

Uniques exemplaire



84.058

Preisüberwachung. Bundesgesetz  
Surveillance des prix. Loi

## **Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale**

**Verhandlungen des Nationalrates und des Ständerates**

**Délibérations du Conseil national et du Conseil des Etats**



**DOKUMENTATIONSDIENST DER BUNDESVERSAMMLUNG  
SERVICE DE DOCUMENTATION DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE**

× 129/84.058 *n* Preisüberwachung. Bundesgesetz

Botschaft und Gesetzesentwurf vom 30. Mai 1984 (BBl II, 755) zu einem Preisüberwachungsgesetz (PüG).

N *Butty*, Ammann-Bern, Auer, Borel, Chopard, Fischer-Hägglingen, Fischer-Sursee, Frey-Neuenburg, Früh, Hess, Hofmann, Jaggi, Jeanneret, Keller, Koller Arnold, Meizoz, Müller-Scharnachtal, Neukomm, Perey, Tschuppert, Uchtenhagen, Weber-Schwyz, Weber Monika (23)

S *Gerber*, Affolter, Bürgi, Debétaz, Genoud, Kündig, Lauber, Letsch, Meier Hans, Miville, Muheim, Reymond, Weber (13)

1985 8. Februar. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1985 1. Oktober. Beschluss des Ständerates abweichend vom Beschluss des Nationalrates.

1985 3. Dezember. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.

1985 12. Dezember. Beschluss des Ständerates: Zustimmung.

1985 20. Dezember. Beschluss des Nationalrates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

1985 20. Dezember. Beschluss des Ständerates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

Bundesblatt 1986 I, 69; Ablauf der Referendumsfrist: 14. April 1986

× 129/84.058 *n* Surveillance des prix. Loi

Message et projet de loi du 30 mai 1984 (FF II, 781) concernant la surveillance des prix (LSPr).

N *Butty*, Ammann-Berne, Auer, Borel, Chopard, Fischer-Hägglingen, Fischer-Sursee, Frey-Neuchâtel, Früh, Hess, Hofmann, Jaggi, Jeanneret, Keller, Koller Arnold, Meizoz, Müller-Scharnachtal, Neukomm, Perey, Tschuppert, Uchtenhagen, Weber-Schwyz, Weber Monika (23)

E *Gerber*, Affolter, Bürgi, Debétaz, Genoud, Kündig, Lauber, Letsch, Meier Hans, Miville, Muheim, Reymond, Weber (13)

1985 8 février. Décision du Conseil national modifiant le projet du Conseil fédéral.

1985 1<sup>er</sup> octobre. Décision du Conseil des Etats avec des divergences.

1985 3 décembre. Décision du Conseil national avec des divergences.

1985 12 décembre. Décision du Conseil des Etats: Adhésion.

1985 20 décembre. Décision du Conseil national: La loi est adoptée en votation finale.

1985 20 décembre. Décision du Conseil des Etats: La loi est adoptée en votation finale.

Feuille fédérale 1986 I, 70; délai d'opposition: 14 avril 1986

Nationalrat  
Conseil national

Sitzung vom 5./8.2.1985  
Séance du

**Dritte Sitzung – Troisième séance**

Dienstag, 5. Februar 1985, Nachmittag

Mardi 5 février, 1985, après-midi

15.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Koller Arnold

84.058

**Preisüberwachung. Bundesgesetz  
Surveillance des prix. Loi**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 30. Mai 1984 (BBl II, 756)

Message et projet de loi du 30 mai 1984 (FF II, 781)

**Antrag der Kommission**

Eintreten

**Proposition de la commission**

Entrer en matière

**Präsident:** Die Fraktionspräsidentenkonferenz beantragt Ihnen hier einstimmig, die Eintretensdebatte wie beim Kartellgesetz auf die Mitteilungen der Kommissionsberichterstatter und der Fraktionssprecher zu begrenzen. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt.

**M. Butty, rapporteur:** Le 30 mai 1984, le Conseil fédéral nous a soumis le projet de loi concernant la surveillance des prix. Ce faisant, il s'est acquitté du mandat que le peuple et les cantons suisses lui avaient donné le 28 novembre 1982 en acceptant l'initiative populaire «tendant à empêcher des abus dans la formation des prix». Je souligne le fait qu'il s'agit d'un mandat populaire; cette considération devra guider et éclairer nos débats.

L'article 31<sup>ter</sup> de la constitution fédérale pose comme principe fondamental une surveillance des prix basée sur la politique de concurrence. Il s'agit par ce moyen d'empêcher la formation de prix abusifs pour les biens et les services offerts par des cartels ou des organisations analogues, qu'ils soient de droit privé ou de droit public.

Le Conseil fédéral s'est mis à l'œuvre rapidement et a élaboré dans les meilleurs délais une solution pragmatique concrétisée sous la forme d'un projet de loi simple et compréhensible. Considérant en outre qu'en raison de la matière la réglementation proposée aurait fait figure de corps étranger dans la loi sur les cartels, il a choisi de l'ancrer dans une loi spéciale.

Notre commission a relevé avec satisfaction que ce projet de loi – comme je l'ai souligné – était simple et compréhensible, ce qui est indispensable pour une loi destinée à l'ensemble de notre peuple.

Quant à son contenu, le projet de loi du Conseil fédéral se caractérise par les points essentiels suivants – qui ont d'ailleurs fait l'objet d'un examen très approfondi et minutieux de notre commission:

D'abord, la surveillance des prix doit être confiée à une seule personne.

Deuxièmement, le champ d'application de la loi correspond approximativement à celui que couvre la loi sur les cartels dans la mesure où il s'étend au prix des biens, des crédits et des services. Il exclut, en revanche, les salaires.

Troisièmement, le Surveillant des prix doit fonder son activité tant sur ses propres observations que sur des dénonciations émanant de tiers. Il n'a, en revanche, pas d'obligation d'annoncer des augmentations de prix. Une seule remarque

encore pour éviter des malentendus: lorsque je parle du «Surveillant des prix», il va de soi qu'il peut s'agir de la «Surveillante des prix».

Quatrièmement, l'industrie est liée à la notion de concurrence efficace et son existence doit être établie en recourant à divers éléments d'appréciation choisis et fixés dans la loi. Cinquièmement, le maintien de prix abusifs ou l'augmentation abusive de prix doivent être corrigés en priorité au moyen de règlements informels, à l'amiable et, à défaut, par décision du Surveillant des prix.

Enfin, en cas d'augmentations de prix de cartels ou d'organisations analogues arrêtées ou approuvées par des autorités législatives ou exécutives, le Surveillant des prix ne peut qu'émettre des recommandations. Il est cependant fondé à les publier.

Notre commission s'est penchée à deux reprises, lors de deux séances de deux jours, sur le projet du Conseil fédéral. C'est à l'unanimité qu'elle a décidé d'entrer en matière, montrant par là son adhésion à l'idée de régler la surveillance des prix dans une loi spéciale et non dans le contexte de la loi sur les cartels. Mais il va de soi que la surveillance des prix ne pourra s'exercer indépendamment du droit des cartels, tant'il est vrai qu'elle ne peut intervenir que lorsque la concurrence ne joue plus. C'est là un des fils conducteurs du nouvel article constitutionnel.

Lors de la discussion de détail, les propositions du Conseil fédéral ont été le plus souvent acceptées. Divers points ont en outre donné lieu à des discussions approfondies.

C'est le cas par exemple de l'intégration des crédits dans le champ d'application à raison de la matière de la loi, de la situation du Surveillant des prix en tant que personne unique ou de la durée de son mandat, de l'obligation générale d'annoncer des augmentations de prix qui ne figurait pas dans le projet du Conseil fédéral, de la notion de concurrence efficace, des mesures applicables aux prix arrêtés ou approuvés par les autorités ainsi que des voies de recours. Je me propose d'aborder rapidement ces diverses dispositions pour préciser dans quelle mesure les conceptions de la commission s'écartent du projet et de l'avis du Conseil fédéral.

Je commence par les crédits et notamment les intérêts et les intérêts hypothécaires. L'intégration des crédits dans le champ d'application de la surveillance des prix n'a été acceptée qu'à une faible majorité par la commission. Celle-ci a consacré beaucoup de temps à l'examen de cette question et a en outre procédé à l'audition d'un membre du directoire de la Banque nationale suisse, le Directeur général Lusser. L'article constitutionnel sur la surveillance des prix se réfère aux biens et aux services; il englobe donc également l'ensemble des services offerts par les banques, comme le fait la loi sur les cartels. Ce sont donc tous les crédits et non pas uniquement certains types de crédits qui doivent être soumis à la surveillance des prix. Une surveillance sélective des intérêts aurait, de l'avis de votre commission, eu pour conséquence d'entraîner des effets négatifs de distorsion, d'une part, et d'ouvrir la porte à de nombreuses possibilités de détournement de la loi, d'autre part. Pour ces raisons, la seule soumission des crédits hypothécaires à la surveillance des prix a été rejetée. La Banque nationale partageait d'ailleurs cet avis. On peut concevoir que la soumission des crédits à la surveillance des prix puisse entrer en conflit avec la politique monétaire de la Banque nationale. Cette politique tend à assurer un niveau général des prix le plus bas possible. Au nombre des moyens permettant d'agir sur la masse monétaire figurent l'achat, respectivement la vente, d'actifs aux banques et l'octroi, respectivement le retrait ou la limitation, des crédits. Pour atteindre ces objectifs en la matière, la Banque nationale fixe des taux d'intérêt tels que le taux d'escompte, le taux des avances sur titres ou le taux des reports. Or précisément dans ce domaine, à savoir la détermination des taux d'intérêt par la banque d'émission, le Surveillant des prix n'a pas à intervenir. Dans le contexte de la lutte contre le renchérissement, il faut s'attendre, dans une première phase, à des taux d'intérêt toujours plus élevés. Le Surveillant des prix pour-

rait être incité – et c'est la crainte de certains d'entre nous – sous la pression du public, à intervenir et à contrecarrer la hausse générale des taux d'intérêt voulue par la Banque nationale. Aussi les compétences respectives de celui-ci – le Surveillant des prix – et de celle-là – la Banque nationale – ont-elles déjà été clairement délimitées dans le message du Conseil fédéral qui précise que «la Banque nationale doit pouvoir indiquer à l'économie, à travers le taux de l'intérêt, ses intentions sur le plan de la politique monétaire. Les taux d'intérêt doivent donc être mobiles et réagir aux mesures de politique monétaire. Il incombe au Surveillant des prix d'intervenir là où cette réaction est retardée, limitée ou empêchée par des cartels ou des organisations analogues.» On retrouve toujours cette notion de cartels ou d'organisations analogues.

De fait, dans le projet de loi sur la surveillance des prix, la Banque nationale n'est même pas tenue de prendre l'avis du Surveillant. C'est pour elle la seule manière de préserver son entière liberté de manœuvre dans le domaine monétaire. Elle a d'ailleurs reconnu que cette liberté de manœuvre était intégralement protégée et assurée dans le projet de loi qui vous est soumis.

