

ENTWICKLUNG DER "ADMINISTRIERTEN" PREISE SEIT 1977

Wegen der hohen Inflationsrate verfolgt die Öffentlichkeit die Preispolitik des Staates besonders aufmerksam. In der Tat wurden in der letzten Zeit einige öffentliche Tarife kräftig angehoben, und für 1992 sind weitere Aufschläge bereits beschlossen. Von verschiedenen Seiten wird der Wunsch geäußert, in Zeiten hoher Inflation wäre es die Aufgabe der öffentlichen Körperschaften, durch eine vorsichtige Tarifpolitik einen Beitrag zur Dämpfung der Inflation zu leisten. In Anbetracht der Aktualität dieses Themas schien uns von allgemeinem Interesse, die Preispolitik der öffentlichen Hand in längerfristiger Perspektive durchzuleuchten.

Hauptresultate

Innerhalb der letzten vierzehn Jahre (d.h. seit der Indexrevision vom September 1977) ist der Teilindex für öffentliche Dienstleistungen praktisch gleich stark gestiegen wie der Gesamtindex¹. Nimmt man die Spitaltaxen heraus, fällt jedoch der Vergleich eindeutig zugunsten der öffentlichen Hand aus: Die allgemeine Jahresteuersatzrate belief sich im Jahresdurchschnitt 1977/1991 auf 3,7%² pro Jahr, während sie bei den öffentlichen Dienstleistungen nur 1,9% betrug. Bei den Spitälern hingegen kann man von einer eigentlichen Preisexplosion sprechen: Im gleichen Zeitraum haben sich die Spitaltaxen vervierfacht, was einer durchschnittlichen Erhöhung um 10,4% pro Jahr entspricht.

Bei einer Analyse der zeitlichen Entwicklung stellt man fest, dass diese scheinbare Parallelität unterschiedliche Verläufe verdeckt. In den Jahren hoher Inflation (1978 bis 1982) war die öffentliche Hand (ohne Spitäler) mit ihrer Tarifpolitik sehr zurückhaltend. Trotz einer Erhöhung des allgemeinen Preisniveaus um 24,8% stiegen die öffentlichen Tarife um nur 8,1%. Erst nach Beruhigung der Teuerung in den Jahren 1983 und 1984 kompensierten die öffentlichen Körperschaften einen Teil ihres Nachholbedarfs. In den folgenden Jahren (1985 bis 1988)

mit niedriger Teuerung bzw. leicht sinkendem Preisniveau war der Staat mit Tarifierhöhungen wiederum sehr vorsichtig: Die Tarife wurden nur schwach angehoben, z.T. wurden sie sogar gesenkt; im Jahre 1989 stiegen sie um nur 1,0%, obwohl die Teuerung innerhalb eines Jahres von 1,7% auf 5,4% kletterte. Seit 1990 bahnt sich jedoch eine beunruhigende Entwicklung an: Im Gegensatz zu den Jahren 1978 bis 1982, in welchen die Auswirkungen einer hohen Inflation durch niedrige Tarifierhöhungen abgeschwächt wurden, werden neuerdings die öffentlichen Tarife von Jahr zu Jahr höher. War 1990 die allgemeine Teuerung mit 5,8% noch deutlich höher als diejenige der öffentlichen Tarife (4,4%), lag 1991 das Verhältnis umgekehrt: Ihre durchschnittliche Erhöhung (ohne Spitäler) lag bei 7,4%, d.h. deutlich höher als die allgemeine Teuerung von 5,4%, mit Einschluss der Spitäler gar bei 10,3%.

Vorbemerkung

Es ist kaum zu erwarten, dass sich die "administrierten Preise" völlig anders entwickeln als die allgemeine Teuerung, mindestens langfristig. Bei einigen öffentlichen Dienstleistungen sind die Kosten massgeblich von der Entwicklung der Löhne abhängig, und diese sind bis anhin spätestens nach einem Jahr der Teuerung angepasst worden. Bei anderen Dienstleistungen kumulieren sich die Lohnkosten mit Sach- und vor allem Investitionskosten. Bei einigen schliesslich überwiegen die Investitionskosten. Während bei den Sachkosten eine Erhöhung der Preise sofort spürbar wird, können bei den Investitionen die Kosten nur über mehrere Jahre den Konsumenten weiterverrechnet werden. Wurden einzelne Tarife langfristig weniger angehoben als die Preise im allgemeinen, kann dies nur zwei Gründe haben: Entweder konnten im entsprechenden Bereich die Kosten gesenkt werden, oder aber der entstehende Fehlbetrag wurde durch Steuergelder finanziert. Im zuletzt erwähnten Fall kann diese Abweichung gegenüber dem Prinzip einer verursachergerechten Finanzierung zwei Ursachen haben: Entweder wird aufgrund von übergeordneten Prinzipien (wie soziale Gerechtigkeit, energie-, umweltpolitischen Überlegungen) - zum Teil

¹ Vgl. Texttabelle 1 und Abbildung 1.

² Sämtliche Zahlen in diesem Bericht beziehen sich auf den Zürcher Index der Konsumentenpreise, und zwar jeweils auf den Monat Dezember.

nur während einer gewissen Zeit - auf eine volle Kostendeckung verzichtet oder es handelt sich um eine blosser Verzögerung der Tarifanpassung, wie sie sich aufgrund der Schwerfälligkeit der Entscheidungsprozesse häufig ergibt.

