelt allerdings jener bei der WEKO und der FINMA: Der Preisüberwacher bzw. die Preisüberwacherin wird anhand bestimmter Vorstellungen

zur Funktion ausgewählt und die PUE arbeitet Vorgaben aus, welche die Unabhängigkeit des Personals sicherstellen sollen (Ziff. 5.2.3).

Die Finanz- und Budgethoheit (*finanzielle Unabhängigkeit*) der PUE ist rechtlich und praktisch gesehen sehr gering gegenüber jener der WEKO und der FINMA. Das Budget der PUE ist Teil des Budgets des GS-WBF und die PUE ist vollständig abhängig von Bundesressourcen, wohingegen sich die beiden anderen Behörden durch Gebühren und Aufsichtsabgaben voll (FINMA) oder zumindest zu einem kleinen Teil (WEKO) selbst finanzieren. In der Praxis kann die PUE allerdings frei über ihr Budget verfügen, natürlich im Rahmen der Ressourcen, die ihr das GS-WBF zuweist (siehe Ziff. 6.3). Derzeit werden Überlegungen dazu angestellt, der PUE eigene Finanzierungsquellen zu verschaffen, damit diese ihre Ressourcen planen und ihre Aktivitäten unabhängig finanzieren kann. Ausserdem wird überlegt, die PUE mit einem eigenen Budget auszustatten, damit sich ein allfälliger zusätzlicher Ressourcenbedarf nicht mehr auf das Budget des GS-WBF auswirkt. Dies bedürfte einer Gesetzesänderung, würde letztlich aber die funktionale Unabhängigkeit der PUE erhöhen (Ziff. 4.2.4 und 5.2.4).

6.3 Die PUE erfüllt ihren Auftrag im Rahmen ihrer begrenzten Ressourcen, wobei Unsicherheiten bei der Steuerung bestehen

Das aus dem Jahr 1985 stammende PüG ist nicht mehr aktuell, was die Unterstellung unter das WBF und die Personifizierung der PUE anbelangt, denn es handelt sich inzwischen um eine Organisationseinheit mit einem Personalbestand von rund 20 VZÄ. Die Inkohärenz zwischen dem Gesetz einerseits und der Verordnung, die der PUE grössere Unabhängigkeit gewährleistet, andererseits, führt zu Unsicherheiten bei der Steuerung. Dies zeigte sich deutlich, als das WBF 2023 eine separate Leistungsvereinbarung mit bezifferten Zielvorgaben für die PUE ausarbeitete. Die Einführung dieses Steuerungsinstruments wurde durch die PUE negativ aufgenommen, da es von der RVOV nicht ausdrücklich verlangt wird. Das WBF entschied rasch, fortan wieder darauf zu verzichten (Ziff. 5.1).

Herausforderungen bestehen auch bei den Ressourcen der PUE. Das Arbeitsvolumen der PUE zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags hat in den letzten Jahren zugenommen (mehr zu bearbeitende Bürger- und Behördenmeldungen; Ersuchen an die PUE, ihre Tätigkeit auf neue Bereiche auszudehnen). Aufgrund der angespannten Ressourcenlage seit 2022 ist die PUE nicht mehr in der Lage, all ihre gesetzlichen Aufgaben innert nützlicher Frist zu erfüllen. Faktisch erfolgt eine indirekte Steuerung der Tätigkeiten der PUE durch das WBF, indem dieses der PUE zusätzliche Ressourcen für bestimmte Aufgaben zuspricht oder verwehrt (Ziff. 5.1).

6.4 Die PUE – eine europäisch einzigartige Behörde – ergänzt die WEKO

Die Ziele der PUE sind klar definiert und ergänzen die Ziele der WEKO. Hauptaufgabe der WEKO ist es, für einen funktionierenden Wettbewerb zu sorgen sowie schädlichen Kartellbildungen und Wettbewerbsbeschränkungen entgegenzuwirken. Die PUE wiederum hat den Auftrag, missbräuchliche Preise aufgrund von fehlendem Wettbewerb, Wettbewerbsabsprachen oder der Marktmacht gewisser Akteure zu verhindern. In rechtlicher Hinsicht weniger klar ist die Abgrenzung der Zuständigkeiten der WEKO und der PUE. Die Tatsache, dass die Verfahren der WEKO rechtlich Vorrang haben vor jenen der PUE, könnte laut Rechtsgutachten dazu führen, dass die PUE nicht so schnell und wirksam intervenieren kann wie vom Gesetzgeber vorgesehen. Es ist jedoch festzuhalten, dass sich die PUE und die WEKO in den wenigen Fällen, in denen sie beide zuständig sein können, gut absprechen und ihre jeweiligen Aufgaben gemeinsam klären. Zudem tauschen sie sich, wie gesetzlich vorgesehen, regelmässig über ihre Tätigkeit aus (Ziff. 3.1).