Au cours des délibérations, la question de savoir si la surveillance des intérêts pourrait conduire à une dissolution ou à un renforcement des ententes cartellaires déjà existantes fut autant discutée que celle de savoir si elle pourrait, le cas échéant, entraîner des modifications structurelles – comme l'ont craint plusieurs membres de la commission – non désirables dans le secteur bancaire, en particulier à l'égard des banques cantonales et surtout régionales. De telles modifications structurelles interviennent déjà aujourd'hui, en l'absence d'une loi sur la surveillance des prix. Enfin, la volonté du peuple de soumettre les intérêts, spécialement hypothécaires, comme précédemment, à la surveillance des prix est indéniable, il suffit de relire les documents qui ont servi de base à la préparation de l'initiative ainsi qu'à l'ensemble des débats qui ont abouti au résultat positif du vote populaire du 28 novembre 1982.

Comme les discussions relatives à la votation sur l'initiative populaire l'ont constamment mis en évidence, la surveillance des prix doit être confiée, à notre avis comme à celui du Conseil fédéral, à une seule personne, et en aucun cas à une autorité collégiale. C'est là la seule manière de garantir un traitement rapide et efficace des affaires. La question de la délimitation des compétences entre la Commission des cartels et la Surveillant des prix est importante également. A l'avenir, en effet, deux autorités traiteront de questions concernant la politique de concurrence. Aussi l'indépendance totale du Surveillant des prix par rapport à l'administration et à la Commission des cartels, préconisée par certains membres de la commission, n'est-elle pas envisageable. Il n'en demeure pas moins que, malgré cette coopération, le Surveillant des prix prendra ses décisions de manière indépendante.

La majorité de la commission se rallie à l'avis du Conseil fédéral pour renoncer à l'instauration d'une obligation d'annoncer, qu'elle soit générale ou sélective, lorsque des hausses de prix sont envisagées. Ainsi le danger d'une trop grande surcharge administrative est prévenu, tant pour les entreprises ou organisations concernées que pour le Surveillant des prix lui-même. En outre, une obligation générale d'annoncer ne se justifie précisément pas dans un régime de surveillance des prix motivée par la politique de concurrence. Il convient en revanche, et c'est là une nouveauté de la commission, de créer la possibilité d'effectuer sur demande des enquêtes préalables. Lorsque des cartels ou des organisations analogues annoncent qu'ils envisagent des augmentations de prix, le Surveillant des prix devra décider dans les trente jours s'il n'a pas d'objection à présenter quant à ces augmentations. Cette disposition devrait contribuer à faciliter et à encourager les règlements informels, à l'amiable, ce qui est sans doute dans l'intérêt des entreprises.

D'autre part, le Conseil fédéral ne définit le concept de concurrence efficace au fondement de la constatation d'un

abus de prix que du point de vue de l'acheteur. La commission étend en revanche ce concept à celui du vendeur et propose la formulation suivante: «Il y a concurrence efficace lorsqu'il existe en particulier sur le marché en question, à côté du cartel et de l'organisation analogue, des vendeurs exerçant une concurrence de prix effective permettant aux acheteurs – on voit là l'équilibre vendeurs-acheteurs – de prendre en considération des offres comparables sans qu'il en résulte pour eux des efforts considérables.» Il sera ainsi possible de tenir compte, raisonnablement, non seulement du prix mais aussi de l'élément qualité. Cela étant, même avec cette définition, il appartiendra à la pratique de trouver des critères d'application adéquats.

La notion d'abus de prix, en revanche, ne fait pas l'objet d'une définition propre. Cela peut toutefois se justifier dans la mesure où le projet de loi met à disposition du Surveillant des prix différents critères qui lui laissent un certain pouvoir d'appréciation. Il lui incombera en effet, pour apprécier l'existence d'un abus de prix dans un cas d'espèce, de retenir des éléments adéquats, tels que – je cite, car c'est très important –: «l'évolution des prix sur des marchés comparables, la nécessité de réaliser des bénéfices équitables, l'évolution des coûts, des prestations particulières inhérentes aux entreprises et des situations particulières inhérentes au marché». Ce sont là les problèmes structurels auxquels je faisais allusion tout à l'heure, spécialement en matière bancaire. Toutefois, la notion d'abus ne saurait en aucun cas avoir pour effet de restreindre les possibilités de gain des entreprises au point que leurs capacités d'investir, et finalement leur aptitude à la concurrence, s'en trouvent compromises.

La majorité de la commission a suivi la proposition du Conseil fédéral relative aux mesures en cas de prix fixés ou approuvés par les autorités. C'est un sujet qui sera certainement très discuté au sein de notre conseil. Dans les cas où des autorités législatives ou exécutives sont compétentes, le Surveillant des prix n'a ainsi aucun droit décisionnel, mais uniquement celui de faire des recommandations. Vu sous l'angle du droit public, il serait en effet pour le moins contestable qu'un Surveillant des prix intégré à l'administration puisse se voir reconnaître un pouvoir de décision à l'encontre des plus hautes autorités politiques de notre Etat. Cela reviendrait à instituer une véritable subordination des plus discutables de ces autorités – même le Conseil fédéral ou le Parlement seraient concernés – au Surveillant et à négliger le fait que ces organes portent la responsabilité politique pour la formation de ces prix.

Etant donné qu'avant de statuer définitivement, les législatifs ou les exécutifs seront tenus d'annoncer les augmentations de prix des cartels de droit public au Surveillant, ils pourront ainsi arrêter leur décision définitive en ayant connaissance des recommandations du Surveillant. Quant au droit du Surveillant des prix de publier ces recommandations, il doit servir à renforcer leur portée.

En revanche, la majorité de la commission rejette une proposition tendant à soumettre les prix approuvés par des exécutifs à la procédure normale de la surveillance des prix, elle rejette également l'idée de soustraire les législatifs à toute surveillance des prix.

S'agissant des voies de recours, la commission vous invite, en tout cas vous invitait, à créer une autorité de recours indépendante statuant en dernière instance. Les motifs suivants peuvent être repris à l'appui de cette proposition de votre commission qui était unanime. Il s'agit par principe de décharger le Tribunal fédéral et notamment, comme c'est le cas en l'espèce, de le décharger d'une tâche qu'il n'a jamais demandée ni d'ailleurs beaucoup appréciée.

Une autorité de recours indépendante peut être composée de spécialistes expérimentés et le Tribunal fédéral ne s'est jamais senti très à l'aise dans les questions de droit économique. Enfin, et cela est important en cette matière, une limitation des voies de droit est propre à assurer un déroulement plus rapide de la procédure, ce qui est très important aussi bien pour les consommateurs que pour les entreprises et les vendeurs.

A la suite du vote de ce matin, il y aura lieu de réfléchir à la portée de ces arguments en rapport avec ceux qui militent pour une coordination souhaitable avec la loi sur les cartels. Je termine ici mon exposé sur ces dispositions qui ont fait l'objet de débats très approfondis au sein de votre commission. La discussion de détail nous donnera d'ailleurs encore la possibilité de nous exprimer de manière plus complète sur ces divers articles.

Je voudrais, également au nom de l'ensemble de notre commission, remercier M. Furgler, président de la Confédération, pour la loi simple et pragmatique qu'il a préparée dans des délais rapides, la commission l'a spécialement noté, le remercier également pour son soutien durant nos délibérations ainsi que ses collaborateurs. Je voudrais aussi exprimer notre gratitude au professeur Schluemp, président de la Commission des cartels, ainsi qu'à la Banque nationale suisse pour leur très précieuse collaboration. En conclusion, je vous invite, au nom de votre commission unanime, à entrer en matière sur ce projet.

**Auer, Berichterstatter:** Gestatten Sie mir drei Vorbemerkungen. Erstens: Als am Sonntag der Telefonanruf kam, ob ich vorzeitig, schon am Montag, das Kartellgesetz vertreten könne, hatte ich meine Vorbereitungen dafür noch nicht beendet und überdies die Absicht, während der parlamentarischen Waldsterbens-Debatte in aller Ruhe die Berichterstattung zur Preisüberwachung vorzubereiten. Dazu kam zweitens eine weitere Pechsträhne: die Beratung des Kartellgesetzes ging viel schneller über die Bühne, als es das kluge Büro des Nationalrates gehnt hatte. Das hat mich noch mehr in den Schneider gebracht. Ich muss somit jetzt etwas improvisieren und bitte um entsprechende Nachsicht. Drittens möchte ich versuchen, nicht zu wiederholen, was in der Botschaft steht und was Herr Butty soeben in ausgewogener Weise über die Kommissionsarbeit berichtet hat.

In der Erfüllung des uns übertragenen Auftrages der Verfassung gibt es unter anderem fünf Schwierigkeiten und dabei allerlei nicht leicht zu lösende Aufgaben. Erstens haben wir – Bundesrat und Parlamentsmehrheit – im November 1982 eine eklatante politische Niederlage erlitten. Wir sind jetzt verpflichtet, etwas zu tun, was wir nicht wollen. Der Befehl des Volkes, es dennoch zu tun, ist zwar für einen Demokraten selbstverständlich. Dennoch sind alleweil gewisse seelische Hindernisse zu überwinden, wenn man etwas tun muss, woran man selber nicht oder nicht ganz recht glaubt. Der Verfassungstext ist zweitens nicht völlig klar und kollidiert überdies mit anderen Verfassungsbestimmungen, vor allem, was die öffentlichen Unternehmen betrifft. Es sollen also gemäss Wortlaut von Artikel 31 septies BV zum Beispiel durch den Bund Preise herabgesetzt werden; die er selbst heraufgesetzt hat. Wenn die Befugnis hierfür an einen Preisüberwacher geht, soll dieser Beschlüsse, zum Beispiel solche des Bundesrates – der ihn zuvor gewährt hat –, als nicht zulässig erklären können. Auch wird der «Missbrauch in der Preisbildung» nirgends näher umschrieben. Hier haben wir gleiche Interpretationsschwierigkeiten wie beim Kartellrecht, wo die Verfassung auch keine objektiven Kriterien nennt – und nicht nennen kann.

Wir haben uns drittens nicht nur an die Verfassung zu halten, sondern auch an den Volkswillen. Sind aber hier der Volkswille und der Verfassungstext identisch? Sicher ist: das Volk wollte wieder eine Preisüberwachung wie in den siebziger Jahren. Aber damals bestand eine konjunkturpolitisch motivierte Preisüberwachung, diesmal soll es eine wettbewerbspolitische werden. Das ist eindeutig. Von «Missbräuchen in der Preisbildung», von «marktmächtigen Unternehmen und Organisationen, insbesondere von Kartellen und kartellähnlichen Gebilden» ist die Schreibe. Aber selbst in der Kommission ist immer wieder und irrümlicherweise mit der früheren Preisüberwachung verglichen worden. Damals waren alle Preise der Preisüberwachung unterstellt. Diesmal sind es nur jene, wo kein wirksamer Wettbewerb herrscht, also ein erheblicher Unterschied. Gewiss lässt sich sagen, dass der Volkswille wieder eine personifizierte Preisüberwachung wollte, obwohl auch dies nicht in

der Verfassung steht. Diesem Willen wird die Vorlage gerecht, ebenso dem wohl eindeutig zum Ausdruck gekommenen Volkswillen, man möchte in irgendeiner Form wieder eine Klagemauer haben, wo sich der Konsument gegen die Unbill des Lebens beschweren kann.