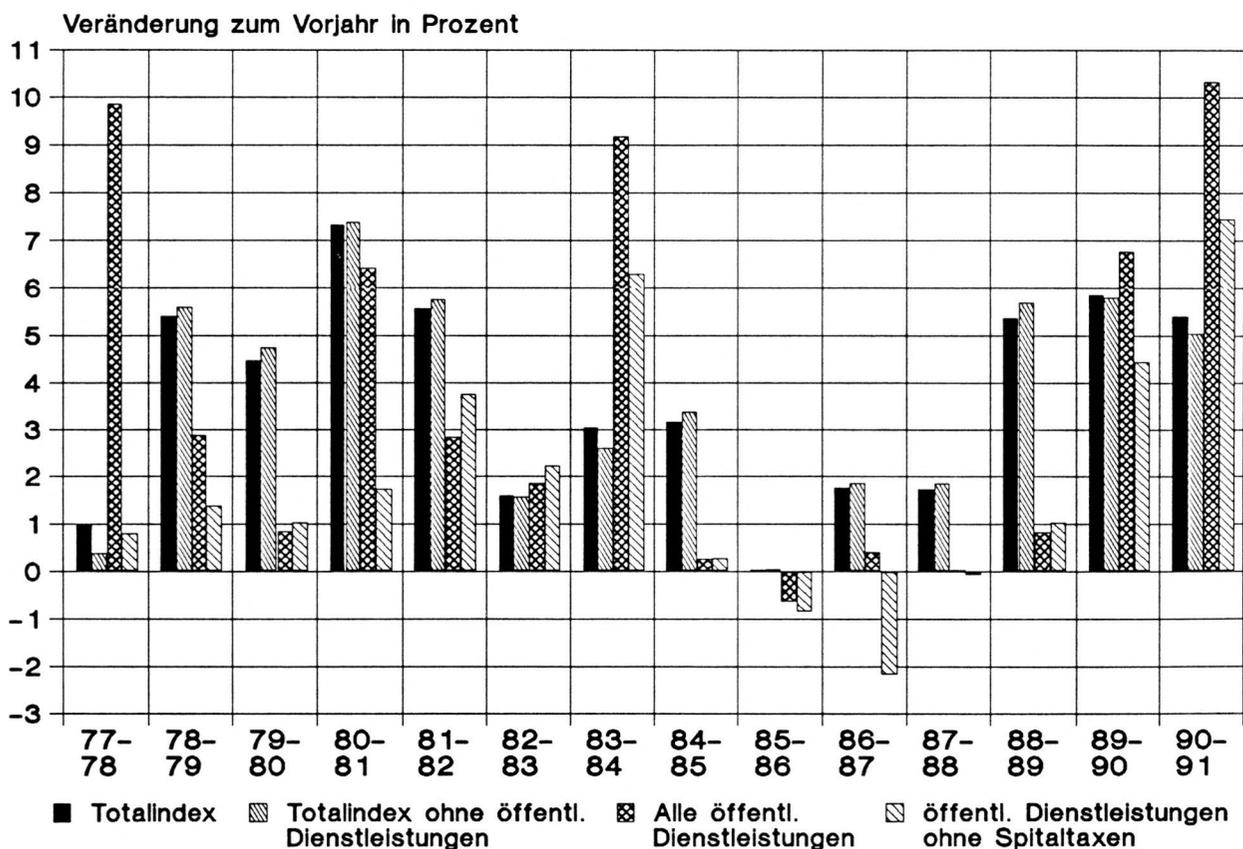
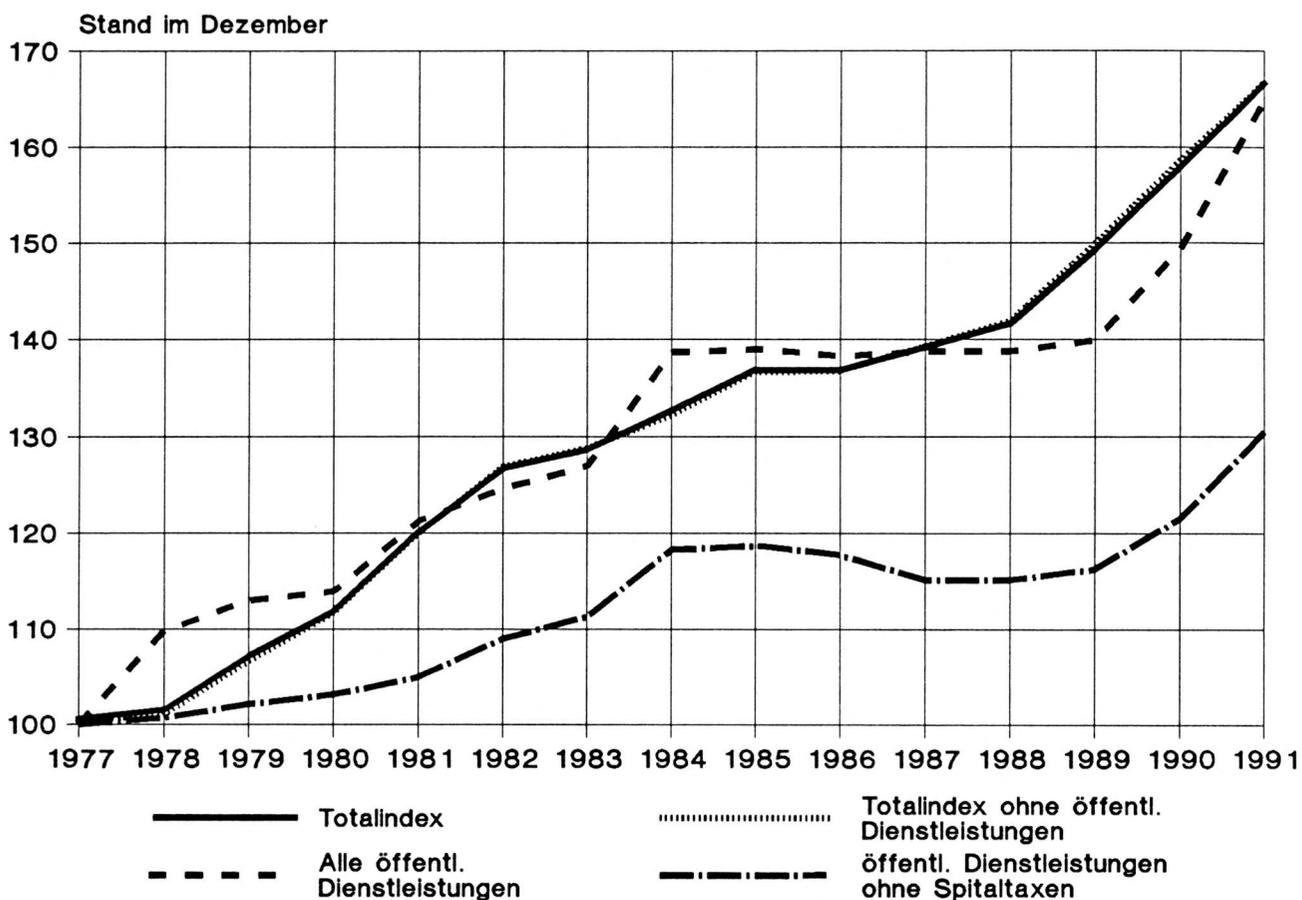
Hier drängen sich noch einige Bemerkungen auf zur Steuerbarkeit der öffentlichen Tarife, d.h. zum konjunkturpolitischen Handlungsspielraum der öffentlichen Hand. Wie die Detailanalyse zeigen wird, wurden einige Tarife im Untersuchungszeitraum regelmässig der Teuerung angepasst, während andere nur schubweise oder gar nie (Verkehrs-

steuern) erhöht wurden. Diese Unterschiede ergeben sich daraus, dass die Tarife auf verschiedenen Ebenen bestimmt werden: verwaltungsintern, von der Regierung, vom Parlament oder durch Volksabstimmung. Es kam auch vor, dass sich die Entscheidungsebene im Laufe der Untersuchungsperiode änderte (z.B. VBZ). Die Schwerfälligkeit der Entscheidungsmechanismen - der lange Zeitabstand zwischen einem Erhöhungsantrag und der Zustimmung durch die zuständigen Gremien - hat zur Folge, dass die öffentlichen Tarife nur selten konjunkturgerecht angepasst werden können.

1. Entwicklung des Totalindex und der öffentlichen Dienstleistungen nach Güterarten - Indexstand und Veränderung in Prozent gegenüber dem Vorjahres-Dezember seit 1977

Jahr	Totalindex		Öffentliche Dienstleistungen			Totalindex		Öffentliche Dienstleistungen		
	Total	ohne öffentl. Dienstl.	Total mit Spitaltaxen	ohne Spitaltaxen	Spitaltaxen	Total	ohne öffentl. Dienstl.	Total mit Spitaltaxen	ohne Spitaltaxen	Spitaltaxen
	Gewicht im Totalindex mit Basis 1977					mit Basis 1982				
	100,0	93,617	6,383	5,383	1,000	100,0	93,197	6,803	5,630	1,173
	Indexstand im Dezember (September 1977 = 100)					Veränderung in Prozent gegenüber dem Vorjahr				
1977	100,6	100,6	100,0	100,0	100,1	...	...	...	...	...
1978	101,6	101,0	109,9	100,8	158,7	1,0	0,4	9,8	0,8	58,6
1979	107,2	106,7	113,0	102,2	171,4	5,5	5,6	2,9	1,4	8,0
1980	111,9	111,8	114,0	103,2	171,8	4,4	4,7	0,8	1,0	0,2
1981	120,1	120,0	121,3	105,0	208,8	7,3	7,4	6,4	1,7	21,5
1982	126,8	126,9	124,7	109,0	209,4	5,6	5,8	2,8	3,8	0,3
1983	128,8	128,9	127,0	111,4	209,8	1,6	1,6	1,9	2,2	0,2
1984	132,8	132,3	138,7	118,4	258,8	3,1	2,6	9,2	6,3	23,4
1985	137,0	136,8	139,0	118,7	259,0	3,2	3,4	0,3	0,3	0,1
1986	136,9	136,8	138,2	117,7	260,3	- 0,1	0,0	- 0,6	- 0,9	0,5
1987	139,2	139,4	138,8	115,1	289,8	1,7	1,9	0,4	- 2,2	11,3
1988	141,7	142,0	138,8	115,2	289,6	1,7	1,9	0,0	0,0	- 0,1
1989	149,4	150,1	139,9	116,3	289,8	5,4	5,7	0,8	1,0	0,1
1990	158,0	158,8	149,4	121,5	334,4	5,8	5,8	6,8	4,4	15,3
1991	166,6	166,8	164,9	130,5	401,4	5,4	5,1	10,3	7,4	20,1
	Indexstand auf Basis Dez. 1982 = 100									
1991	131,4	131,4	132,2	119,8	191,7	...	...	...	...	...
	Mittlere Veränderung pro Jahr									
1977-91	3,7	3,7	3,6	1,9	10,4	...	...	...	...	...
1982-91	3,1	3,1	3,2	2,0	7,5	...	...	...	...	...