Die Instrumente der PUE sind zweckmässig, da sie ein rasches und flexibles Eingreifen ermöglichen. Bei der Aufsicht über die behördlich festgelegten Preise kann die PUE einzig Empfehlungen aussprechen. Dies ist aber zweckmässig, da die PUE auf diese Weise ihre Beurteilung äussern kann, ohne sich über andere Behörden zu stellen. Bei der Aufsicht über die von Unternehmen festgelegten Preise kann die PUE eine Preiserhöhung untersagen oder eine Preissenkung anordnen. Die PUE bevorzugt allerdings häufig, wie vom Gesetzgeber vorgesehen, ein informelles Vorgehen und strebt eine einvernehmliche Regelung an. Dieses Vorgehen spart Zeit und Ressourcen, insbesondere im Vergleich zu den langen formellen Verfahren der WEKO. Im Weiteren ist es angebracht, dass die PUE von einer anerkannten Persönlichkeit vertreten wird, um ihrer Aufgabe nachzukommen, die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeiten zu orientieren. Dies stärkt die Sichtbarkeit der PUE in der Öffentlichkeit und in den Medien, was wiederum einen gewissen Druck auf die Beaufsichtigten ausübt (Ziff. 3.2).

Der 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. Keines dieser Länder hat hingegen eine Behörde wie die Schweizer PUE, die missbräuchliche Preise bekämpft. Die institutionelle Ausgestaltung der PUE als eigene kleine und reaktionsschnelle Einheit, die den Behörden und öffentlichen Unternehmen, die sie beaufsichtigt, und den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen, deren Meldungen sie bearbeitet, nahesteht, entspricht dem Wunsch des Gesetzgebers und ist zweckmässig (Ziff. 3.3).

6.5 Eine Dezentralisierung würde die Unabhängigkeit der PUE erhöhen, ihre derzeitigen Stärken jedoch gefährden

Im Rechtsgutachten wird vorgeschlagen, die PUE in eine Einheit der dezentralen Bundesverwaltung umzuwandeln, um die für ihre Tätigkeiten notwendige Unabhängigkeit sicherzustellen. Die Analyse hat gezeigt, dass die PUE in der Praxis bereits unabhängiger ist als gesetzlich vorgesehen und vom WBf gleich behandelt wird wie die

WEKO. Dies scheint angemessen angesichts des Auftrags der PUE, wirft aber Fragen hinsichtlich der Rechtmässigkeit auf. Eine Dezentralisierung der PUE würde Gesetzesrevision nötig machen und einige Änderungen in der Praxis mit sich bringen. So müsste einerseits die Unabhängigkeit der PUE – und zwar in allen Dimensionen – auf gesetzlicher Ebene klarer und ausführlicher definiert werden. Gegenwärtig ist die Unabhängigkeit der PUE nicht klar geregelt und laut Rechtsgutachten je nach Tätigkeitsbereich – von Behörden festgelegte Preise gegenüber den von Unternehmen festgelegten Preisen – unterschiedlich (Ziff. 4.1). Aktuell gibt es Überlegungen, die PUE mit einem eigenen Budget und einer eigenen Finanzierung auszustatten, damit sie über die Ressourcen verfügt, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt, was derzeit nicht immer der Fall ist (Ziff. 5.1). Ein möglicher Ansatz wäre, dass das Parlament über das Budget der PUE entscheidet und diese sich zumindest teilweise über Abgaben finanziert, die nach der Erfüllung gewisser Aufgaben erhoben werden.

Die Umwandlung in eine Einheit der dezentralen Bundesverwaltung würde aber auch bedeuten, dass die PUE gewisse Dienstleistungen, die derzeit das GS-WBF erbringt, wie Personalbewirtschaftung und Informatik, selbst übernehmen müsste (Ziff. 5.2). Es ist jedoch fraglich, ob die PUE über die kritische Grösse verfügt, um diese Leistungen effizient zu erstellen. Eine erhebliche Vergrösserung des Personalbestands liefe zudem ihrer nach wie vor zweckmässigen institutionellen Ausgestaltung als kleine, reaktionsschnelle Einheit mit einer personifizierter Führung entgegen. Als unabhängigere und grössere Einheit oder als ausserparlamentarische Kommission könnten diese Stärken verloren gehen (Ziff. 3.1 bis 3.3).