Weniger einfach ist es, einem anderen Postulat des Volkswillens Genüge zu tun, nämlich der Unterstellung der öffentlichen Betriebe. Diese sind zwar selten Kartelle oder kartellähnliche Gebilde des öffentlichen Rechts, aber fast immer marktmächtig. Dabei brauchen sie nicht so gross zu sein wie beispielsweise die PTT. Das Wasserwerk in einer kleinen Gemeinde ist ein Monopolbetrieb, und für seine Konsumenten ist dessen Stellung durchaus marktmächtig. Das gleiche Volk, das hier einer Einzelperson die Vollmacht erteilen will, in das Preisgefüge einzugreifen, das gleiche Volk wählt Gemeinderäte und Regierungsräte, wählt kantonale und eidgenössische Parlamente oder Genossenschaftsräte in Elektrizitätsverteilungsgesellschaften, es wählt Behörden, welche dieses Preisgefüge in erheblichem Masse bestimmen. Oder das Volk bestimmt die Preise selbst, an Gemeindeversammlungen oder an der Urne. Diese Kompetenzdelegation an einen einzelnen (oder eine einzelne) ist nicht gerade leicht mit unserem demokratischen Selbstverständnis in Einklang zu bringen.

Frau Monika Weber, die ebenso gescheite wie charmante Triumphatorin der Preisüberwachungsabstimmung vom November 1982, erklärte am letzten Sonntag im Fernsehen: «Selbstverständlich» müssten die öffentlichen Unternehmen der Preisüberwachung unterstellt werden – richtig, das steht in der Verfassung –, und weiter: «Selbstverständlich» seien Gemeindeversammlungsbeschlüsse davon ausgenommen. Das steht aber nicht in der Verfassung. Dass die Interpretation des Volkswillens und die Einhaltung der übrigen Verfassungsbestimmungen (es gibt ja auch noch einige andere) in den Kantonen und im Bund nicht gerade leichte Aufgaben sind, zeigen Ihnen die Minderheitsanträge zu Artikel 2, 4 und 13.

Die vierte Schwierigkeit, dass nämlich mit der Preisüberwachung nicht nur Wettbewerbspolitik gemacht werden soll – ihre eigentliche, im übrigen durchaus erwünschte Aufgabe –, zeigte wiederum die Fernsehdiskussion vom Sonntag. Da war viel von den höheren SBB-Tarifen die Rede, die demnächst in Kraft treten und denen das böse Parlament indirekt beim SBB-Budget zugestimmt hat. Vom «gerechten Preis» bei den PTT war nicht die Rede. Sollen wir die Zeitungstaxen erhöhen und damit die kleinen Zeitungen in Schwierigkeiten bringen? Sollen wir die Paketpost kosten deckend machen und damit gewisse regionale Härten – vor allem in den Berggebieten – schaffen? Sollen wir die Taxen der Reisepost erhöhen und damit noch mehr Verkehr dem öffentlichen Verkehr entziehen? Oder umgekehrt: Das Telefon rentiert. Es trägt die Defizite der drei genannten Branchen. Was sagt aber die Preisüberwachung zu den – allein betrachtet – offensichtlich überhöhten Telefongebühren? Das sind Monopolpreise eines marktmächtigen Unternehmens; sie haben fast nichts mit Wettbewerbspolitik zu tun. Sie dienen nicht nur zur Deckung von Kosten, sondern es sind in hohem Masse auch politische Preise, nach öffentlichen Interessen ausgerichtet und ausgeknobelt. Dasselbe gilt für die SBB, die allerdings nicht ohne Konkurrenz sind. Da wurde an dem sonntäglichen Erbauungsunterricht als quasi selbstverständlich angenommen, der Preisüberwacher habe eben auch etwas in Verkehrspolitik zu machen. Wenn das auch noch dem Umweltschutz und der Gesundheit des sterbenden Waldes dient, dann um so besser...

Sie sehen die Gefahren, wenn die Beurteilungselemente in Artikel 12 des Preisüberwachungsgesetzes allzusehr auf die leichte Schulter genommen werden. Die fünfte und letzte Schwierigkeit ist die Frage des «gerechten Preises». Ich habe Ihnen gestern hier etwas über die Geschichte der Monopole und Kartelle und der Massnahmen erzählt, die immer wieder dagegen ergriffen worden sind. Aber ebenso alt ist die Geschichte der Preisstopps, der Preiskontrollen und der Preisüberwachungen. Die Preispolitik ist nämlich vermutlich das älteste Mittel der Wirt-

schaftspolitik. Wenn Sie einmal in Paris sind, dann besuchen Sie den Louvre, und Sie finden dort, in Stein gemetzt, den Codex Hammurapi. Er stammt vom gleichnamigen babylonischen König, der rund 1700 Jahre vor Christus lebte. Darauf finden Sie die ältesten bekannten Preisvorschriften, unter anderem Mietpreise für Knechte und Hirten, für Dreschtiere, Gespanne und Wagen. Auch der römische Kaiser Gajus Aurelius Valerius Diokletian – ich wusste den Vornamen nicht, aber ich finde ihn so schön, dass ich ihn gern sage – erliess im Jahre 301 nach Christi Preisvorschriften für zahlreiche lebenswichtige Waren, für Löhne, aber auch für das Geldausleihen. Umfangreich ist das Schrifttum der Scholastiker über den gerechten Preis (und den gerechten Lohn), so beim alten Kirchenlehrer Augustin, bei Albertus und vor allem bei Thomas von Aquin.

All diese Preisvorschriften, auch jene der neueren Zeit, haben zumindest zweierlei gemeinsam: Sie waren stets populär und daher bei den Politikern immer wieder beliebt, und sie waren längerfristig nie von Nutzen, weil sie immer wieder umgangen wurden oder anderweitig zusammenbrachen. Ja, sie haben sich oft kontraproduktiv ausgewirkt und wurden dann schleunigst wieder aufgehoben.

Eine interessante Feststellung zur Genesis der heutigen Vorlage: Sie entspringt den von uns im Dezember 1972 beschlossenen Konjunkturdämpfungsmassnahmen und war, neben recht gravierenden Eingriffen des Staates in die Kreditpolitik und in den Baumarkt, eine sogenannte «flankierende Massnahme». Niemand wollte damals so recht daran glauben. Aber es war die einzige jener Massnahmen, die populär wurde, nicht nur bei uns: Im Jahre 1977 musste ich in Tokio in einem Hotel auf einen Gast warten, und aus lauter Langeweile stellte ich das Fernsehen ein. Wer erscheint am Bildschirm? – Preisüberwacher Schlumpf. Im gleichen Jahr habe ich einen Brief eines englischen Parlamentsabgeordneten erhalten, der mir schrieb, wir hätten scheint's in der Schweiz mit einer Preiskontrolle die Inflation wieder in den Griff bekommen. Ich möchte ihm doch die Vorlage – tunlichst auf Englisch – schicken, damit er etwas Ähnliches im Unterhaus einbringen könne. Auch dort machte der Glaube selig.

Es ist doch erstaunlich, dass nicht ein einziges Kommissionsmitglied ein einziges Mal in der Eintretensdebatte oder bei der Detailberatung sagte, die Preisüberwachung nütze etwas gegen die Teuerung: ihr eigentlicher ursprünglicher Zweck.

Ich möchte mit der Aufzählung dieser Schwierigkeiten ja nicht die Vorlage als solche in Frage stellen. Schwierigkeiten sind schliesslich da, um überwunden zu werden. Dabei haben uns in der Kommission wesentlich geholfen: Herr Bundespräsident Furgler, Herr Professor Schluop, Präsident der Kartellkommission, Herr Dähler vom Sekretariat der Kartellkommission, Herr Fröhlicher vom EDV und Herr Zumstein vom Bundesamt für Konjunkturfürsorge. Aber trotz dieser Massierung von Intelligenz konnten nicht alle Schwierigkeiten überwunden werden. Sie ersehen dies aus der grossen Anzahl von Minderheitsanträgen auf der Fahne.

Völlig deplaziert ist der Vorwurf, die Präsentation der behandlungsreifen Vorlage habe zu lange gedauert. Erstens musste – auch das ist eine Verfassungsvorschrift – eine Vernehmlassung durchgeführt werden. Zweitens brauchte die Abklärung der erwähnten heiklen Fragen logischerweise etwas Zeit, etwa jene des Einbezugs der Kredite in den Geltungsbereich. Drittens war die Frage des Einbaus der Preisüberwachung in das Kartellgesetz gründlich zu prüfen. Es gab gute Gründe dafür. Die Kommission Kartellgesetz hat sich dann aber selbst aus verschiedenen Gründen dagegen ausgesprochen. Schliesslich hatten Verwaltung und Parlament in den vergangenen zwei Jahren auch noch verschiedene andere dringliche Aufgaben zu erfüllen...

Was die ordnungspolitische Seite betrifft, ist natürlich aus der Sicht der Marktwirtschaft jegliche Preisüberwachung ein Sündenfall. Diese Preisüberwachung ist es jedoch weniger als die frühere, umfassendere, auch wenn es jetzt eine Dauereinrichtung wird. Aber die neue Preisüberwachung ist wettbewerbspolitisch orientiert. Sie trägt möglicherweise

allein durch ihre Existenz – in gleicher Weise wie das Kartellgesetz – zu mehr Wettbewerb bei. Diesen ersetzen kann sie allerdings nicht. Insofern kann die Kröte, wenn auch widerwillig, selbst von einem guten Liberalen geschluckt werden. Die Kommission trat zweimal zu eintägigen Sitzungen zusammen und empfiehlt Ihnen einstimmig Eintreten.

Frau Weber Monika: Ich glaube, ein grosser Teil des Schweizervolkes ist froh, endlich zu hören, dass es in Sachen Preisüberwachung vorwärts geht. Viele Bürger warten ungeduldig und können kaum verstehen, dass nach bernischen Verhältnissen dieses Gesetz fast in Windeseile vorbereitet wurde. Ich möchte bei dieser Gelegenheit insbesondere Herrn Bundespräsident Furgler für dieses Ergebnis danken. Er ist alles andere als unschuldig daran, dass wir zu diesem guten Resultat gekommen sind. Wenn sich diese Einstellung bzw. das Tempo auf die beiden Räte niederschlägt, dann dürften wir spätestens Anfang 1986 mit einem neu gewählten Preisüberwacher im Amt rechnen.

Auch vom Inhalt her darf man dieses Gesetz, so wie es ursprünglich – ich betone: so wie es ursprünglich – als Antrag des Bundesrates an die Kommission gelangte, als – generell gesehen – positiv werten. Es sieht jetzt etwas anders aus. Die Kommission hat begonnen, die ganze Sache zu verwässern.