1. Totalindex und öffentliche Dienstleistungen - Indexstand und Jahresveränderung seit 1977



Methodisches

Zuerst sei kurz erläutert, wie der Index der Konsumentenpreise berechnet wird³. Wie in der Mehrheit der Länder basiert die Gewichtung der einzelnen Ausgabenkategorien im Gesamtindex auf einem festen Warenkorb, dessen Zusammensetzung den Konsumgewohnheiten der Bevölkerung periodisch angepasst wird. Zwischen den Revisionen wird der Warenkorb nicht verändert. Damit will man sicherstellen, dass *der Index einzig die Veränderung der Preise und nicht eine allfällige Veränderung der Konsumgewohnheiten bzw. der Qualität der angebotenen Güter misst*. Der nun gültige Index basiert noch auf den Konsumgewohnheiten des Jahres 1982. Mit der für das Frühling 1993 vorgesehenen Revision soll auch der Warenkorb den neuen Konsumgewohnheiten angepasst werden. Zu diesem Zweck fand im Jahre 1990 eine breit abgestützte Erhebung bei rund 14'000 Haushalten statt. Bis dahin aber ist nicht zu vermeiden, dass der Index in einigen Positionen (wie wir es im Laufe der Untersuchung feststellen werden) den heutigen Verhältnissen nicht mehr ganz angepasst ist. Die Auswirkungen solcher Verschiebungen auf den Gesamtindex sind allerdings gering⁴.

Um Vergleiche zu ermöglichen, gilt der Warenkorb für die *ganze Schweiz*, obwohl in der Verbrauchsstruktur der Bevölkerung regional z.T. nicht zu unterschätzende Unterschiede bestehen (z.B. zwischen städtischen und ländlichen Gebieten). Ohne diese Vereinheitlichung jedoch wäre es nicht möglich zu beurteilen, ob die Unterschiede - z.B. zwischen dem Zürcher und dem Landesindex - durch Unterschiede in der Preisentwicklung oder durch solche in der Ausgabenstruktur der Bevölkerung zu erklären sind.

Seit 1982 werden 6,8% der im Index der Konsumentenpreise erfassten Preise *direkt* durch die öffentliche Hand festgesetzt⁵. Durch Subventionierung und Besteuerung beeinflusst der Staat aber auch viele andere Preise; darunter fallen zum Beispiel ein Teil der Nahrungsmittel sowie alle Güter, deren Preis indirekt besteuert wird (wie Zigaretten, alkoholische Getränke, Benzin). Die Auswirkungen dieser staatlichen Massnahmen auf die Preise ist

³ Für detailliertere Informationen über die Methode der Indexberechnung vgl. den Aufsatz von Catherine Pelli "Entwicklung der Konsumentenpreise in der Stadt Zürich seit 1950" in den <Zürcher Statistischen Nachrichten>, Berichte 3/1989.

⁴ Vgl. den Aufsatz von Catherine Pelli "Zürcher Index der Wohnbaukostenindex und seine Revision 1988" (Zürcher Statistische Nachrichten, 3/1990), der am Beispiel des Wohnbaukostenindex u.a. dieser Frage nachging.

⁵ Zwischen September 1977 und November 1982 machten sie 6,4% des Warenkorbes aus.

jedoch nicht Bestandteil dieser Untersuchung. Im Index gar nicht enthalten sind zudem die direkten Steuern und die Sozialversicherungen (wie AHV/IV, Arbeitslosenversicherung), weil sich der Index definitionsgemäss auf die Bemessung der Preisentwicklung von Gütern mit Konsumcharakter beschränkt. Ebenfalls nicht Bestandteil dieser Untersuchung sind alle Gebühren, die von den Hauseigentümern - und nicht von den Mietern - bezahlt werden, wie Wasser-, Abwasser- und Kehrrechtgebühren. Sie wirken sich zwar durchaus auf den Konsumentenpreisindex aus, aber dies geschieht nur indirekt, da diese Kosten als Bestandteil des Mietzinses gelten. Die provisorisch neu eingeführte Kehrrechtgebühr, die direkt den Mietern verrechnet wird, ist hingegen im noch geltenden Warenkorb überhaupt nicht enthalten (zur Begründung vgl. Einleitung dieses Abschnitts).

Rund 7% der öffentlichen Dienstleistungen gehören zur "Bildung und Erholung". In dieser Bedarfsgruppe werden nur die Konzessionsgebühren für Radio und Fernsehen als öffentlicher Preis definiert; nicht enthalten ist der Besuch von Sportanlagen, weil deren Trägerschaft nicht überall in der Schweiz ausschliesslich öffentlich ist. Weitere 23,2% bilden die Ausgaben für "Heizung und Beleuchtung", nämlich für Elektrizität und Gas. Zum Zeitpunkt der letzten Revision spielte die Fernwärme noch eine unbedeutende Rolle, vor allem in den ländlichen Gebieten. Sie wurde daher im Warenkorb nicht berücksichtigt. Dieser Nachteil soll mit der Revision behoben werden. Über die Hälfte der öffentlichen Dienstleistungen (52,6%) gehören dem Bereich Verkehr und Kommunikationen an; dort werden die Ausgaben für Eisenbahn, Tram und Bus, Post und Telefon sowie die Verkehrssteuern erfasst. Schliesslich machen die Spitaltaxen 17,2% der öffentlichen Dienstleistungen aus. Diese letzte Position muss in unserer Analyse jedoch gesondert behandelt werden, denn sie ist massgeblich von der Entwicklung der Gesundheitskosten abhängig. Die Explosion der Preise in diesem Sektor folgt aber völlig anderen Gesetzmässigkeiten als die vorher erwähnten Tarife.

Als Basis für den Gesamtüberblick wurde der Monat September 1977 gewählt: Dieser Monat fällt mit einer Indexrevision zusammen, die grundlegende Änderungen im Konzept der Indexberechnung mit sich brachte⁶. Wir erwähnen hier nur diejenigen, die im Zusammenhang mit unserem Thema wichtig sind, nämlich die erstmalige Berücksichtigung der Spitalkosten als Teil der Gesundheitskosten und ein

⁶ Für mehr Informationen über die methodischen Aspekte der Indexberechnung siehe der in der Fussnote 3 bereits erwähnte Aufsatz.

neues Gewichtungsschema der Indexpositionen PTT-Steuer, Gas und elektrischen Strom. Die Wahl dieser Basis - wie jede Wahl einer Basis - ist aber willkürlich. Wurde zum Beispiel eine markante Tarifierhöhung kurz vor Beginn der Untersuchung vorgenommen und erfolgten Tarifierhöhungen nur in grösseren Abständen, erscheint der Teilindex künstlich in einem günstigen Licht. Aus diesem Grund haben wir für die Analyse der einzelnen Teilindizes die Entwicklung der Preise rückwärts bis zum Zeitpunkt der letzten grösseren Tarifierhöhung, d.h. zum Teil bis zum Jahre 1973, verfolgt.

Konzessionsgebühren

In diesem Bereich ist die schubweise Erhöhung der Preise am markantesten. Seit der Revision vom September 1977 wurden die Gebühren nur viermal erhöht, nämlich in den Jahren 1979, 1982, 1987 und 1991. Zwischen 1973 und 1979 - d.h. während 6 Jahren - blieben sie unverändert. Seit der letzten Erhöhung vom Januar 1991 hat die SRG gegenüber der Teuerung wiederum eine gewisse Reserve: Von Dezember 1973 bis Dezember 1991 erhöhten sich die Konzessionsgebühren um 95,6% und der Gesamtindex um nur 90,4%. Angesichts der jetzigen Inflation wird die SRG diesen Finanzpolster aber bald verlieren.