Abkürzungen

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AllgGebV	Allgemeine Gebührenverordnung (SR 172.041.1)
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt
BV	Bundesverfassung (SR 101)
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz (SR 235.1)
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
FHG	Finanzhaushaltsgesetz (SR 611.0)
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FINMAG	Finanzmarktaufsichtsgesetz (SR 956.1)
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GS-WBF	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung
Kap.	Kapitel
KG	Kartellgesetz (SR 251)
OV-WBF	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (SR 172.216.1)
PUE	Preisüberwachung
PüG	Preisüberwachungsgesetz (SR 942.20)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (SR 172.010.1)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
SNB	Schweizerische Nationalbank
SR	Systematische Rechtssammlung
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WEKO	Wettbewerbskommission
Ziff.	Ziffer

Bibliographie

Andersson Elffers Felix (2020) : Evaluatie van de Autoriteit Consument en Markt, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl> (in *Niederländisch*).

Bovet, Christian (2013) : Intro. LSPR. In : Martenet, Vincent / Bovet, Christian / Tercier, Pierre (Eds.), Droit de la concurrence. Loi sur les cartels, Loi sur la surveillance des prix, Loi sur le marché intérieur, Loi sur les entraves techniques au commerce. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

Bundeskartellamt (2016): Das Settlement-Verfahren des Bundeskartellamtes in Bußgeldsachen, [bundeskartellamt.de](https://www.bundeskartellamt.de) > Infothek & Service > Rechtsgrundlagen & Materialien > Kartellverfolgung > Merkblätter

Bundesrat (1984): Botschaft vom 30.5.1984 zu einem Preisüberwachungsgesetz (PüG).

Bundesrat (2002): Botschaft über die Revision des Nationalbankgesetzes (NBG).

Bundesrat (2006): Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate Governance-Bericht des Bundesrates).

Competition and Markets Authority (2024): Guidance on the CMA's investigation procedures in Competition Act 1998 cases, Ziff. 14, gov.uk > Business and industry > Business regulation > Competition > Competition Act and cartels (in *Englisch*).

Eidgenössische Finanzverwaltung (2025): Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2027–2029 der Verwaltungseinheiten des WBF (Band 2), efv.admin.ch > Finanzberichte > Grundlage Finanzberichte > Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan.

Eidgenössische Finanzverwaltung (Website): Staatsrechnung der Verwaltungseinheiten des WBF, efv.admin.ch > Finanzberichte > Grundlage Finanzberichte > Staatsrechnung.

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (2004): Bericht zur Organisation der Preisüberwachung im Auftrag des Bundesrates, November 2004.

Government of the United Kingdom (Website): UK Competition Network, gov.uk > government > groups > UK Competition Network.

GS-WBF (2024): Leistungsgruppe 2, Provisorischer Leistungsnachweis 2024, 28.11.2024.

Joller, Elisabeth / Stöckli, Andreas (2025): Preisüberwachung: Unabhängigkeit und Aufsicht, Gutachten zuhanden der PVK, 10.3.2025.

Legislation of the United Kingdom (2024): Digital Markets, Competition and Consumers Act, legislation.gov.uk > UK Public General Acts > 2024 c. 13.

Politico (2025): UK ousts antitrust chief, brings in former Amazon exec (in *Englisch*), publiziert am 22.1.2025 auf www.politico.eu.

PUE (2022a): Korruptionsprävention: Kodex PUE, 22.2.2022.

PUE (2022b): Vademecum, 22.2.2022.

PUE (2023a): Geschäftsordnung der Preisüberwachung (GO-PUE), 10.01.2023.

PUE (2023b): Unterschriftenregelung, 06.12.2023.

PUE (2024a): Jahresbericht 2024: preisueberwacher.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Jahresberichte.

PUE (2024b): Organisationsreglement der Geschäftsleitung (GL-Reglement), 14.2.2024.

PVK (2015): Evaluation der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung.

WBF (2018): Geschäftsordnung vom 20.12.2018 für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (GO-WBF).

Weber, Rolf H. (2009): Preisüberwachungsgesetz (PüG). Bern: Stämpfli.

WEKO (2023): Stellungnahme der WEKO gemäss Artikel 10 Abs. 3 KG und Empfehlungen gemäss Artikel 45 Abs. 2 KG, 25.9.2023.