Ich würde also sagen: Der Bundesrat hielt an seinem Beschluss fest – das war das Positive –, die Preisüberwachung sei nicht als anonymes Amt zu gestalten, sondern müsse von einer Persönlichkeit angeführt werden. Er verankerte die Ausführung in einem Spezialgesetz, was die Sache transparenter und für den Bürger verständlicher macht, als wenn die Preisüberwachung im Kartellgesetz untergebracht worden wäre. Aber auch materiell gesehen ist es sinnvoll, die Preisüberwachung in einem speziellen Gesetz zu regeln, denn obschon dieses Preisüberwachungsgesetz im Kartellgesetz einen grossen, viel gewichtigeren Bruder hat, ist es selbst auch von Bedeutung. Es beschäftigt sich mit dem Preis – Herr Auer hat davon gesprochen –, besser gesagt mit dem Preismissbrauch, und letztlich mit dem gerechten Preis, und an diesem sind wir alle, die wir in einem zum grössten Teil kartellisierten Wirtschaftsraum leben, interessiert. Wir sind aber auch an den möglichen Auswirkungen eines Preises oder einer Preisveränderung bis hin zum Index interessiert.

Am 28. November 1982 hat das Schweizervolk einen Verfassungsartikel angenommen, der eine wettbewerbspolitisch motivierte Preisüberwachung vorsieht. Mit der Beratung der vorliegenden Gesetzesvorlage ist nun die Stunde der Wahrheit gekommen, da sich jeder hier im Saal auf das besinnen muss, was der Verfassungsartikel will. Nicht wahr, Herr Auer, man kann natürlich so zynisch diesen Verfassungsartikel auseinandernehmen und ihn ein bisschen lächerlich darstellen? Ich glaube aber, Sie «zündeten» damit nicht mich an, sondern Sie «zündeten» letztlich das Volk an, das ja zu diesem Verfassungsartikel gesagt hat. Das scheint mir nicht so gut. Eines ist sicher: Wenn man den guten Willen hat, dann kann man auch diesen Verfassungsartikel in ein positives Gesetz umsetzen. Es werden sich aber an diesem Gesetz die Geister leider scheiden; das wird passieren ähnlich wie bei der Beratung des Kartellgesetzes. Wir werden einerseits diejenigen haben, die dem Preisüberwacher alle Zähne ziehen wollen, und die anderen, die den Preisüberwacher nicht zu einem Hampelmann machen wollen.

Die Wahl, ob Preisüberwacher mit Zähnen oder nur ein Hampelmann, manifestiert sich meines Erachtens an drei wichtigen Entscheidungen, die wir hier zu treffen haben und die wir hier diskutieren werden. Erstens an der Frage, was man unter wirksamem Wettbewerb versteht. Zweitens an der Frage, ob die staatlichen Monopole gleich wie die privaten behandelt werden sollen, und drittens am fatalen Unterfangen, den Geltungsbereich einschränken zu wollen. Ich denke an die Kredite. Auf diese drei Vorentscheide möchte ich kurz eingehen.

Erstens – kurz, weil wir ja die Debatte über das Kartellgesetz hinter uns haben – zur Frage: Was ist wirksamer Wettbe-

werb, und wo steht in diesem wirksamen Wettbewerb die Preisüberwachung? Die Preisüberwachung ist ein wettbewerbspolitisches Instrument. Das haben nicht zuletzt die beiden hohen Herren der Nationalbank, Herr Leutwiler und Herr Lusser, mit ihrem Aufruf an die Banken bewiesen, doch für mehr Wettbewerb zu sorgen. Damit hätten sie nichts mehr von der Preisüberwachung zu befürchten. Die Preisüberwachung ist also ein wettbewerbspolitisches Instrument. Wettbewerbspolitik ist nötig, um einen funktionsfähigen, wirksamen, einen gesunden Wettbewerb «sicherzustellen». Ein solcher Wettbewerb ist für das Funktionieren des marktwirtschaftlichen Systems notwendig. Er spielt sich auf der Güterebene ab, er spielt sich auf der Ebene der Produzenten und Anbieter ab, und er spielt sich auf der Ebene der Innovationen im weitesten Sinne ab. Wettbewerb, so wie wir ihn verstehen, ist also nichts Statisches, er ist auch nicht einfach quantitativer Natur, er ist vielmehr ein dynamisches Moment. Eine passende Formulierung für dieses dynamische Moment haben wir im Mehrheitsantrag gefunden. Dieser wird allenfalls durch einen Minderheitsantrag von Kollege Jaeger ergänzt.

Zum zweiten Punkt möchte ich ein bisschen mehr ausholen, nämlich zur Frage des Geltungsbereiches: Hier wird wirklich die Frage gestellt: Preisüberwacher mit oder ohne Zähne? Es liegt vor einer grossen Minderheit – und es ist zu befürchten, dass sich hier eine Mehrheit daraus entwickelt – die Meinung vor, die Kredite nicht der Preisüberwachung zu unterstellen.

Mit aller Deutlichkeit möchte ich in dieser Frage auf den Verfassungsartikel hinweisen. Laut diesem ist die Preisüberwachung bekanntlich bei Kartellen und Kartellähnlichen anzuwenden. Sie gilt für Waren und Leistungen, und nun gibt es doch tatsächlich Kollegen, die plötzlich behaupten, Zinsen seien keine Preise. Solche Äusserungen muss ich als sophistisch bezeichnen. Ich möchte bei dieser Gelegenheit darauf hinweisen, dass schon im alten Kartellgesetz auch immer nur von Waren und Leistungen gesprochen wird, und es ist trotzdem noch nie jemandem, auch den Banken nicht, eingefallen, die möglichen Zinskartelle als nicht potentiell dem Gesetz unterstehende Geltungsbereiche zu anerkennen. Dass die vor allem als konjunkturpolitisch zu bezeichnenden Instrumente der Nationalbank mit dem Preisüberwachungsgesetz nichts zu tun haben, scheint mir klar zu sein. Die Geldmengenpolitik der Nationalbank wird mit diesem Gesetz nicht gefährdet, sie wird nicht einmal davon tangiert. Den Teufel mit so «abwegigen Einfällen» an die Wand zu malen, ist völlig deplaziert. Die Preisüberwachung bewegt sich – verzeihen Sie mir – «in den unteren Rängen», dort, wo sich dem Kreditnehmer oder dem Sparer Paletten von uniformen Zinssätzen präsentieren.

Nun wollen wir mit dem Instrument der Preisüberwachung auch kein Preisdiktat. Das will niemand, aber wir wollen sicher sein, dass es mit rechten Dingen zugeht, dort, wo wir den Einblick nicht mehr haben, dass also zum Beispiel die Differenz zwischen Aktiv- und Passivzinsen nicht missbräuchlich wird. Letztlich wird die Preisüberwachung also längerfristig vor allem die Zinsmargen beobachten.

Zum Geltungsbereich möchte ich zusammenfassend noch einmal sagen: Wir müssen darauf bestehen, dass dieser nicht eingeschränkt wird. Jede Einschränkung wäre meines Erachtens verfassungswidrig.

Ich komme damit zum dritten Punkt, der mir sehr wichtig in diesem Gesetz scheint, zur Frage: Wo hat der Preisüberwacher seine Kompetenzen? Laut Verfassungsartikel findet die Preisüberwachung sowohl im öffentlichen wie auch im privatrechtlichen Bereich statt. Nun ist es unbestritten, dass die Preis-, sprich Gebühren- und Tarifierhöhungen, des öffentlichen Bereichs enorme Auswirkungen auf das volkswirtschaftliche Ganze haben. Nicht zuletzt speziell wegen der öffentlichen Monopole haben wir Konsumentenorganisationen 1978 die Lanclierung der Initiative beschlossen. Dieser öffentlichen Monopolen ist der Konsument tatsächlich ausgeliefert. Bei einer Preisüberwachung für Preise des öffentlich-rechtlichen Bereichs ist sicher zu unterscheiden zwischen Legislativbeschlüssen oder Entscheiden des Souve-

räns und andererseits den Exekutiventscheiden und spezialgesetzlichen Vorschriften. Erstere müssen von der Preisüberwachung ausgeklammert werden, das scheint mir klar. Wir können nicht den Preisüberwacher über einen Volksscheid stellen. Anders steht es unseres Erachtens mit den Regierungsentscheiden bzw. den Ämterbeschlüssen. Für sie gibt es keine Gründe, sie von der Preisüberwachung auszuschliessen. Es wäre eine Inkonsequenz ohnegleichen, wenn die staatlichen Monopolpreise quasi privilegiert würden. Es handelt sich, was dazu kommt, um happige Brocken, die da ausgeschlossen würden. Ich denke an die PTT, an die SBB-Tarife, an die Spitaltaxen, an die Medikamente, die landwirtschaftlichen Preise, die Versicherungen und Flugtarife usw.

Ich sage es offen: Wenn Sie diese Preise anders behandeln wollen als die privaten, dann verwässern Sie das Geschäft dermassen, dass es eigentlich zur Farce wird.

Ich glaube, ich habe die drei wichtigen Punkte in diesem Gesetz ausformuliert. Es ist erstens – ich wiederhole noch einmal – die Ausformulierung dessen, was dynamischer, was gesunder Wettbewerb heisst, zweitens die Unterstellung nicht nur der privaten Marktmächtigen unter dieses Gesetz, sondern auch der öffentlichen, und drittens die Nichteinschränkung des Geltungsbereichs.

Ich möchte nochmals an den Verfassungsartikel erinnern und Sie im Namen der LdU/EVP-Fraktion bitten, auf die Vorlage einzutreten und unseren Anträgen zuzustimmen.

**Keller:** Trotz einer fast hoffnungslosen Ausgangslage – es stand ihr ja ein Gegenvorschlag des Parlamentes gegenüber – hat die Volksinitiative zur Verhinderung missbräuchlicher Preise am 28. November 1982 einen spektakulären Sieg erzielt. Die Aussage ist nicht übertrieben, dass namentlich die bürgerlichen Parteien – ich zähle die CVP dazu – die Stimmung im Volk verkannt und den Druck, der hinter dieser Volksinitiative stand, unterschätzt hatten. Es besteht auch kein Grund zur Annahme, dass dieser Druck inzwischen abgenommen hätte. Sie erinnern sich daran, dass dem Abstimmungsresultat ein hart geführter Schlagabtausch voranging und dass dieser Initiative schlimme Folgen vorausgesagt wurden.

Mir geht es heute nicht darum, gewissermassen eine Gedenkminute für den gloriosen Sieg dieser Volksinitiative einzuschalten, sondern es geht mir mit dieser Einleitung um den Hinweis, dass ein derart angefochtener Verfassungsartikel in einem Gesetz natürlich nicht konkretisiert werden kann, ohne dass er den unterlegenen Gegnern einige Schmerzen bereitet. Wenn der Wille des Volkes, wie er im Verfassungsartikel zum Ausdruck kommt, angemessen im Gesetz verankert werden soll, dann kann die Fröhlichkeit unter uns nicht allgemein sein. Mit anderen Worten: Der Auslegung des Verfassungsartikels sind Grenzen gesetzt. Gegen den Geist der Erwartungen, der die Initiative zum Erfolg getragen hat, darf nicht verstossen werden. Dies zur Einleitung.

Ich möchte nun in knappen Zügen die Haltung meiner Fraktion darstellen, vorgängig aber Herrn Bundespräsident Furgler, dem Gesamtbundesrat und den Leuten der Verwaltung, die hier beteiligt waren, den Dank auch unserer Fraktion aussprechen für die umgehende und loyale Ausführung dieses Verfassungsauftrages.