2. Totalindex und Konzessionsgebühren seit 1973 - Veränderung in % zwischen zwei Anpassungen

Jahre	Total-index	Konzessionsgebühren
1973 - 1979	22,4	15,0
1979 - 1982	18,4	26,5
1982 - 1987	9,9	7,2
1987 - 1991	19,6	25,3
1973 - 1991	90,4	95,6

Verkehr und Kommunikation

In dieser Bedarfsgruppe sind unterschiedliche öffentliche Körperschaften vertreten; sie wirken zudem auf mehreren Staatsebenen. Sehr unterschiedlich ist auch ihre Preispolitik. Gemeinsam ist ihnen indessen (mit Ausnahme des Kantons), dass sie während der Rezessionsperiode von 1975 bis 1978 z.T. markante Tarifierhöhungen vornahmen, aber umgekehrt in den Jahren 1985 bis 1987 mit geringer Inflation ihren Kunden einige deutliche Verbilli-

gungen gewährten (Einführung der Regenbogenkarte, des Halbtaxabonnements). Gemeinsam ist diesen Körperschaften schliesslich, dass sie im Jahre 1991 ihre Tarife mit Raten erhöhten (9,3% bis 14,1%), die deutlich über der allgemeinen Teuerung von 5,4% lagen. Auch wenn diese Erhöhungen z.T. die Teuerung von mehreren Jahren ausgleichen, verstärken sie momentan die bereits hohe Inflation.

Verkehrssteuern

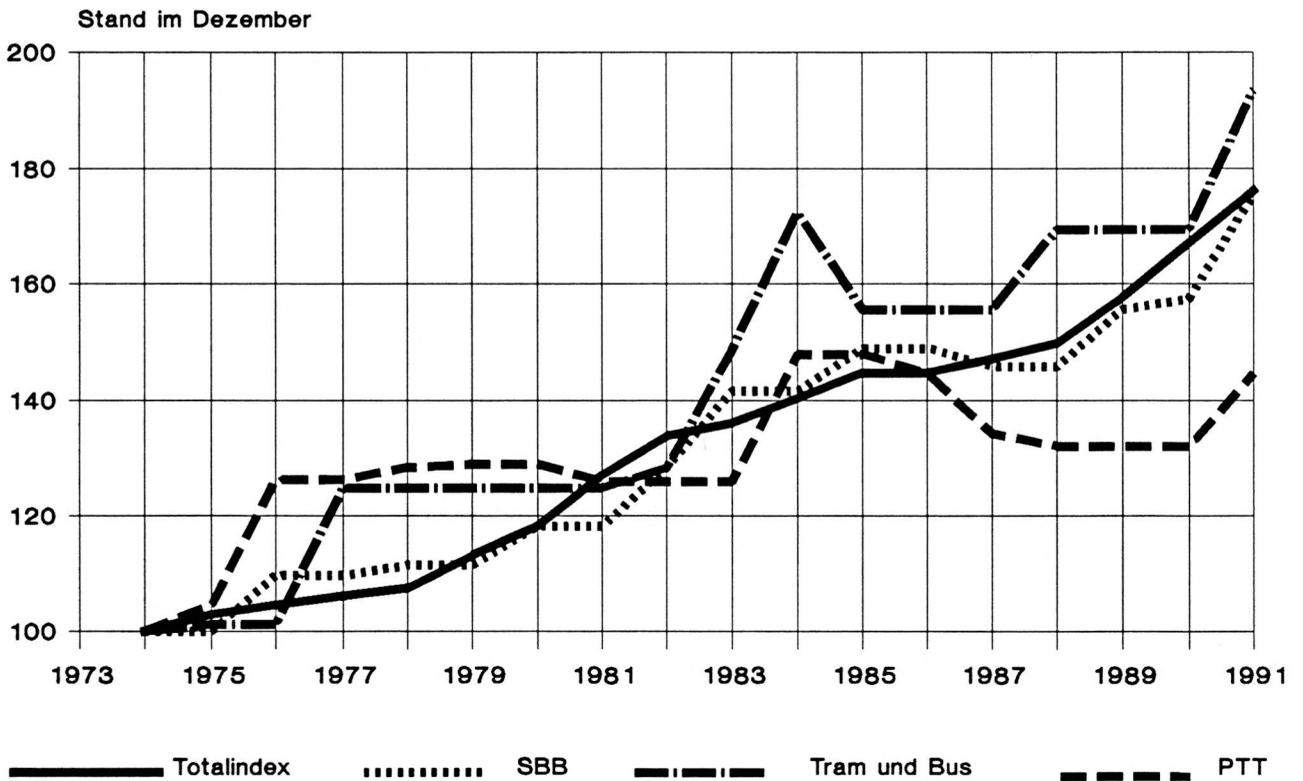
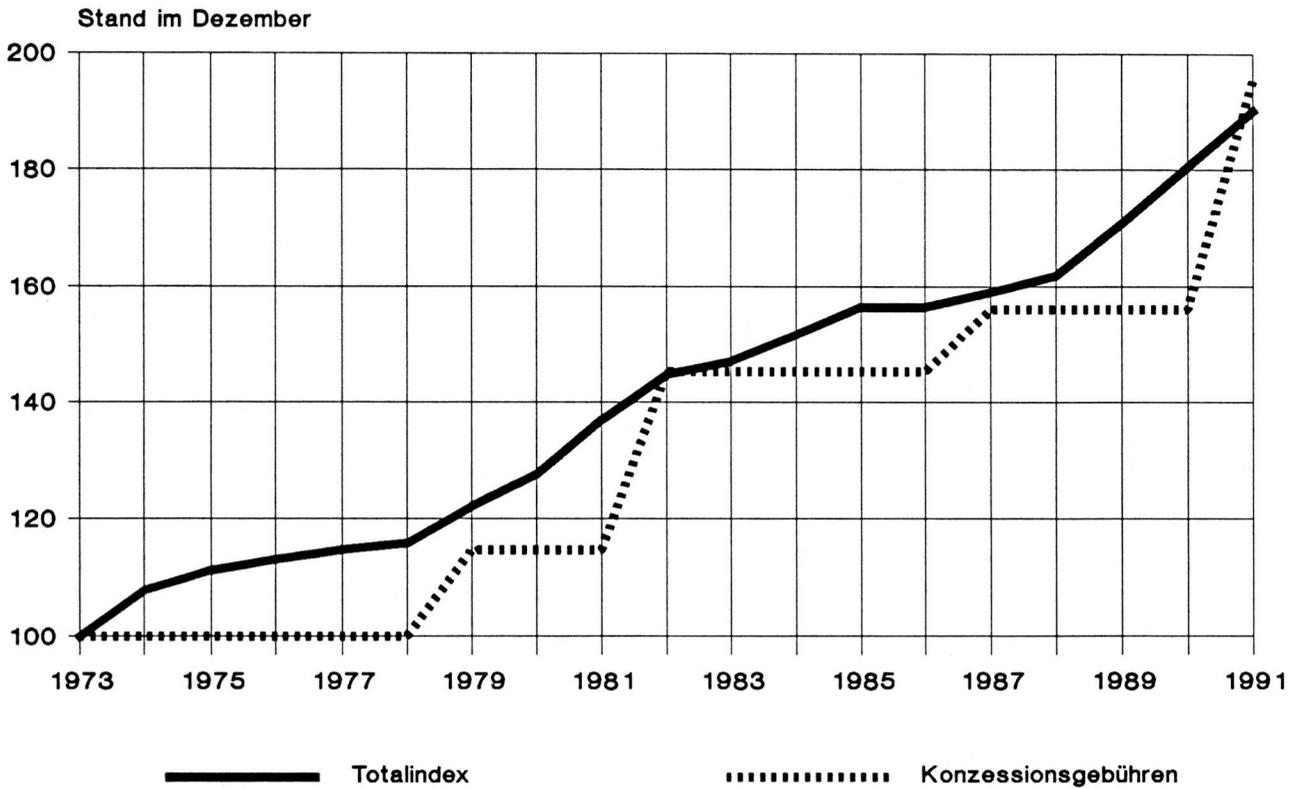
Eine Ausnahme in diesem Gebiet bildet ganz eindeutig der Kanton Zürich. Die letzte Erhöhung der Verkehrssteuern fand im Januar 1973 statt, d.h. vor Beginn unserer Untersuchung. Dies erstaunt aber weniger, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Verkehrssteuern nur mit Zustimmung des Volkes erhöht werden können: Seit 1973 wurden drei entsprechende Vorlagen vom Volk und eine bereits vom Parlament abgelehnt. Und auch eine Änderung der Kompetenzebene (zugunsten des Kantonsrates) bedürfte erst der Zustimmung der Stimmbürger/innen! Hier wird die Schwerfälligkeit der Entscheidungsmechanismen am deutlichsten. Dies hat aber zur Folge, dass innerhalb des Kantons Zürich die verursachergerechte Finanzierung im Strassenbau und -unterhalt nicht möglich ist und dass die Strassenrechnung mit ansehnlichen Steuermitteln alimentiert werden muss.