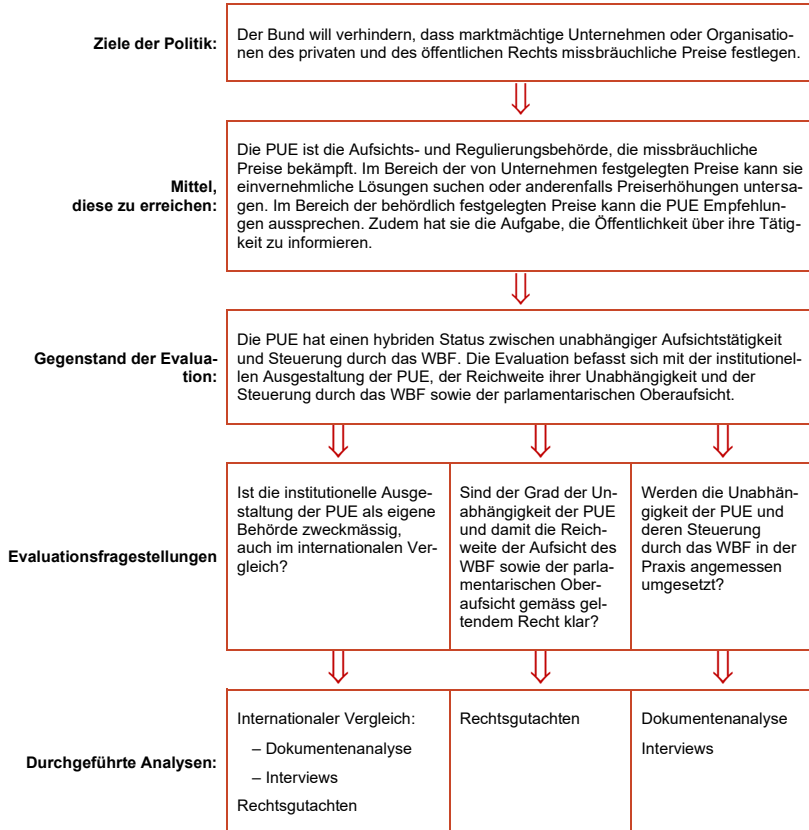
WEKO (Website): Wettbewerbskommission > Startseite, www.weko.admin.ch/ (Stand 16.7.2025).

Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner

Im nachstehenden Verzeichnis ist die Funktion der betreffenden Person zum Zeitpunkt, in dem sie von der PVK interviewt wurde, aufgeführt.

Bähler, André	Verantwortlicher Politik und Wirtschaft, Stiftung für Konsumentenschutz
Baltisser, Martin	Persönlicher Mitarbeiter des Departementsvorstehers, WBF
Bien, Florian	Professor, Universität Würzburg, Deutschland
Busché, Jean	Verantwortlicher Wirtschaft, Fédération romande des consommateurs
Del Cont, Catherine	Hochschullehrerin, Universität Nantes, Frankreich
Ducrey, Patrick	Direktor, WEKO
Fankhauser, Stephanie	Stv. Leiterin des Büros, PUE
Goettsch, Wim	Professor, Universität Utrecht, Niederlande
Goumaz, Nathalie	Generalsekretärin, GS-WBF
Gugger Bruckdorfer, Eveline	Stv. Generalsekretärin, GS-WBF
Hakkaart-van Roijen, Leona	Professorin, Universität Rotterdam, Niederlande
Jarvis, Tim	Generaldirektor, Büro für die Gas- und Elektrizitätsmärkte (Ofgem), Vereinigtes Königreich
Jung, Manuel	Verantwortlicher Fachbereich Gesundheit, PUE
Kaiser, Patricia	Verantwortliche Fachbereich Recht, PUE
Ludwigs, Markus	Professor, Universität Würzburg, Deutschland
Lustenberger, Thomas	Sekretär des Verwaltungsrates, FINMA
Meierhans, Stefan	Preisüberwacher, PUE
Meyer Fund, Agnes	Verantwortliche Fachbereich ÖWAB, PUE
Müller, Larissa	Referentin, GS-WBF
Newbery, David	Professor, Universität Cambridge, Vereinigtes Königreich
Niederhauser, Beat	Stv. Preisüberwacher, Geschäftsführer des Büros, PUE
Pfister, Simon	Verantwortliche Fachbereich EPT, PUE
Schaller, Olivier	Vizedirektor, WEKO
Stutz, Peter	Referent, GS-EFD
Weingart, Tobias	Chef CEO-Office, FINMA
Zibung, Oliver	Leiter Rechtsdienst, Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF)
Zirlick, Beat	Leiter Kompetenzzentrum Recht, WEKO