Die CVP hat immer auf den Zusammenhang zwischen Kartellgesetz und konjunkturpolitischer Preisüberwachung hingewiesen: je griffiger das Kartellgesetz, desto überflüssiger oder unwesentlicher die Preisüberwachung. Das hat die Fraktion im Nationalrat seinerzeit bewegt, die Preisbildung über ein Kartellgesetz in den Griff zu bekommen, das für genügend Wettbewerb sorgt, so dass das Problem gewissermassen an der Wurzel angepackt wird. Das Gesetz, über das wir heute sprechen, beschränkt sich denn auch auf den Preismissbrauch marktstarker Anbieter. Im Klartext: Wo wirksamer Wettbewerb herrscht, sind keine Preise zu überwachen.

Nun ein paar Kernfragen. Die erste betrifft den sachlichen Geltungsbereich. Die Mehrheit unserer Fraktion teilt die

Auffassung des Bundesrates und der Mehrheit der Kommission, dass im Ausdruck der Initiative «Waren und Leistungen» die Kredite eingeschlossen sind. Man kann natürlich zur Frage, ob das zweckmässig sei, verschiedener Auffassung sein. Aber das entbindet nicht vom Auftrag, die unverkennbare Willensäusserung und Erwartung des Volkes zu vollziehen. Man kann zwar – und man wird es auch tun – die Schwierigkeiten und Beschwerlichkeiten, die sich im Bankenbereich ergeben, aufzählen. Aber das rechtfertigt dennoch, mit Blick auf die Verfassung, die Ausklammerung dieses Bereichs nicht. Denn im Abstimmungskampf hat jeder, hüben und drüben, gewusst, dass es auch um die Kredite ging. Zudem hat die Kartellkommission in ihrer Praxis unter der Formulierung «Waren und Leistungen» immer auch den Bankenbereich mit eingeschlossen. Sie hat sich ja mehrmals darüber geäussert.

Die Fraktion der CVP – wenn sie für diese Einschliessung der Kredite ist – geht von der Auffassung aus, dass die monetäre Führungsrolle der Nationalbank nicht beeinträchtigt werden darf. Die Nationalbank muss in der Lage sein und bleiben, ihre geldpolitischen Absichten über die Zinssätze der Wirtschaft mitzuteilen. Diese dürfen daher auch nicht aus politischen Gründen – mit Blick auf die Hypothekenzinsen – eingefroren werden. Dass dies nicht der Fall sein wird, dafür dient das Beurteilungselement der besonderen Marktverhältnisse im Artikel 12e. So ist für die Mehrheit der Fraktion auch klar zum Ausdruck gebracht, dass mit der Preisüberwachung nicht die Absicht besteht, einen Strukturveränderungsprozess im Bankenwesen auszulösen.

Wir sind im übrigen auch überzeugt, dass der Bundesrat für diese Preisüberwachung keine Persönlichkeit wählt, die das Chaos liebt und die Geldmengenpolitik der Nationalbank und des Bundesrates, die ja auf ihrer besonderen Ebene ebenfalls der Teuerungsbekämpfung dient, durchkreuzen wird.

Zweiter Kreis: Intensiv beschäftigte sich unsere Fraktion sodann mit der Rolle des Preisüberwachers gegenüber behördlich festgelegten oder behördlich überwachten Preisen, wie sie in den Artikeln 2 und 13 festgehalten sind. Welche Kompetenz – das ist die Frage – soll dem Preisüberwacher eingeräumt werden bei Preisen, die von Exekutiven und Legislativen des Bundes, der Kantone, der Gemeinden, auch den Gemeindeversammlungen, festgelegt werden? Wir verkennen nicht, dass diese Preise im Verfassungsartikel miterwähnt sind und dass sie aus der Sicht der Konsumenten in gleicher Weise einschlägig sind wie jene privater Unternehmen.

Nach unserer Auffassung muss aber der Verfassungsartikel hier staatspolitisch vernünftig interpretiert werden. Gegen eine solche Interpretation dürften auch die meisten Bürger und Bürgerinnen, die den Verfassungsartikel unterstützt haben, nichts einzuwenden haben; denn hier stossen wir offensichtlich an eine Grenze. Es kann sicher nicht der Sinn des Verfassungsartikels sein, bestehende staatliche Einrichtungen, Exekutiven, Legislativen, Gemeindeversammlungen, gewissermassen aus den Angeln zu heben. Der Preisüberwacher bekäme auf diese Weise eine geradezu politbüroartige Erhabenheit über alles behördliche Treiben. Deshalb kommt für uns eine Unterstellung der Exekutiven unter den Preisüberwacher, wie es die Minderheit bei Artikel 13 Absatz 4 verlangt, nicht in Betracht. Ob allerdings die Legislativen gemäss Minderheit I bei Artikel 13 Absatz 1 auch von der vorgängigen Meldepflicht entbunden sein sollen, darüber sind in unserer Fraktion die Meinungen geteilt. Eine knappe Mehrheit scheint das eher zu bejahen. Hier entscheiden immerhin die Volksvertreter. Und diese beurteilen die Auswirkungen einer Preisbildung für die Betroffenen in einem umfassenden Sinne, wobei ihr Denken nicht einfach auf Gewinn und Rentabilität ausgerichtet ist, wie man das bei privaten Unternehmen eher annehmen kann. Diese Rücksichtnahme auf das Gemeinwohl, auf das Ganze, schafft bei den Behörden eine zusätzliche Hürde, welche der Private in diesem Ausmass nicht kennt. Deshalb rechtfertigt sich auch aus dieser Sicht eine Sonderbehandlung. Entsprechend ist die Mehrheit unserer Fraktion bei Artikel

14 der Meinung, dass dort, wo Preise bereits durch eine bundesrechtliche Preisüberwachung überprüft werden, diese bereits bestehende Preisüberwachung nicht ausser Acht gelassen werden soll, sondern weiterhin über die Preise befinden darf. Es gibt gewisse Bereiche der staatlichen Preispolitik, etwa im Agrarbereich, bei den Versicherungen, wo besondere Verhältnisse zu berücksichtigen sind, spezielle Sachkenntnisse auch erforderlich sind, und es wäre zweckmässig, dass man diese Fälle den bestehenden Preisüberwachungen weiterhin überträgt.

Zusammenfassend und zum Schluss im Überblick: Wir sind damit einverstanden, dass die Preisüberwachung einer Persönlichkeit übertragen wird, meinen aber, es sei nicht nötig und nicht zweckmässig, dass man deren Amtszeit beschränkt. Die Meldepflicht für alle Preiserhöhungen, wie sie auch gefordert wird, lehnt die Fraktion der CVP ab; dagegen ist sie für die Vorabklärung gemäss dem neuen Paragraphen 7a. Die Begründung werden wir noch vortragen.

Im weiteren erachten wir die Beurteilungselemente gemäss Artikel 12 als angemessen und ausgewogen; vor allem auch die Fassung der «besonderen Verhältnisse» im Abschnitt 12e dürfte Flexibilität in angemessener Weise gewährleisten. Mehrheitlich findet auch die Bestimmung Unterstützung, dass man die Entscheide des Preisüberwachers befristen sollte.

Die Fraktion der CVP ist für Eintreten.

**Früh:** Die FdP-Fraktion stimmt für Eintreten auf die Vorlage. Bei der Behandlung gingen wir von der Voraussetzung aus, dass wir im Inland den Wettbewerb über die Vertragsfreiheit stellen und dass wir den Missbrauch bekämpfen. Im Verhältnis zum Ausland sind Zusammenschlüsse und Verträge nötig, um unsere Landesversorgung zu sichern und unsere Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Ländern zu gewährleisten.

Es ist auch klar, dass wir das Gesetz aufgrund des Verfassungstextes zu gestalten haben, über den das Schweizer Volk abgestimmt hat. Massgebend ist also nicht, was die Initianten damals wollten und was sie jetzt vor allem wollen. Bei den Initianten, aber auch beim Stimmvolk herrscht nach wie vor die Meinung, es handle sich um eine Neuauflage der Preisüberwachung, die von den Herren Schürmann und Schlumpf souverän gehandhabt worden ist, und ich habe Herrn Keller in Verdacht, dass er das auch meint. Er hat von einer konjunkturpolitischen Preisüberwachung gesprochen. Aber dem ist mitnichten so. Die alte Preisüberwachung war ein konjunkturpolitisches Instrument; sie sollte das Ansteigen der Preise in einer überhitzten Konjunktur verhindern. Davon ist im neuen Artikel keine Rede. Der Verfassungsartikel sagt klipp und klar, dass die missbräuchliche Preisbildung von Kartellen und kartellähnlichen Organisationen durch die Preisüberwachung verhindert werden soll.

Nun haben wir das populäre Wunderkind: dauernde Preisüberwachung. Es ist zu hoffen, dass es sich zur Freude der Wettbewerbspolitik entwickeln möge und nicht zum Ärger derer, die in der Praxis mit ihm zu tun haben. Natürlich ist das in keiner Weise eine Kritik am Volksentscheid. Das Demokratieverständnis ist bei uns genügend ausgebildet, um den Volksentscheid in sportlicher Weise anzuerkennen. Ohne schon in die Detailberatung einzugreifen, möchte ich zu den vier wichtigsten Punkten die Meinung der FdP-Fraktion bekanntgeben:

1. Einstimmig wurde im sachlichen Geltungsbereich der Streichung der Kredite zugestimmt. Vom Verfassungstext her gesehen ist beides möglich: die Unterstellung der Kredite oder eben nicht. Das konnten Sie auch in der Sendung von Prof. Gyger hören. Der Vorwurf, einen Verfassungsauftrag nicht im Gesetz berücksichtigen zu wollen, entbehrt daher jeder Grundlage. Es besteht überhaupt die grosse Gefahr, dass bei diesem Gesetz das wettbewerbspolitische Dogma allzuschnell verlassen werden könnte. Die Vermischung mit konjunkturpolitischen Kriterien ist vorprogrammiert, und die Eskalation im Bereiche der Energie-, der Verkehrs- und der Umweltschutzpolitik ist mit Recht zu

befürchten. Damit wären wir dann beim Missbrauch eines Rechts auf Missbrauchsbekämpfung angelangt.

Zur Unterstellung der Kredite werde ich mich dann im Artikel 1 beim sachlichen Geltungsbereich äussern.

Eigentlich müsste man nun zuerst über den Artikel 13 debattieren, um herauszufinden, ob es beliebt, dass der Verfassungsartikel extensiv ausgelegt wird oder nicht. Einige, zum Beispiel die «Webers», tun das sehr konsequent. Sie fordern Unterstellung der Kredite und Unterstellung der durch Behörden festgelegten Preise, wogegen der Bundesrat in Artikel 13 sich oder andere Exekutiven in Kantonen und Gemeinden ausnehmen will.

2. Die FdP-Fraktion kann einer Wiederaufnahme der Meldepflicht nicht zustimmen. Damit würde der gestellte Rahmen, Beschränkung auf Preismissbrauch und Vermeidung unnötiger Belastungen für die Wirtschaft, verlassen. Eine Meldepflicht hat nichts mit der vorliegenden Missbrauchsbekämpfung zu tun. Eine Meldepflicht hätte vielleicht Platz in einem Teuerungsbekämpfungsgesetz. Was vor allem fehlt, ist eine verfassungsmässige Abdeckung dieses Instrumentariums. Wenn man ja schon immer von der Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Unternehmungen spricht, sollte man nicht einen solch unverhältnismässigen administrativen Aufwand neu einführen.