Post- und Telephontaxen

Ebenfalls zurückhaltend waren die PTT-Betriebe. Seit 1974 wurden die Post- und Telephontaxen⁷ um nur 44,6% erhöht, während für den Gesamtindex die entsprechende Rate 76,2% betrug. Die Taxen wurden sogar mehrmals gesenkt, aber ausgerechnet im Jahre 1991 erfuhren sie auf einmal - im Zusammenhang mit der Einführung der A- und B-Post - eine Erhöhung um 9,3%.

⁷ Im PTT-Index sind die Gesprächstaxen für das Ausland nicht enthalten.

2. Entwicklung des Totalindex und der Teilindizes für Konzessionsgebühren, SBB und PTT-Tarife sowie Tram und Bus von 1973 bzw. 1974 bis 1991



3. Totalindex und PTT-Index seit 1974 -Veränderung in % zwischen zwei Anpassungen

Jahre	Total-index	Post und Telefon
1974 - 1975	3,1	4,5
1975 - 1976	1,5	21,0
1976 - 1978	2,7	1,8
1978 - 1979	5,5	0,4
1979 - 1981	12,0	- 2,4
1981 - 1984	10,6	17,5
1984 - 1986	3,1	- 2,4
1986 - 1987	1,7	- 7,0
1987 - 1988	1,7	- 1,5
1988 - 1989	5,4	- 0,1
1989 - 1991	11,5	9,3
1974 - 1991	76,2	44,6

SBB-Tarife

Die Entwicklung der Lebenskosten und der SBB-Tarife verlief ziemlich parallel. Gleich wie die PTT-Betriebe passen die Schweizerischen Bundesbahnen ihre Tarife der Teuerung in kurzen Abständen von ein bis zwei Jahren an. Zwischen 1974 und 1991 verteuerten sich die Lebenskosten um 76,2%, d.h. praktisch gleich stark wie die SBB-Tarife (75,7%).

4. Totalindex und SBB-Index seit 1974 - Veränderung in % zwischen zwei Anpassungen

Jahre	Total-index	SBB-Index
1974 - 1976	4,6	9,9
1976 - 1978	2,7	1,4
1978 - 1980	10,1	6,1
1980 - 1982	13,3	8,8
1982 - 1983	1,6	10,1
1983 - 1985	6,3	5,2
1985 - 1987	1,7	- 2,1
1987 - 1989	7,3	6,8
1989 - 1990	5,8	1,0
1990 - 1991	5,4	11,6
1974 - 1981	76,2	75,7

VBZ-Index

Am höchsten war die Teuerung beim VBZ-Index. Trotz der Einführung der Regenbogenkarte im Jahre 1985, die eine Verbilligung der Tarife um durchschnittlich 9,7% bewirkte, stieg der VBZ-Teilindex zwischen 1974 und 1991 um 93,6%, d.h. deutlich stärker als der Gesamtindex (76,2%). Hier

5. Totalindex und VBZ-Index seit 1974 - Veränderung in % zwischen zwei Anpassungen

Jahre	Total-index	VBZ index
1974 - 1975	3,1	1,3
1975 - 1977	3,2	23,4
1977 - 1982	26,0	2,7
1982 - 1983	1,6	16,0
1983 - 1984	3,1	15,7
1984 - 1985	3,2	- 9,7
1985 - 1988	3,5	9,0
1988 - 1991	17,5	14,1
1974 - 1991	76,2	93,6

ist auch der Einfluss einer Änderung der Entscheidungsebene zur Festsetzung der Tarife deutlich: Zuerst entschied letztinstanzlich das Zürcher Volk (durch Möglichkeit des fakultativen Referendums), dann der Zürcher Gemeinderat (Aufhebung der Referendumsmöglichkeit), 1990 schliesslich wurden die VBZ in den Zürcher Verkehrsverbund integriert und die Gemeindeautonomie ging dadurch weitgehend verloren. Bei dieser öffentlichen Leistung - wie bei den Schweizerischen Bundesbahnen - waren die Tariferhöhungen allerdings mit einer beträchtlichen Ausbau des Angebotes verbunden (Frequenzerhöhung, Netzerweiterung, kürzliche Erweiterung der Gültigkeit der Billette auf dem gesamten innerstädtischen S-Bahnnetz).

Heizung und Beleuchtung

Die Industriellen Betriebe der Stadt Zürich verfolgen eine zurückhaltende Preispolitik. Seit den letzten Tariferhöhungen vor der Indexrevision vom September 1977 stiegen die Gas- und Elektrizitätspreise viel weniger stark als die Lebenskosten. Diese Aussage muss jedoch insofern relativiert werden, als die einzelnen Haushaltskategorien, je nach ihrem Verbrauch, von den Tariferhöhungen in sehr unterschiedlichem Ausmass betroffen wurden⁸. Bei den Elektrizitätstarifen spielt zudem der Umstand eine Rolle, dass die Industriellen Betriebe ihre Tarifpolitik im Laufe der Untersuchungsperiode geändert haben.

⁸ Leider entspricht die Gewichtung der einzelnen Verbrauchertypen immer weniger den tatsächlichen Verhältnissen in Zürich; sie basiert noch immer auf der Verbrauchserhebung des Jahres 1981 und stützt sich - wie übrigens auch die übrigen Bedarfsgruppen - auf einen gesamtschweizerischen Mittelwert ab. Mit der nächsten Revision soll dieses Problem behoben werden. Ebenfalls geprüft wird zur Zeit die Einführung einer Grossstadt-Gewichtung.

Stromtarife

Innerhalb von 15 Jahren wurden die Elektrizitätstarife nur zweimal erhöht, nämlich am 1. Oktober 1981 und am 1. Oktober 1990. Während die erste Erhöhung die einzelnen Verbraucherkategorien gleichmässig traf, brachte die neueste Erhöhung eine Trendumkehr in die Tarifpolitik. Aus energiepolitischen Überlegungen wurden die Tarife je nach verbrauchter Menge unterschiedlich angehoben: Die Erhöhung betrug nur 0,7% für eine Normalfamilie in einer 3-Zimmer-Wohnung (Verbrauchertyp II)⁹, während sich für Grossbezügler (Verbrauchertyp V),

d.h. für Haushalte in einem Einfamilienhaus, deren Räume ausschliesslich elektrisch beheizt werden, mehr als eine Verdoppelung (116,7%) ergab. Einzig für diese Haushaltkategorie übersteigt die Tarifierhöhung die Gesamtteuerung zwischen 1977 und 1991¹⁰. Bei der Tarifstrukturrevision 1990 ergab sich jedoch für Kleinhaushalte (1-Zimmer-Wohnung mit geringem Stromverbrauch) ein "Schönheitsfehler"; wegen der verbrauchsunabhängigen Grundgebühr wurden sie durch die Tarifierhöhung mehr betroffen (um 16,5%) als Haushalte in 3-Zimmer-Wohnungen mit einem für ihre Grösse vergleichbaren Konsum (0,7%).