Herangehensweise der Evaluation



Evaluationskriterien

Teilkriterien	Bewertungselemente
<i>Institutionelle Ausgestaltung (Fragestellung 1)</i>	
Zweckmässigkeit der institutionellen Ausgestaltung der PUE	Es besteht ein eigenes Organ zur Preisüberwachung, unabhängig von den Wettbewerbsbehörden. Die politische Unabhängigkeit der PUE ist ausreichend sichergestellt. Eine Einflussnahme der betroffenen Unternehmen auf die PUE ist ausgeschlossen.
Zweckmässigkeit der Instrumente der PUE	Die Akteure der Wettbewerbspolitik schätzen die Instrumente der PUE als angemessen und zweckmässig ein. Die PUE verfügt über verbindliche Instrumente; sie haben nicht nur empfehlenden Charakter. Werden Anordnungen der PUE nicht befolgt, steht ihr der gerichtliche Weg offen. Die gesetzlichen Grundlagen sehen eine Mitwirkungspflicht der Unternehmen oder anderer am Markt Beteiligter vor.
Zweckmässigkeit der Ernennung einer Person für das Amt des Preisüberwachers bzw. der Preisüberwacherin	Die Ernennung einer Person für dieses Amt bringt mehr Vor- als Nachteile. Die persönliche Verkörperung der Funktion wird von den Beteiligten als wirksames Instrument der PUE angesehen. Die Beteiligten erachten die Rechtsgrundlagen für die Ernennung des Preisüberwachers oder der Preisüberwacherin als sinnvoll.
Zweckmässigkeit der Abgrenzung der Ziele und Aufgaben sowie der Regeln für die Koordination zwischen der PUE und der WEKO	Die Ziele und Aufgaben der PUE und der WEKO sind in den Rechtsgrundlagen klar definiert, sodass es in der Wettbewerbspolitik keine Widersprüchlichkeiten gibt. Zudem gibt es klare Vorgaben für die Koordination der PUE und der WEKO. Die Beteiligten erachten die Abgrenzung der Ziele der PUE und der WEKO als sinnvoll. Beide Behörden sind sich einig, wer in der Praxis welchen Auftrag und welche Aufgaben zu erfüllen hat. Die Koordination zwischen der PUE und der WEKO funktioniert in der Praxis gut. Beide Behörden können ihren Auftrag erfüllen und profitieren von Synergien.

Teilkriterien	Bewertungselemente
<i>Unabhängigkeit und (Ober-)Aufsicht in den Rechtsgrundlagen (Fragestellung 2)</i>	
Klarheit des Grades der Unabhängigkeit der PUE in den Rechtsgrundlagen	Die Unabhängigkeit der PUE ist in den Rechtsgrundlagen geregelt. Der Grad der Unabhängigkeit ist klar definiert, sodass diesbezüglich keine Fragen offen sind. Die Gesetze sind in den Verordnungen und Weisungen sinnvoll präzisiert, ohne Doppelspurigkeiten zu schaffen.
Klarheit der Reichweite der Aufsicht durch das WBF	Die Aufsicht des WBF über die PUE ist in den Rechtsgrundlagen geregelt. Ihre Reichweite ist klar definiert, sodass diesbezüglich keine Fragen offen sind. Die Definition der Aufsicht steht im Einklang mit jener der Unabhängigkeit der PUE.
Zweckmässigkeit der Unabhängigkeit der PUE im Vergleich zur Unabhängigkeit der beiden anderen Aufsichtsbehörden	Die Regelung der verschiedenen Dimensionen der Unabhängigkeit der PUE (funktionale, institutionelle, personelle und finanzielle Unabhängigkeit) in den Rechtsgrundlagen entspricht dem Auftrag der PUE, namentlich im Vergleich zur WEKO und zur FINMA.
Klarheit der Reichweite der parlamentarischen Oberaufsicht	Die Reichweite der parlamentarischen Oberaufsicht über die PUE geht aus den Rechtsgrundlagen klar hervor, sodass diesbezüglich keine Fragen offen sind. Die Definition der Reichweite der parlamentarischen Oberaufsicht über die PUE steht im Einklang mit der Reichweite der Aufsicht durch das WBF und dem Grad der Unabhängigkeit der PUE.
<i>Unabhängigkeit und Steuerung in der Praxis (Fragestellung 3)</i>	
Zweckmässigkeit der praktischen Umsetzung der Unabhängigkeit und der Steuerung durch das WBF	Die praktische Umsetzung der Unabhängigkeit der PUE ermöglicht dieser, ihren gesetzlichen Auftrag und ihre verschiedenen Aufgaben zu erfüllen. Nach der Ansicht der Beteiligten sind die Unabhängigkeit der PUE und ihre Steuerung in den Rechtsgrundlagen klar definiert und werden in der Praxis rechtskonform umgesetzt. Die allfälligen Mängel in den Rechtsgrundlagen verursachen in der Praxis keine Probleme. Die Beteiligten haben Prozesse entwickelt, die es der PUE ermöglichen, ihren Auftrag und ihre verschiedenen Aufgaben zu erfüllen.
Zweckmässigkeit der praktischen Umsetzung der Unabhängigkeit und der Steuerung durch das WBF im Vergleich zu anderen Aufsichtsbehörden	Die praktische Umsetzung der Unabhängigkeit der PUE und deren Steuerung entsprechen dem, was bei anderen Aufsichtsbehörden üblich ist. Die vorhandenen Unterschiede spiegeln den jeweiligen Grad der Unabhängigkeit in den verschiedenen Dimensionen (funktionale, institutionelle, personelle und finanzielle Unabhängigkeit) wider.