3. Beim wettbewerbsspolitischen Grundsatz geben wir der Fassung der Kommissionsminderheit den Vorzug, die sich vom Entwurf des Bundesrates nur dadurch unterscheidet, dass preisgünstigere Angebote fallen gelassen wurden. Im Kriterium des Ausweichens auf vergleichbare Angebote kommt in Verbindung mit dem Begriff des Wettbewerbes ausreichend zum Ausdruck, dass diese preislich günstiger sein müssen. Die Formulierung ist zudem flexibel.

Der Antrag der Kommissionsmehrheit gibt Anlass zur Konfusion und liefert unnötig Stoff für Rechtsstreitigkeiten. Es erscheint als wenig sinnvoll, den Begriff des wirksamen Wettbewerbes durch denjenigen des spürbaren Preiswettbewerbes definieren zu wollen. Der umständliche Text der Mehrheit ist überflüssig, weil die Möglichkeit des Ausweichens auf vergleichbare Angebote voraussetzt, dass entsprechend Anbieter für Wettbewerb sorgen. Das sind oftmals eben Anbieter innerhalb eines Kartells, nämlich dann, wenn dessen Preisregelungen nicht respektiert werden. Die Formel «Anbieter ausser dem Kartell» ist deshalb auch unrichtig.

4. Im weiteren folgt die FdP-Fraktion im Artikel 14 dem Bundesrat. Es ist tatsächlich wenig sinnvoll, hier den Preisüberwacher statt mit einer Koordinations- mit einer Leitungskompetenz auszurüsten. Es gibt Überwachungsorgane des Bundes oder auch der Kantone, die bestens funktionieren. Man sollte sie nicht mutwillig zerstören. Zu nennen ist die Eidgenössische Kontrollstelle, das Bundesamt für Sozialversicherung bei den Medikamenten gemäss Spezialitätenliste oder auch die IKS bei den anderen Pharmakas. Zu nennen ist auch das Beispiel des Versicherungsaufsichtsgesetzes. Eine Konsultationspflicht ist überflüssig. Sie bringt den Konsumenten nichts. Eine einheitliche Behandlung ist ja sowieso ausgeschlossen, weil die Materie überhaupt nicht einheitlich ist.

Ich glaube, die Schlussbemerkung von Herrn Bundespräsident Furgler ist absolut zutreffend, ich zitiere: «Es braucht eine Koordination mit klar umrissenen Pflichtenheften.» Zum Schluss: Gemäss Bundesverfassung muss hier über eine Materie legiferiert werden, die von der Sache her kaum in ein Gesetz gefasst werden kann. Man kann es drehen und wenden, wie man will, das Grundproblem ist mit noch so ausgekiügelten Gesetzesformulierungen nicht aus der Welt zu schaffen. Der Definitionsnotstand betreffend den Begriff des Preismissbrauchs und das krampfhaftes Suchen nach brauchbaren Kriterien zur Missbrauchsbestimmung sind keine gesetzgeberischen Probleme. Sie liegen vielmehr in der Natur der Sache begründet. Es wird so herauskommen, dass die Ausgestaltung der Preisüberwachung in der Praxis nicht nur vom Gesetzestext, sondern in hohem Masse von der Person des Preisüberwachers abhängen wird. Der

zukünftige Preisüberwacher wird ein prestigegeladenes und populäres Amt antreten. Bei seriöser Ausführung wird es aber auch ein ausserordentlich schwieriges Amt sein. Ich bitte Sie um Eintreten.

**M. Brélaz:** Je m'exprime au nom des députés de la Fédération des partis écologiques. Le 28 novembre 1982, le peuple et les cantons ont accepté l'initiative sur la surveillance des prix. Un tel événement – je vous le rappelle – ne s'était plus produit dans notre pays depuis plus de trente ans. Il convient donc pour notre conseil de respecter scrupuleusement ce mandat sans revenir aux majorités qui, à l'époque, avaient recommandé le rejet de cette initiative. Cela signifie qu'un certain nombre de députés, idéalement tous, devraient être extrêmement attentifs à éviter de torpiller les points essentiels de cette dernière. Je dois dire que certaines des déclarations exprimées à cette tribune sur ce sujet ne me rassurent guère.

Il convient également de tenir compte en particulier de l'opinion des associations de consommateurs à la base des initiatives. En fait, ce sont elles qui ont été plébiscitées par le peuple et non nos deux conseils législatifs qui, à l'époque, étaient opposés à l'initiative. La loi d'application doit donc être, autant que possible, conforme à leurs vœux, du moins sur les points ressortant clairement du mandat constitutionnel. Or, parmi ces derniers, deux au minimum sont attaqués par des minorités importantes qui pourraient éventuellement se transformer en majorités à l'occasion de votes dans ce plénum. Il s'agit de la surveillance des prix appliquée au crédit et de celle liée aux monopoles publics.

En effet, les taux d'intérêt sont fixés par des conventions de place et ne sauraient de manière compréhensible échapper à une loi qui découle d'un article constitutionnel ayant pour but la surveillance des marchés cartellisés. Supprimer les crédits du champs d'application de la loi serait, non seulement ignorer le mandat populaire, mais de plus laisser un durable malaise dans la population en donnant l'impression que nos banques ne sont pas uniquement au-dessus des lois mais aussi de la charte fondamentale représentée par la constitution de la Confédération suisse. A mon avis, cela serait de mauvaise politique et ternirait l'image de marque de ces dernières, en nuisant de plus aux intérêts de la population.

Quant aux tentatives d'exclure les monopoles publics de tout contrôle et même dans certains cas de recommandations, elles représentent également une violation claire du mandat constitutionnel et populaire. Dans un pays ne connaissant pas de cour constitutionnelle, le Parlement se doit de jouer lui-même ce rôle, d'autant plus qu'il n'y a pas non plus d'initiative législative pour remédier à des erreurs que ce dernier pourrait commettre. Le peuple ne comprendrait pas que les collectives publiques soient exclues du jeu, d'une certaine manière de par leur propre volonté, par le biais de notre Parlement, car elles constituent souvent le cartel parfait représenté par le monopole. Une tentative de ce type pourrait légitimement mécontenter également de larges milieux d'intérêts privés qui se sentiraient encouragés à détourner, par tous les moyens, la législation sur la surveillance des prix, s'estimant à juste titre guère plus malhonnêtes que les pouvoirs publics s'octroyant eux-mêmes le droit d'y échapper.

D'autres points moins importants pourraient encore être signalés, mais un constat d'ensemble s'impose. Chaque parlementaire doit, sur les éléments essentiels, faire taire son opinion personnelle, lorsqu'il s'agit de l'application stricte du mandat constitutionnel, afin de le respecter scrupuleusement. Dans cette affaire, le souverain a rendu son verdict; notre Parlement doit en être le fidèle exécutant et éviter de se muer en tuteur de l'ensemble de notre population.

**Steffen:** Die Fraktion der Nationalen Aktion/Vigilants ist der Auffassung, dass der Entwurf des Bundesrates für ein Preisüberwachungsgesetz dem Verfassungsauftrag entspricht. Gewisse Kommissionsanträge, Voten von Vorrednern und

Zuschriften aus Wirtschaftskreisen deuten klar an, dass der Vorlage dort Opposition erwächst, wo nebst einer wettbewerbspolitischen auch Elemente einer konjunkturpolitischen Preisüberwachung vermutet werden.

Nach Meinung der Fraktion der Nationalen Aktion/Vigilants dürfte die Annahme des Verfassungsartikels zur Verhinderung missbräuchlicher Preise durch Volk und Stände vom 28. November 1982 Hinweis genug sein, dass in der Bevölkerung ein verbreitetes Misstrauen gegenüber der Preispolitik gewisser marktmächtiger Unternehmen und Organisationen besteht. Hätte man landesweit an den Prinzipien von Treu und Glauben festgehalten, was eigentlich wünschenswert wäre, würde wohl kaum eine Überwachung der Preise gefordert. Das Bedürfnis nach staatlicher Observation beruht auf dem Gefühl der Ohnmacht der Kleinen gegenüber den anonymen Grossen.

Wer immer sich vehement gegen ein griffiges Preisüberwachungsgesetz wenden wird, auch wenn er es unter beschwörender Anrufung der so heiligen Kuh der freien Marktwirtschaft tut, muss sich den Vorwurf gefallen lassen, er wolle die Beseitigung von tatsächlichen Missbräuchen verhindern. Ist es nicht so, dass Menschen mit einem guten Gewissen kaum etwas gegen das Ausleuchten angezweifelter Verhältnisse einzuwenden haben, oder, um es mit einem Vergleich auf ganz anderer Ebene zu wagen: Welcher Automobilist ärgert sich über die Radarkontrollen der Verkehrspolizei? Doch sicher derjenige, welcher sich nicht an die Tempolimits halten will.

Zur personellen Ausgestaltung: Es ist nach Meinung unserer Fraktion richtig, dass es nicht Sache einer Kommission sein soll, diese Überwachungsaufgabe zu übernehmen. Eine Persönlichkeit, deren Integrität und Fähigkeiten allgemein anerkannt und bekannt sind, wirkt ohne Zweifel prophylaktisch auf die Preisgestaltung marktmächtiger Unternehmen und Organisationen. Mit anderen Worten ausgedrückt: Missbräuche werden dann vielleicht von vorneherein nicht gewagt.

Noch ein vertiefender Gedanke zur Person der oder des Beauftragten für die Überwachung der Preise. Wie immer das vorliegende Gesetz die Verhandlungen im Parlament und die allfällige Dusche eines Referendums überdauern wird, wenn es Rechtskraft erhält, steht und fällt seine praktische Wirkung mit der fachlichen, menschlichen und besonders mit der ethischen Qualität der zu wählenden Persönlichkeit und ihrer Mitarbeiter, müssen diese doch als eine Art Ersatzgewissen fungieren.

Die Fraktion der Nationalen Aktion/Vigilants bittet Sie, auf die Vorlage einzutreten.

**M. Jeanneret:** Les libéraux savent qu'une société civile est basée d'abord sur la «Realpolitik» et non pas toujours sur ce que l'on pourrait souhaiter qu'elle soit et — le savent-ils aussi — que le peuple suisse peut se tromper mais a toujours raison. Il convient donc de prendre acte que, depuis le 28 novembre 1982, il existe un article constitutionnel en matière de surveillance des prix et qu'il faut en tenir compte et préparer lucidement son application. Il ne s'agit pas de susciter *a posteriori* des interprétations savantes sur le sens du vote populaire; mais on peut dire, sans risque de se tromper, que les Suisses n'ont pas voulu instaurer une bureaucratie interventionniste et tatillonne dans le domaine de l'économie.

En matière de prix comme en matière de banque, d'assurance ou de défense nationale, le Suisse est partisan d'une politique de sécurité. Il aime la solidité et la continuité; sensible à l'absence marquée d'inflation chez nous, il a voulu éviter les risques de dérapage, qu'il se soit trompé ou non sur les moyens à mettre en œuvre pour atteindre un but en soi légitime.