6. Totalindex und elektrischer Strom seit 1976 - Veränderung in % zwischen zwei Anpassungen

Jahre	Total-index	Elektrischer Strom	Verbrauchertyp				
			I	II	III	IV	V
1976 - 1981	21,4	11,3	...	...	...	...	...
1981 - 1990	31,5	16,5	3,7	0,7	27,4	35,9	116,7
1990 - 1991	5,4	-	-	-	-	-	-
1976 - 1991	68,4	29,7	...	...	...	...	...
1977 - 1991	65,6	29,7	14,8	11,1	41,2	54,9	141,8

⁹ Seit der Revision von September 1977 werden folgende Verbrauchertypen im Index berücksichtigt: Beim elektrischen Strom liegt dem Verbrauchertyp I eine 1-Zimmer-Wohnung mit elektrischem Herd und ein jährlicher Stromverbrauch von 1600 kWh zur Beleuchtung und zum Betrieb eines Kühlschranks und von Kleinapparaten zugrunde. Der Verbrauchertyp II verfügt über eine 3-Zimmer-Wohnung ohne elektrischen Kochherd. Sein Verbrauch beläuft sich pro Jahr auf 1450 kWh. Der Verbrauchertyp III verfügt ebenfalls über eine 3-Zimmer-Wohnung, ist aber mit einem Elektroherd und einem Elektroboiler ausgestattet und benötigt pro Jahr 4500 kWh. Der Verbrauchertyp IV entspricht einem Haushalt mit einer 5-Zimmer-Wohnung mit Elektroherd und Elektroboiler. Er ist ausserdem mit einer elektrisch betriebenen Waschmaschine und einer Tiefkühltruhe ausgerüstet, so dass sich sein Energieverbrauch auf 6850 kWh beläuft. Der Typ V schliesslich entspricht einem vollelektrifizierten 5-Zimmer-Einfamilienhaus, in welchem auch die Raumheizung mit elektrischem Strom betrieben wird; sein jährlicher Verbrauch beträgt 25 350 kWh. Den fünf Verbrauchertypen von Gas liegen die gleichen Wohnungsgrössen zugrunde wie den fünf Verbrauchertypen von elektrischem Strom. Alle fünf Typen sind mit einem Gasherd ausgerüstet. Der Typ I verbraucht damit 810 Thermies pro Jahr und der Typ II 1080. Der Typ III verwendet Gas auch zur Aufbereitung vom Warmwasser und verbraucht deshalb 3420 Thermies pro Jahr. Der Typ IV benötigt zusätzlich Gas zum Wäschewaschen; sein jährlicher Verbrauch beträgt 6300 Thermies. Der Typ V schliesslich ist vollständig mit Gas versorgt und betreibt auch die Raumheizung mit Gas. Der Jahresverbrauch beträgt deshalb 21 300 Thermies, von denen 15 000 auf die Raumheizung entfallen.

¹⁰ Ein Vergleich zwischen der Entwicklung der Lebenskosten und derjenigen der Gas- und Elektrizitätstarife nach Verbrauchertypen ist erst ab September 1977 möglich, weil vor diesem Zeitpunkt nur zwei Verbrauchertypen berücksichtigt wurden.

Gastarife

Beim Gas ergibt sich ein anderes Bild, weil die Grossbezüger seit Beginn unserer Untersuchung anders behandelt wurden als Klein- und Normalbezüger. Um die Konkurrenzfähigkeit des umweltfreundlichen Gases zu Heizzwecken nicht zu gefährden, werden die Tarife für Grossbezüger - mindestens in der Tendenz und mit einer gewissen Verzögerung - den Heizölpreisen angepasst. Tarife für Klein- und Normalverbraucher hingegen folgen in etwa der allgemeinen Teuerung. So haben die Grossbezüger (Verbrauchertypen IV und V) von September 1977 bis Dezember 1982¹¹ - wegen der massiven Erhöhung der Heizölpreise (rund eine

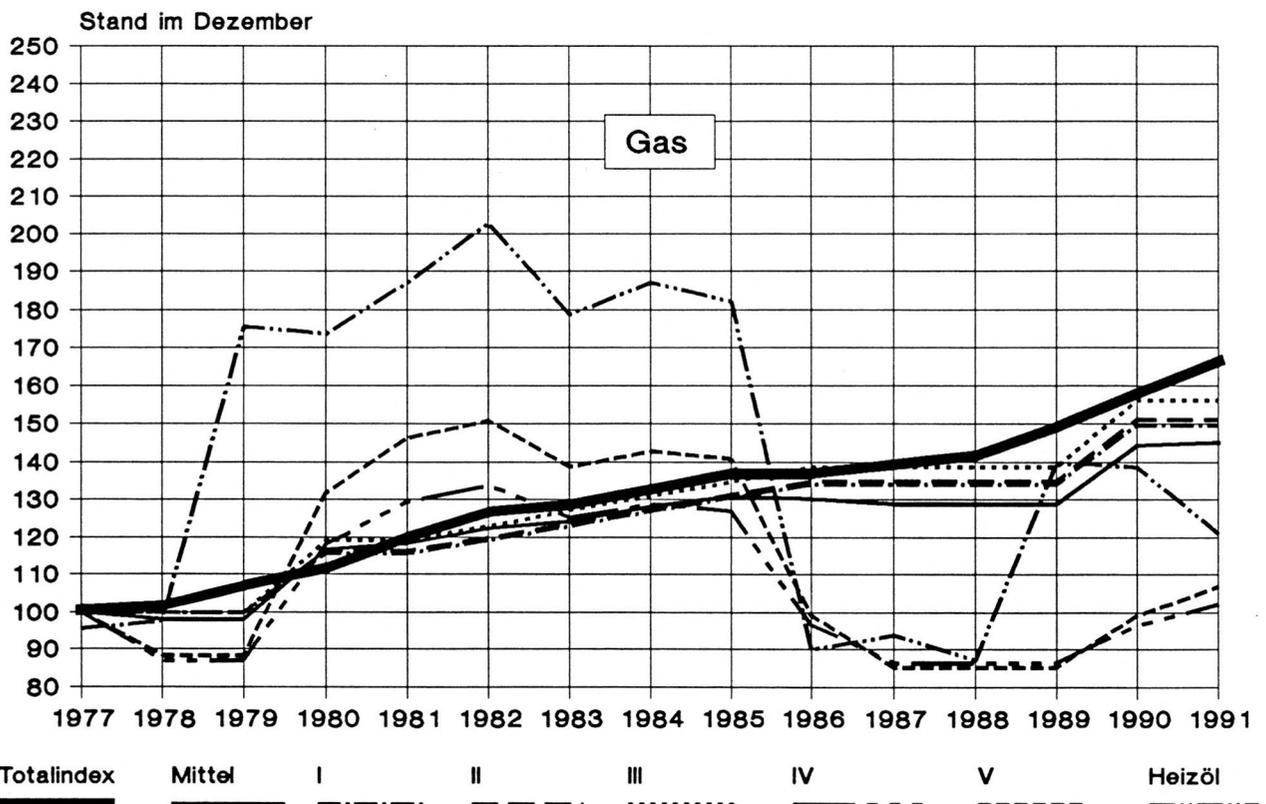
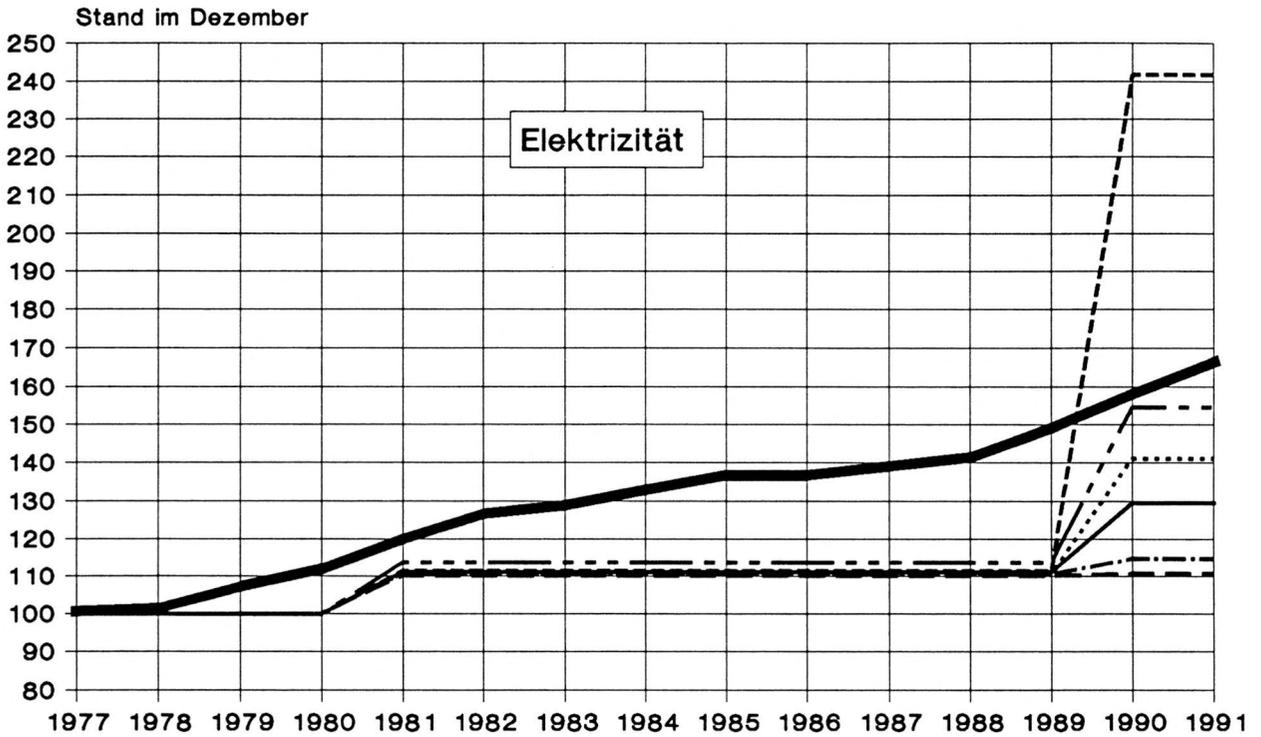
Verdoppelung in diesem Zeitraum) - ziemlich viel tiefer in die Tasche greifen müssen als die Kleinverbraucher: Während dieser Zeit erhöhten sich die Gaspreise für den Verbrauchertyp IV um 33,7% und für den Verbrauchertyp V gar um 50,9%. Für die anderen Bezüger aber belief sich die Erhöhung, je nach konsumierter Menge, nur auf 19,5% bis 23,4%. Nach der letzten Indexrevision verlief die Entwicklung umgekehrt: Von Dezember 1982 und Dezember 1991 stiegen die Preise zwischen 25,3% und 26,7% für die Verbrauchertypen I bis III, während die Grossbezüger weniger zahlen müssen als vor neun Jahren (-23,5% für den Typ IV und -29% für den Typ V).