Internationaler Vergleich

Frankreich

Mit der Wettbewerbsaufsicht ist in Frankreich die «*Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*» (Generaldirektion des Wettbewerbs, des Konsums und der Betrugsbekämpfung) betraut. Zudem gibt es verschiedene Regulatoren für den Energiesektor, Post und Telekommunikation oder den Transport, ähnlich wie in der Schweiz. Eine Behörde, welche die Preise in allen Sektoren beaufsichtigt, kennt Frankreich nicht.

Hingegen besteht eine Behörde, die über die Preise im landwirtschaftlichen Sektor, inklusive der verarbeitenden Industrie, informiert. Dieses «*Observatoire de la formation des prix et des marges*» (Beobachtungsstelle für Preis- und Margenbildung) wurde 2010 gegründet und publiziert einen jährlichen Bericht über die Preise in verschiedenen landwirtschaftlichen Sektoren. Stellt es fest, dass Preise möglicherweise missbräuchlich gebildet wurden, schaltet es die «*Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*» ein, das französische Äquivalent zur Wettbewerbskommission. Laut der Expertin geschieht dies jedoch nur in Ausnahmefällen, da das «*Observatoire*» seine Informationen oftmals bereits von ebendieser erhält. Das «*Observatoire*» verfügt zudem lediglich über Ressourcen im Umfang von fünf Vollzeitstellen und hat kaum Informationsrechte. Betriebe würden meist das Geschäftsgeheimnis geltend machen, um keine detaillierten Auskünfte erteilen zu müssen. Laut einer Expertin ist die Wirksamkeit des «*Observatoire*» dadurch stark eingeschränkt. Zwar wird der Direktor bzw. die Direktorin des «*Observatoire*» vom zuständigen Minister bzw. von der zuständigen Ministerin ernannt. In den vergangenen Jahren wurden die gesetzlichen Grundlagen laut der Expertin immer wieder angepasst, doch habe dies die Wirksamkeit der Behörde kaum verbessert.

Die Aufgaben des französischen «*Observatoire*» sind weniger mit jenen der PUE als mit der gesetzlichen Marktbeobachtung durch das Bundesamt für Landwirtschaft in der Schweiz vergleichbar.⁹¹ Das Bundesamt beobachtet Preise, die durch agrarpolitische Massnahmen des Bundes beeinflusst werden, von der Produktion bis zum Verbrauch, und veröffentlicht diese Informationen.⁹² Es kann jedoch nicht auf die Preise oder die Preisbildung einwirken, wie dies für die PUE auch im Bereich der Lebensmittelpreise möglich ist.

⁹¹ Art. 27 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (SR 910.1).

⁹² Im Parlament sind diverse Vorstösse hängig, welche mehr Transparenz bei der Preisbildung im Lebensmittelsektor fordern. Per Ende 2025 wird der Bericht zum Postulat der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates 22.4252, «Wettbewerbs-situation im Lebensmittelmarkt», erwartet. Im Erstrat angenommen wurden zudem beispielsweise die parlamentarische Initiative 22.477 Pasquier-Eichenberger, «Für eine wirksame Preisbeobachtung in der Lebensmittelkette» und die Motion Munz 24.3295, «Fairer Wettbewerb und gerechte Verteilung der Wertschöpfung mit Markttransparenz».

Vereinigtes Königreich

Als Wettbewerbsbehörde ist im Vereinigten Königreich die «*Competition and Markets Authority*» (Wettbewerbs- und Marktaufsichtsbehörde) tätig. Sie besteht in dieser Form erst seit 2013. In ihr wurden eine Behörde, die für die Überwachung der Märkte zuständig war («*Office of Fair Trading*») sowie eine, welche bei möglichen Vergehen Untersuchungen durchführte («*Competition Commission*»), vereinigt. Dieser Zusammenschluss sollte eine stärkere und unabhängigere Kontrolle der Märkte ermöglichen und dem Zusammenhang zwischen den Herausforderungen am Markt und den Interessen der Konsumentinnen und Konsumenten besser Rechnung tragen. Nebst Aufgaben, die mit jenen der Schweizer WEKO vergleichbar sind, ist die Behörde auch im Bereich des Konsumentenschutzes und bei der Kontrolle von Subventionen tätig. Seit 2024 verfügt sie zudem über eine eigene Abteilung, welche die digitalen Märkte überwacht.⁹³