L'entrée en matière quant à une loi d'application de la norme constitutionnelle étant par nature acquise, les libéraux se battront au niveau des articles eux-mêmes pour que la philosophie du projet demeure acceptable pour notre économie.

Deux postulats nous paraissent à cet égard essentiels. D'une part, la loi ne doit se concentrer que sur les abus; d'autre part, le système doit demeurer un système de milice. Nous sommes satisfaits pour l'instant de l'évolution des choses, même si nous restons sceptiques sur le principe. Nous sommes satisfaits parce que, par rapport à l'avant-projet, la proposition du Conseil fédéral est plus réaliste et parce que la version de la commission du Conseil national est encore moins interventionniste que le texte proposé. Enfin, nous espérons que le Conseil national, puis le Conseil des Etats, si nécessaire, corrigeront encore ce qui devrait l'être.

Prenez tout d'abord la notion d'abus. Nous entendons par là que la lettre de l'article constitutionnel doit être constamment présente à l'esprit du législateur et de l'administration. Le projet fait partie de la famille des cartels; on n'a pas voulu que ce soit un frère, mais c'est un cousin germain. L'article constitutionnel parle donc en premier lieu d'abus. Ce n'est pas la formation des prix qui est visée en elle-même. Ce ne sont pas les composantes qui sont, le cas échéant, critiquables, seuls les effets peuvent donner lieu à exagération et susciter ainsi la réaction de l'autorité, et encore au seul niveau d'entreprises importantes occupant une position dominante. La présomption demeure la libre formation des prix selon les lois du marché national et international; encore convient-il d'insister sur ce point.

C'est cette notion essentielle d'abus qui doit conduire à la retenue. On ne peut à la fois soumettre les crédits à la loi, ne pas y soumettre les salaires et être encore trop distant vis-à-vis des monopoles étatiques. C'est cela qui fait qu'il ne saurait y avoir devoir d'annoncer ou que cette loi devienne la référence en d'autres domaines, ou que l'on punisse ceux qui ont agi par simple négligence.

Le deuxième point concerne l'organisation de milice. La présente législation ne repose pas sur une situation conjoncturelle qui serait d'essence transitoire, comme il y a une quinzaine d'années, mais sur des motifs durables de politique de concurrence. C'est ce qu'a voulu le constituant.

Il convient donc d'autant plus d'être attentif à l'instrument mis sur pied, être extrêmement réservé quant à sa place, à sa structure, à ses compétences.

La personnalité du futur Surveillant des prix jouera un rôle décisif s'il est bien persuadé de la mission pragmatique et souple qui doit être la sienne. Il devra, dans son art de l'intervention, user de la même finesse dont usait le Tribunal fédéral quand il savait encore manier avec discrétion la notion de l'arbitraire. Ce futur préposé doit donc être sensible, d'abord aux nécessités de la vie économique quotidienne du pays, s'efforcer plutôt de conseiller que d'interdire, n'utiliser les formes absolues de la procédure que comme dernière solution. Il devra susciter la confiance en minimisant les contraintes, il ne devra jamais oublier cet art supérieur du gouvernement qui est, en cas de doute, de savoir s'abstenir.

C'est dans cet esprit de retenue, mais en même temps de respect de l'article constitutionnel, que le groupe libéral entrera en matière.

**Mme Jaggi:** A mon tour, au nom du groupe socialiste, je vais plaider pour l'entrée en matière sur cet important projet. Nous savons que les citoyens ne jugent pas leurs élus, membres d'un conseil exécutif ou législatif, sur l'ensemble de leurs prestations, par exemple durant toute une législature. Nous pouvons trouver cela juste ou non, mais nous autres mandataires sommes appréciés d'après la manière dont nous traitons certains dossiers, considérés comme particulièrement révélateurs et significatifs de notre comportement. Comptent pour cette évaluation: le calendrier et le ton, au moins autant que le contenu, surtout en ses passages les plus lourdement chargés de valeur symbolique.

Or, nous avons à traiter dans ce conseil, pendant cette semaine de session extraordinaire et spéciale, deux dossiers qui appartiennent à l'espèce précitée. Deux sur trois, cela fait une bonne proportion, plutôt exceptionnelle, à la hauteur de laquelle il va falloir nous porter et nous maintenir ces

prochains jours, en commençant dès aujourd'hui par cette fameuse surveillance des prix à propos de laquelle l'attente, on l'a déjà rappelé, est probablement aussi intense, aussi largement répandue et même peut-être plus précise que pour les mesures de lutte contre le dépérissement des forêts.

Nous serions tentés de dire que nous répondons exceptionnellement vite – sur ce point, je ne suis pas tout à fait d'accord avec Mme Weber – à cette impatience. Nous qui avons dû nous habituer – cela a été difficile, j'en conviens – aux lenteurs du moulin fédéral et à la majesté des procédures, comme si toute démarche tranquille était forcément signe de sagesse, nous en sommes presque à nous émerveiller du parcours record suivi par la surveillance des prix à motivation de politique de la concurrence: lancement de l'initiative en novembre 1978, dépôt en juin 1979, votation populaire sur cette initiative et sur le contre-projet que l'Assemblée fédérale avait cru bon de lui opposer quatre ans plus tard, soit en novembre 1982; avec un Conseil fédéral qui, par la suite, fait bonne mine à mauvais jeu et nous présente promptement un projet de loi daté du 30 mai 1984, projet que notre conseil examine aujourd'hui. Si la procédure se poursuit au rythme inhabituel qu'elle a heureusement pris, nous aurons mis huit ans pour passer du lancement de l'idée à sa concrétisation légale. Huit ans, c'est peu à nos yeux par rapport aux délais habituellement exigés pour la seule élaboration de la législation d'exécution – une douzaine d'années par exemple pour la législation sur l'environnement ou la prévoyance professionnelle. Certes, ce sont là des problèmes – je le veux bien – plus compliqués mais peut-être moins contestés que cette question de la surveillance des prix. Mais huit ans, c'est déjà beaucoup à d'autres yeux, aux yeux des citoyens-consommateurs tout particulièrement, d'autant que près de dix ans au total se seront écoulés depuis la disparition de Monsieur Prix, qui incarnait le régime temporaire de surveillance des prix à motivation conjoncturelle, institué dans le cadre des mesures antisurcharge du 20 décembre 1972, et prolongé par un double plébiscite de décembre 1973 et décembre 1976, jusqu'à la fin de l'année 1978 en définitive.

Au niveau du calendrier, la Berne fédérale aura donc su, dans cette affaire, répondre dans toute la mesure de ses possibilités à l'impatience de l'opinion publique. En revanche, le ton sur lequel se sera fait cette démarche relativement rapide aura laissé un peu à désirer. On sent chez certains, du côté radical en particulier, un peu trop nettement un ton empreint de dépit ou en tout cas de résignation et d'une certaine mauvaise humeur. Mais les tentatives de freinage inspirées par une opposition profonde, une espèce de répulsion à l'égard du principe même d'une surveillance des prix permanente, n'auront pas suffi à bloquer le processus ni même à le ralentir vraiment, comme on l'a vu.

Cela dit, l'opinion publique ne s'en tient pas aux aspects formels du calendrier et du style, elle apprécie aussi le fond. A ce niveau, son attente aura été largement récompensée. Certes, la procédure de consultation a provoqué la suppression d'une disposition importante, celle de l'obligation d'annoncer, mais elle n'a pas édulcoré le projet au point de le rendre quasiment inintéressant, comme la révision de la loi sur les cartels à laquelle nous avons procédé hier et aujourd'hui. De sorte que nous avons à examiner en matière de surveillance des prix un projet de loi dont le groupe socialiste soutient les dispositions essentielles. Il est d'ailleurs assez piquant de voir une fois de plus – soit dit en passant – que le groupe socialiste se révèle en l'occurrence le plus gouvernementaliste des partis gouvernementaux. Analysez la composition des minorités qui s'opposent aux articles-clé du projet et vous constaterez que les socialistes, dont on met volontiers la fidélité en cause, se trouvent avec la majorité de la commission pour défendre le projet du Conseil fédéral.

Cela se vérifie dès l'article 1<sup>er</sup> concernant la soumission des crédits à la surveillance des prix. S'il est un prix dont la population souhaite la surveillance, c'est bien celui de l'ar-

gent, de l'argent prêté aux propriétaires de logement et de domaines agricoles avant tout. Par la répercussion des taux d'intérêt hypothécaire sur les locataires, les fermiers, les produits, c'est en définitive l'ensemble des consommateurs qui se trouvent concernés. D'ailleurs, Monsieur-Prix avait reconnu d'emblée l'importance des taux hypothécaires puisqu'il avait examiné ce dossier dans ses premiers mois d'activité en 1973 pour établir une relation entre les variations du taux hypothécaire et celles des loyers, qu'elles pouvaient justifier à la hausse et obligatoirement entraîner à la baisse.

Les consommateurs ne comprendraient pas que les crédits ne figurent pas parmi les services soumis à la surveillance alors que les taux d'intérêt sont fixés par des ententes de type cartellaire caractérisées, les conventions de place dont on a déjà parlé. Bien sûr celles-ci pourraient facilement échapper à la surveillance. Il leur suffirait tout simplement de se dissoudre, c'est-à-dire de permettre à leurs membres d'agir en ordre dispersé. Elles ont sans doute pensé à cette parade, qui les mettrait toutefois dans une situation pour le moins paradoxale; car cela reviendrait pour les banques à provoquer elles-mêmes le malheur dont elles disent qu'il serait engendré par l'intervention du Surveillant des prix. Si comme elles l'affirment, les conventions de place maintiennent les taux à un niveau assez élevé pour assurer la survie des établissements notamment cantonaux et régionaux qui pratiquent essentiellement le crédit hypothécaire financé par l'épargne, alors elles condamnent ces établissements en supprimant toute entente sur les prix; du même coup, elles reconnaissent, premièrement, qu'en réalité la concurrence ne joue pas dans un secteur où la doctrine du libéralisme économique est professée à chaque occasion et, secondement, que les grandes banques commerciales qui ne dépendent pas de la seule épargne pour le financement de leurs activités, elles-mêmes très diversifiées, donnent en fait le ton et oublient leurs plus petites concurrentes dès qu'elles ne leur servent plus de prétexte à maintenir des prix pour elles-mêmes plus rémunérateurs.

Bref, les banques auraient à donner, en dissolvant les conventions de place, un double aveu également pénible, qui exigerait le cas échéant pas mal de sens des «public relations» et aussi de moyens financiers pour les pratiquer, si elles veulent faire admettre leur position par l'opinion publique. Enfin, ce n'est pas notre problème.

Nous avons pour notre part un message plus crédible à faire passer, celui du pur et simple respect du mandat donné par le constituant. Celui-ci a voulu, et le Conseil fédéral l'a bien compris, que les crédits figurent parmi les services placés sous surveillance. L'inclusion du marché intérieur des capitaux dans le champ d'application à raison de la matière est non seulement une nécessité politique et psychologique, mais aussi une conséquence logique du mandat constitutionnel.