7. Totalindex, Heizöl und Gas nach Verbrauchertypen seit 1974 - Veränderung in % zwischen zwei Anpassungen

Jahre	Totalindex	Heizöl	Gas Mittel	Nach Verbrauchertyp				
				I	II	III	IV	V
1974 - 1978	7,4	1,6	- 1,9	...	...	...	...	...
1978 - 1980	10,1	77,9	19,1	15,8	16,4	19,5	35,9	49,2
1980 - 1981	7,3	7,9	1,5	-	-	-	9,7	11,2
1981 - 1982	5,6	8,4	3,2	3,2	3,3	3,2	3,1	3,0
1982 - 1983	1,6	- 12,0	1,7	3,1	3,1	3,1	- 6,2	- 8,1
1983 - 1984	3,1	4,8	3,0	3,0	3,0	3,0	2,9	3,0
1984 - 1985	3,2	-2,7	2,3	2,9	2,9	2,9	-1,7	- 1,4
1985 - 1986	- 0,1	- 50,5	- 0,6	2,8	2,8	2,8	- 24,0	- 29,5
1986 - 1987	1,8	4,1	- 1,0	-	-	-	- 10,5	- 14,0
1987 - 1990	13,5	47,8	11,9	11,5	12,1	12,7	11,7	16,2
1990 - 1991	5,4	- 12,7	0,5	-	-	-	6,0	8,0
1974 - 1991	76,2	26,0	45,0	...	...	...	...	...
1977 - 1991	65,6	20,9	45,0	49,7	51,5	56,3	2,3	7,1

¹¹ Leider ist erst seit der Indexrevision 1977 eine Unterscheidung zwischen Klein- und Grossbezügern möglich.

3. Totalindex, Heizöl, Gas- und Elektrizitätstarife nach Verbrauchertypen seit 1977



Spitaltaxen

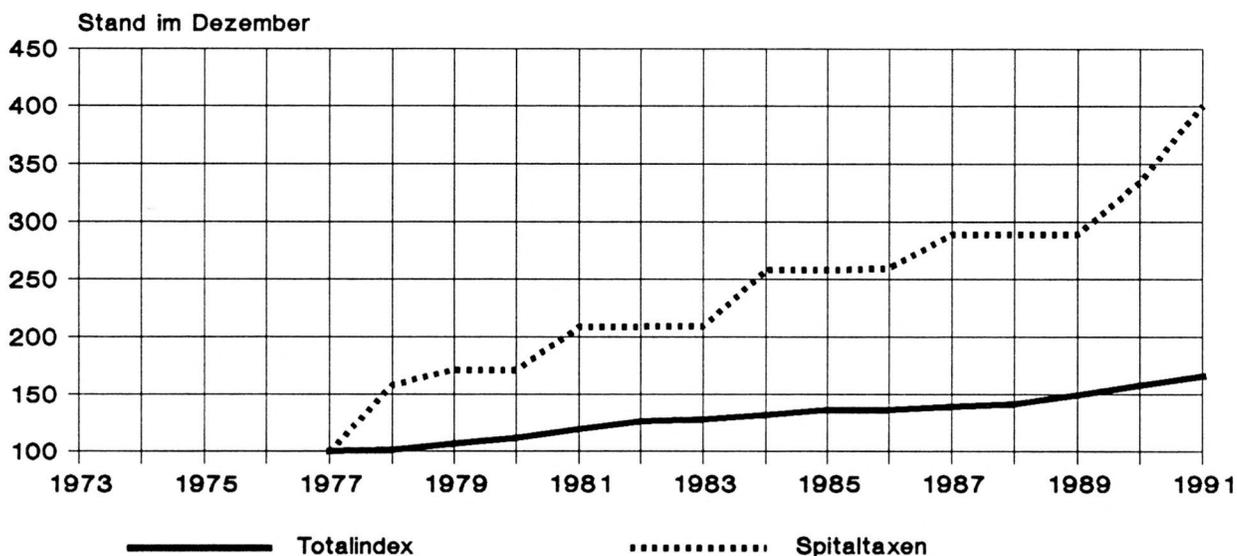
Wie bereits erwähnt, fällt die Entwicklung der Spitaltaxen völlig aus dem Rahmen. Heute kostet ein Spitalaufenthalt rund viermal so viel wie vor vierzehn Jahren¹². Auch hier erfolgten bis vor kurzem grössere Erhöhungen nur schubweise, aber gleichzeitig vergrösserte sich jedesmal der Abstand zum Gesamtindex. Seit 1989 verkürzen sich zudem die Intervalle zwischen den Aufschlägen. Blieben zwischen 1978 und 1989 die Taxen nach einem Aufschlag für je drei Jahre praktisch stabil, sind sie innerhalb der letzten zwei Jahre dreimal erhöht worden, und zwar um insgesamt 38,5%.

Schlussfolgerungen

Diese Darstellung macht deutlich, dass über die ganze Periode hinweg (schliesst man den Sonderbereich der Gesundheit aus) die öffentliche Hand in ihrer Preispolitik eher vorsichtig war und dass im einzigen Fall, in welchem die Tarife stärker stiegen als das allgemeine Preisniveau (VBZ), dies mit einer deutlichen Verbesserung des Angebotes verbunden war. Die Studie zeigt auch, dass die Preispolitik der öffentlichen Betriebe sehr stark von den Mechanismen, die eine Tariferhöhung erst ermöglichen, abhängig ist und dass dadurch der Staat in diesem Gebiet kaum die Möglichkeit hat, auf die Teuerung Einfluss zu nehmen, wenn man gleichzeitig der Grundsatz der verursachergerechten Finanzierung der öffentlichen Leistungen beachten muss oder will.