Die «*Competition and Markets Authority*» wird eigenständig im Staatsbudget geführt und ist nicht direkt einem Ministerium unterstellt, damit sie ihre Aufsichts- und Regulationsfunktion unabhängig von politischem Einfluss ausüben kann. Die Führung der Behörde wird jedoch vom zuständigen Minister ernannt. Medien berichteten Anfang 2025 vom unerwarteten Rücktritt des Direktors wegen Uneinigkeiten mit der Regierung über die Ausrichtung der Behörde.⁹⁴ Ein mit der Schweizer PUE vergleichbares Organ besteht im Vereinigten Königreich nicht. Laut einem von der PVK interviewten Experten sind die Preise für Endkunden für die Wettbewerbsbehörde nur dann Anlass für eine Untersuchung, wenn klare Hinweise auf ein Marktversagen vorliegen.

Nebst der Wettbewerbsbehörde gibt es im Vereinigten Königreich acht weitere Regulatoren, die sich im so genannten «UK Competition Network»⁹⁵ austauschen. Das «*Office of Communications*» (Büro für Kommunikation) beispielsweise ist damit beauftragt, eine universelle Postversorgung zu gleichen Preisen in allen Landesteilen sicherzustellen. Es kann für gewisse Briefe zudem Höchstpreise festlegen und Anbieter mit einer Busse belegen, falls sie in seinen Augen zu hohe Preise verlangen. Im Energiesektor kann das für die Regulation zuständige «*Office of Gas and Electricity Markets*» (Büro für die Gas- und Elektrizitätsmärkte) Höchstpreise für Haushalte festlegen. Die Regulatoren und die «*Competition and Markets Authority*» müssen ihre Aufgaben koordinieren und darüber jährlich dem Parlament berichten. Konkret bedeutet die Koordination laut einem Experten, dass man oft zum Schluss komme, dass die Instrumente eines sektoriellen Regulators zweckmässiger seien als diejenigen der Wettbewerbsbehörde, da Ersterer viel direkter eingreifen kann. Eine Untersuchung vonseiten der Wettbewerbsbehörde wäre dagegen viel aufwändiger und das Risiko höher, dass ein darauffolgender Entscheid gerichtlich angefochten wird. Die Zusammenarbeit zwischen den Behörden erachtet der Experte als gut und effizient.

⁹³ Legislation of the United Kingdom (2024): Digital Markets, Competition and Consumers Act 2024, legislation.gov.uk > UK Public General Acts > 2024 c. 13.

⁹⁴ Politico (2025): UK ousts antitrust chief, brings in former Amazon exec (in *Englisch*), publiziert 22.1.2025 auf www.politico.eu.

⁹⁵ Government of the United Kingdom (Website): UK Competition Network, gov.uk > government > groups > [UK Competition Network](https://gov.uk/competition-network).

Deutschland

In Deutschland ist das Bundeskartellamt für die Wettbewerbsaufsicht zuständig. Es entscheidet bei Zusammenschlüssen von Unternehmen oder kann bei Kartellen Massnahmen ergreifen. Gesetzliche Aufgaben, welche mit denjenigen der PUE vergleichbar wären, bestehen nicht. Man geht davon aus, dass sich aus einem funktionierenden Wettbewerb letztlich angemessene Preise ergeben.

Das Bundeskartellamt koordiniert sich mit der Bundesnetzagentur. In dieser sind über die Jahre die Regulierungsbehörden der so genannten Netzindustrien zusammengeschlossen worden. Sie umfasst neben der Telekommunikation und Post auch die Eisenbahninfrastruktur und den Energiebereich. Die Bundesnetzagentur ist als selbständige Behörde einem Bundesministerium zugeordnet und ihr Präsident oder ihre Präsidentin wird von der Bundesregierung ernannt. Sie finanziert sich zu einem grossen Teil aus Abgaben und Gebühren. Zwar gibt es ein «Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen»⁹⁶, doch ist dieses rein organisatorischer Natur. Für jeden Sektor sind die Befugnisse und die Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur in Spezialgesetzen geregelt. Dadurch ist ihre Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme je nach Bereich gesetzlich unterschiedlich verankert.