Catherine Pelli

4. Entwicklung des Totalindex und der Spitaltaxen von 1977 bis 1991



¹² Vgl. Texttabelle 1.

1. Entwicklung der einzelnen Teilindizes der öffentlichen Dienstleistungen bis 1991

Jahr	Total-index	Elektrischer Strom	Total-index	Gas	SBB	VBZ	PTT	Total-index	Verkehrssteuern	Konzessionsgebühren	
	Gewicht mit Basis										
1977	100,000	1,249	100,000	0,080	0,671	0,213	1,942	100,000	0,767	0,461	
1982	100,000	1,483	100,000	0,096	0,821	0,249	1,793	100,000	0,715	0,473	
	Indexstand im Dezember										
1973	...	...	...	...	...	...	...	100,0	100,0	100,0
1974	...	...	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	108,0	100,0	100,0
1975	...	...	103,1	100,0	100,0	101,3	104,5	111,4	100,0	100,0
1976	100,0	100,0	104,6	100,0	109,9	101,3	126,4	113,0	100,0	100,0	
1977	101,7	100,0	106,4	100,0	109,9	125,0	126,4	115,0	100,0	100,0	
1978	102,7	100,0	107,4	98,1	111,5	125,0	128,6	116,1	100,0	100,0	
1979	108,4	100,0	113,4	98,1	111,5	125,0	129,0	122,4	100,0	115,0	
1980	113,1	100,0	118,3	116,8	118,3	125,0	129,0	127,9	100,0	115,0	
1981	121,4	111,3	127,0	118,5	118,3	125,0	126,0	137,2	100,0	115,0	
1982	128,2	111,3	134,1	122,3	128,7	128,4	126,0	144,9	100,0	145,5	
1983	130,1	111,3	136,2	124,4	141,7	149,0	126,0	147,1	100,0	145,5	
1984	134,2	111,3	140,4	128,2	141,7	172,3	148,0	151,6	100,0	145,5	
1985	138,5	111,3	144,9	131,1	149,1	155,6	148,0	156,5	100,0	145,5	
1986	138,4	111,3	144,8	130,2	149,1	155,6	144,5	156,4	100,0	145,5	
1987	140,7	111,3	147,2	128,9	146,0	155,6	134,4	159,1	100,0	156,0	
1988	143,2	111,3	149,9	128,9	146,0	169,6	132,3	161,9	100,0	156,0	
1989	151,0	111,3	158,0	128,9	155,9	169,6	132,2	170,6	100,0	156,0	
1990	159,7	129,7	167,1	144,3	157,4	169,6	132,2	180,5	100,0	156,0	
1991	168,4	129,7	176,2	145,0	175,7	193,6	144,6	190,4	100,0	195,6	
	Indexstand im Dezember 1991 auf Basis										
1977	166,6	129,7	166,6	145,0	159,8	154,8	114,4	166,6	100,0	195,6	
1982	131,4	116,5	131,4	118,6	136,5	150,7	114,7	131,4	100,0	134,4	

2. Gas- und Elektrizitätstarife nach Verbrauchertypen¹ - Indexstand und Jahresveränderung seit 1977

Jahr	Total-index	Elektrizität					Gas					Verbrauchertyp					Heizöl				
		Mittel	I	II	III	IV	V	Mittel	I	II	III	IV	V	I	II	III		IV	V		
Indexstand im Dezember auf Basis September 1977 = 100																					
1977	100,6	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	95,5	
1978	101,6	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	98,1	100,0	100,0	100,0	87,0	88,2	88,2	88,2	87,0	87,0	87,0	87,0	88,2	97,5	
1979	107,2	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	98,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	175,6	
1980	111,9	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	116,8	100,0	100,0	100,0	115,8	116,4	116,4	116,4	116,4	116,4	116,4	116,4	116,4	173,5	
1981	120,1	111,3	110,7	110,3	110,8	114,0	118,5	110,7	110,3	110,8	114,0	116,4	116,4	116,4	116,4	116,4	116,4	116,4	116,4	187,2	
1982	126,8	111,3	110,7	110,3	110,8	114,0	122,3	110,7	110,3	110,8	114,0	122,3	122,3	122,3	122,3	122,3	122,3	122,3	122,3	203,0	
1983	128,8	111,3	110,7	110,3	110,8	114,0	124,4	110,7	110,3	110,8	114,0	124,4	124,4	124,4	124,4	124,4	124,4	124,4	124,4	178,6	
1984	132,8	111,3	110,7	110,3	110,8	114,0	128,2	110,7	110,3	110,8	114,0	128,2	128,2	128,2	128,2	128,2	128,2	128,2	128,2	187,2	
1985	137,0	111,3	110,7	110,3	110,8	114,0	131,1	110,7	110,3	110,8	114,0	131,1	131,1	131,1	131,1	131,1	131,1	131,1	131,1	182,1	
1986	136,9	111,3	110,7	110,3	110,8	114,0	130,2	110,7	110,3	110,8	114,0	130,2	130,2	130,2	130,2	130,2	130,2	130,2	130,2	190,1	
1987	139,2	111,3	110,7	110,3	110,8	114,0	128,9	110,7	110,3	110,8	114,0	134,3	134,3	134,3	134,3	134,3	134,3	134,3	134,3	93,8	
1988	141,7	111,3	110,7	110,3	110,8	114,0	128,9	110,7	110,3	110,8	114,0	134,3	134,3	134,3	134,3	134,3	134,3	134,3	134,3	87,3	
1989	149,4	111,3	110,7	110,3	110,8	114,0	128,9	110,7	110,3	110,8	114,0	134,3	134,3	134,3	134,3	134,3	134,3	134,3	134,3	140,1	
1990	158,0	129,7	114,8	111,1	141,2	154,9	144,3	114,8	111,1	141,2	154,9	149,7	149,7	149,7	149,7	149,7	149,7	149,7	149,7	138,6	
1991	166,6	129,7	114,8	111,1	141,2	154,9	145,0	114,8	111,1	141,2	154,9	149,7	149,7	149,7	149,7	149,7	149,7	149,7	149,7	120,9	
Indexstand im Dezember auf Basis Dezember 1982 = 100																					
1991	131,4	116,5	103,7	100,7	127,4	135,9	118,6	103,7	100,7	127,4	135,9	125,3	125,3	125,3	126,0	126,7	126,7	126,7	126,7	59,6	
Veränderung in Prozent gegenüber dem Vorjahres-Dezember																					
1978	1,0	-	-	-	-	-	- 1,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,1	
1979	5,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-80,1	
1980	4,4	-	-	-	-	-	19,1	-	-	-	15,8	16,4	16,4	16,4	19,5	19,5	19,5	19,5	19,5	- 1,2	
1981	7,3	11,3	10,7	10,3	10,8	14,0	1,5	11,6	10,3	10,8	14,0	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	7,9	
1982	5,6	-	-	-	-	-	3,2	-	-	-	-	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	8,4	
1983	1,6	-	-	-	-	-	1,7	-	-	-	-	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,0	
1984	3,1	-	-	-	-	-	3,0	-	-	-	-	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	- 12,0	
1985	3,2	-	-	-	-	-	2,3	-	-	-	-	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	4,8	
1986	- 0,1	-	-	-	-	-	- 0,6	-	-	-	-	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	- 2,7	
1987	1,7	-	-	-	-	-	- 1,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-50,5	
1988	1,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,1	
1989	1,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	- 6,9	
1990	5,8	16,5	3,7	0,7	27,4	35,9	11,9	116,7	0,7	27,4	35,9	11,5	11,5	12,1	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7	60,5	
1991	5,4	-	-	-	-	-	0,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	- 1,0	
																					- 12,7

¹ Vgl. Fussnote 9 im Textteil