So kam ein Gericht kürzlich zum Schluss, dass die Bundesnetzagentur ihre Unabhängigkeit vom Ministerium bei der Vergabe von 5G-Mobilfunkfrequenzen nicht ausreichend aktiv geschützt und das Ministerium das Verfahren beeinflusst habe. Der «böse Schein» der Befangenheit der entscheidungsbefugten Mitglieder der Bundesnetzagentur sei ausreichend.⁹⁷ Der Europäische Gerichtshof kam 2021 zum Schluss, dass im Energiebereich gesetzlich nicht sichergestellt sei, dass die Bundesnetzagentur «völlig frei handeln kann und dabei vor jeglicher Weisung und Einflussnahme von außen geschützt ist.»⁹⁸ Der Umsetzung des Urteils wird in der Diskussion die demokratische Legitimität einer Regulierungsbehörde, die sowohl von politischen Stellen wie auch vom Gesetzgeber unabhängig ist, gegenübergestellt. Diese Unsicherheiten bezüglich der Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur würden diese in ihren Tätigkeiten jedoch nicht ungebührlich einschränken, so ein Experte gegenüber der PVK.

Schliesslich gibt es in Deutschland in einigen Bereichen eine föderalistische Struktur in der Aufsicht. Für kleinere Energieunternehmen mit nur wenigen Kunden beispielsweise sind Behörden in den Bundesländern zuständig. Auch bei der Wasserversorgung sind, abhängig davon, ob sie privatisiert oder in öffentlichem Besitz ist, die jeweiligen Landesbehörden zuständig.

⁹⁶ Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 7.7.2005 (BGBl. I S. 1970, 2009), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 6.5.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149) geändert worden ist (<https://www.recht.bund.de>).

⁹⁷ Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 26.8.2024 (1 K 1281/22).

⁹⁸ Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 2.9.2021 (C-718/18).

Niederlande

Die Niederlande haben von allen betrachteten Ländern die zentralisierteste Struktur. Sowohl die Wettbewerbsaufsicht wie die weiteren Regulatoren sind in einer einzelnen Behörde zusammengefasst (vgl. Abb. 5, Ziff. 3.3). Die Behörde entstand 2013, als die Wettbewerbsbehörde, der Konsumentenschutz sowie die Aufsichtsbehörde über Post und Telekommunikation in einem Organ zusammengeschlossen wurden. Die Behörde erhielt den Namen «*Autoriteit Consument en Markt*» (Autorität Konsument und Markt). Den Zusammenschluss begründete die damalige Regierung mit Effizienzvorteilen. Die Ex-ante-Regulierung in spezifischen Sektoren könne mit einer Ex-post Marktüberwachung zusammengefügt werden. Zudem seien die Tätigkeiten der allgemeinen Wettbewerbsaufsicht und der sektorspezifischen Regulierung in der Praxis nicht komplett voneinander abzugrenzen, so der damals zuständige Minister.

Die «*Autoriteit Consument en Markt*» ist administrativ einem Ministerium zugeordnet, welches über die Budgethoheit und die Personalressourcen verfügt. Für grössere Anschaffungen, beispielsweise im Bereich der IT, muss die Behörde daher mit dem Ministerium verhandeln. Auch wird die Direktion der Behörde durch die Regierung ernannt. Laut einer Evaluation von 2020⁹⁹ wirkt sich dies jedoch nicht negativ auf die Unabhängigkeit der Behörde aus. Es ist gesetzlich verankert, dass die Behörde in ihren Tätigkeiten unabhängig ist und gegenüber Minister oder Regierung keine Rechenschaft ablegt. Sie publiziert ihre Untersuchungen, Analysen oder Beschlüsse unabhängig von politischen Abwägungen. Indem das Personal der verschiedenen Bereiche regelmässig rotiert, ist laut dem Evaluationsbericht zudem sichergestellt, dass die Beaufsichtigten keinen ungebührlichen Einfluss ausüben können. Eine mit der Schweizer PUE vergleichbare Behörde oder entsprechende gesetzliche Grundlagen zur Überwachung von Preisen gibt es dagegen nicht.

⁹⁹ Andersson Elffers Felix (2020) : Evaluatie van de Autoriteit Consument en Markt, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl> (in Niederländisch).

Impressum

Durchführung der Evaluation

Dr. Nicolas Keuffer, PVK (Projektleitung)

Dr. Luzia Helfer, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Dr. Simone Ledermann, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Externes Rechtsgutachten

Prof. Dr. Andreas Stöckli, Institut für Föderalismus (Projektleitung)

Dr. Elisabeth Joller, Institut für Föderalismus (Autorin)

Dank

Die PVK dankt der PUE für die Bereitstellung von Dokumenten und Daten, ihre Abklärungen und Auskünfte. Sie bedankt sich ebenfalls beim Institut für Föderalismus der Universität Freiburg für das Rechtsgutachten und die gute Zusammenarbeit. Ein aufrichtiger Dank gilt zudem allen befragten Personen für ihre bereitwillige Teilnahme an den Interviews und die erteilten Auskünfte.

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel.: +41 58 322 97 99

E-Mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch/de/pvk

Originalsprache des Berichts: Französisch (Deutsch: Kap. 3 sowie Ziff. 4.1 und 4.3)