L'autre problème sur lequel l'attente du public à l'égard du législateur nous interdit de fuir devant nos responsabilités, c'est la question du régime de surveillance des prix fixés ou approuvés par les autorités d'une part, et des prix déjà surveillés en fonction du droit fédéral d'autre part. Les premiers, ceux qui sont déterminés par une autorité qu'elle soit fédérale, cantonale ou communale, dont il est question à l'article 13. Là aussi, le mandat constitutionnel est clair. Les entreprises dominantes et les organisations analogues aux cartels qui sont de droit public et notamment les monopoles d'Etat ne sauraient échapper à la surveillance des prix dès le moment où leur soumission à ce régime est expressément inscrite dans l'article 31<sup>supra</sup> de notre constitution. Que cela plaise ou non à l'autorité concernée, elle ne peut se placer au-dessus de la nécessité d'avoir, elle aussi, à justifier sa politique de prix et de tarifs. Certes, on peut se poser la question de savoir si les conseils législatifs et exécutifs ne doivent pas faire l'objet d'un traitement différencié de la part du Surveillant des prix. A première vue, il peut paraître choquant de voir le Surveillant mis en quelque sorte au-dessus d'un Parlement ou d'un Conseil général. Mais il faut relire la solution prévue pour le cas des prix que j'appellerai

publics pour simplifier, telle qu'envisagée par le Conseil fédéral et légèrement amendée par la majorité à l'article 13. Il faut comparer cette solution avec les mesures prévues à la section 3 qui concerne les prix non fixés ni approuvés ni déjà surveillés par une autorité. La différenciation est là et elle est bien placée. Dans le cas des prix privés, le Surveillant a un pouvoir de décision, si une solution à l'amiable ne peut pas être trouvée; il peut alors interdire d'augmenter le prix ou ordonner un abaissement. Dans le cas des prix publics en revanche, le Surveillant peut se prononcer pour les mêmes solutions, mais seulement sous la forme de recommandations, recommandations publiées d'ailleurs, étant entendu que ces dernières en plus sont faites en tenant compte «des intérêts supérieurs de caractère public qui peuvent exister».

Dans ces conditions, nous n'estimons plus nécessaire de distinguer entre les prix définitivement arrêtés par une autorité législative, qui se prononce en général sur une proposition de l'Exécutif, ou directement prise par cet Exécutif. Nous préférons la différence de traitement faite entre les prix privés et publics, et voterons donc pour la version du Conseil fédéral et de la majorité de la commission à l'article 13, en rejetant les minorités Müller-Scharnachtal et Monika Weber.

En revanche, nous ne nous associons pas à la solution du Conseil fédéral ni à celle de la majorité pour l'article 14 qui concerne les prix déjà soumis à un régime de surveillance constitué par le droit fédéral, soit notamment les marchandises à prix protégés, les médicaments, les assurances privées. La démultiplication des instances de surveillance, concevable sur le plan théorique, est inacceptable dans la pratique. Le Surveillant des prix se trouverait en effet écarté de la décision pour toute une série de prix et de tarifs sur lesquels le public ne comprendrait pas qu'il n'ait pas «voix au chapitre». La consultation envisagée à l'alinéa 2 de l'article 14 du projet fédéral serait une procédure trop discrète pour être perçue. En outre, la majorité veut encore supprimer cette consultation, d'où notre soutien aux propositions de la minorité I présentée par Mme Uchtenhagen, qui en revient à la version du Conseil fédéral ou, à défaut, à la proposition de la minorité II présentée par Mme Weber.

Je voudrais dire encore quelques mots sur l'organisation de la surveillance des prix. Elle nous convient dans l'ensemble, notamment en ce qui concerne la désignation d'une personnalité assumant, vis-à-vis des citoyens consommateurs et des entreprises soumises au régime de surveillance, une fonction analogue à celle du préposé des années 1973 à 1978, étant entendu que la motivation est tout à fait différente. Nous regrettons en revanche l'abandon de l'obligation d'annoncer les hausses, même dans certains secteurs particulièrement chauds et pendant certaines périodes relativement tendues. Notre proposition d'un nouvel article 5a témoigne de ce regret et de la volonté de réparer ce qui reste à nos yeux la principale reculade, la plus grosse erreur de parcours du Conseil fédéral commise à la suite de la procédure de consultation. En aucun cas, la procédure d'annonces volontaires donnant lieu à une enquête préalable au sens de l'article 7a ne saurait constituer une compensation valable à l'abandon de l'obligation générale ou partielle d'annoncer les hausses envisagées.

Personne ne combat l'entrée en matière, c'est le – bon – signe du respect dû par le législateur au constituant. Mais il y a aussi d'autres signes, plus inquiétants, à commencer par toutes ces propositions de minorité tendant à restreindre le champ d'application à raison de la matière (crédits) ou des personnes (régime des prix fixés par les autorités), sans parler des très fortes pressions exercées par certains milieux économiques et non seulement bancaires, représentés dans cette salle, qui semblent craindre le Surveillant à venir comme s'ils avaient quelque chose à se reprocher en matière de formation des prix. Or, ils n'ont rien à craindre, s'ils ne commettent pas d'abus, au sens très restrictif de l'article 12 du projet, qui pose les critères d'appréciation à prendre en compte par le Surveillant.

C'est dans ce sens que le groupe socialiste se prononce pour l'entrée en matière, et vous remercie d'en faire autant.

**Hofmann:** Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei ist sich bewusst, dass eine Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Volksinitiative zur Verhinderung missbräuchlicher Preise zugestimmt und damit ja zur Preisüberwachung gesagt hat. Eintreten auf diese Vorlage ist deshalb obligatorisch.

Das Preisüberwachungsgesetz muss nun so konzipiert werden, dass es einerseits dem Willen des Souveräns Rechnung trägt, so, wie dieser im Verfassungstext festgelegt ist. Andererseits ist aber auch die marktwirtschaftliche Ordnung soweit als möglich zu erhalten. Das wurde ja gestern und heute durch zahlreiche Sprecher in diesem Saale auch immer wieder zum Ausdruck gebracht.

Hinsichtlich des Problembereiches möchte ich aus der Sicht der SVP-Fraktion zu sieben Fragen Stellung beziehen.

1. Wo darf der dauernde Preisüberwacher eingreifen? Die Initianten haben während des Abstimmungskampfes immer wieder darauf hingewiesen, und der Verfassungstext lässt auch keine andere Deutung zu, es gehe ihnen um nichts anderes als um die Verhinderung oder allenfalls Beseitigung von Missbräuchen bei der Preisbildung marktmächtiger Unternehmungen und Organisationen. Grundsätzlich ist also festzuhalten, dass die Preisüberwachung nur dort Raum haben darf, wo der Marktregulator Wettbewerb nicht spielt, ein Markt somit seine Steuerungsfunktion nicht erfüllt. Die Eingriffe gemäss Preisüberwachungsgesetz müssen sich deshalb auf den Preismissbrauch beschränken. Bei der nur wettbewerbspolitisch motivierten, dauernden Preisüberwachung muss der Preisüberwacher also nachweisen, dass der Markt nicht spielt, um aktiv werden zu können. Allein aus der Existenz eines Kartells oder einer kartellähnlichen Organisation kann noch keineswegs ohne weiteres auf fehlenden Wettbewerb geschlossen werden.

2. Sollen auch die Kredite bzw. die Zinsen der Preisüberwachung unterstellt werden? In Artikel 1 des Preisüberwachungsgesetzes hat die Mehrheit mit 11 gegen 10 Stimmen beschlossen, auch die Kredite und damit die Zinsgestaltung der Überwachung zu unterstellen, obschon der Initiativtext dies nicht ausdrücklich verlangt. Wir wissen, dass das eine heikle und umstrittene Frage ist. In diesem Zusammenhang ist aber folgendes hervorzuheben: Die Zinspolitik der Nationalbank und die bestehende, breit gegliederte Bankenstruktur unseres Landes brachten uns das mit Abstand niedrigste Zinsniveau aller vergleichbaren Länder. Nirgends finden wir einen so tiefen Hypothekenzinssatz wie bei uns, was Anerkennung verdient.

Auf den Geld- und Kapitalmärkten gibt es zudem ein ganzes Bündel von zusammenhängenden Zinssätzen. Die Zusammenhänge sind komplex. Das auf den Finanzmärkten gehandelte Gut ist, wie sich die Ökonomen ausdrücken, nicht homogen. Aus diesem Grunde sind die Märkte segmentiert. Der Hypothekemarkt, der im Vordergrund steht, ist nur einer unter vielen. Das Problem dieser Märkte besteht darin, dass ihre Segmente kein Eigenleben führen können. Sie sind vielmehr mit einem komplizierten System kommunizierender Röhren untereinander verbunden. Deshalb führen die Zinssätze kein isoliertes Dasein. Wer an einem Ort dieses Systems eingreift, löst leicht unerwünschte Reaktionen an anderen Orten aus. Wenn sich ein Preisüberwacher unter Erfolgswang sieht, können leicht volkswirtschaftliche Schäden eintreten. Sowohl schweizerische Erfahrungen wie diejenigen anderer Länder liefern dazu anschauliche Beispiele. Es ist auch auf den allfälligen Konflikt zwischen Notenbankpolitik und Eingriffen des Preisüberwachers in das Zinsniveau hinzuweisen.

Die SVP-Fraktion hat sich deshalb der Kommissionsminderheit angeschlossen, die vorschlägt, dass das Gesetz für Preise von Waren und Dienstleistungen unter Ausklammerung der Zinsen gelten soll. Wir haben ja auch den Preis für die Arbeit – die Löhne – ausgeklammert.

3. Soll der künftige Preisüberwacher über der Legislative von Bund, Kantonen und Gemeinden stehen, soweit diese Preise festsetzen? Bei Artikel 2 möchten wir den Minderheitsantrag unterstützen, gemäss dem «Kartelle und ähnliche Organisationen, deren Preiserhöhungen von der Legislative des Bundes oder eines Kantons oder Gemeinde festgelegt oder genehmigt werden», von der Überwachung ausgeschlossen werden. Es geht hier um den Kompetenzbereich des Preisüberwachers. Wir möchten nicht, dass der Preisüberwacher letztlich auch Beschlüsse von Volksvertretern umwerfen kann.

4. Sollen alle Preiserhöhungen dem Preisüberwacher gemeldet werden müssen? Das ist auch eine Frage, die sich stellt. In Artikel 5 will eine Kommissionsminderheit bekanntlich die vom Bundesrat fallengelassene Meldepflicht wieder einführen. Um eine Belastung der Wirtschaft zu verhindern und das neue Gesetz auf das nötige Minimum zu beschränken, hat der Bundesrat auf eine Meldepflicht bei Preiserhöhungen verzichtet. Die SVP schliesst sich hier dem Bundesrat und der Kommissionsmehrheit an. Der Preisüberwacher soll aufgrund von Meldungen aus dem Publikum aktiv werden oder nötigenfalls selbst, wenn er Preiserhöhungen aufgreifen will.

5. Wann liegt ein Preismissbrauch vor, der ein Eingreifen des Preisüberwachers rechtfertigt? Dieser eigentliche Kernpunkt des Gesetzes hängt von der Beurteilung ab, wann ein Preis missbräuchlich sei. Dabei ist gemäss Artikel 11 vorerst zu prüfen, ob auf dem fraglichen Markt trotz Bestehen eines Kartells wirksamer Wettbewerb herrscht. Wir unterstützen hier den Antrag der Kommissionsminderheit, wonach wirksamer Wettbewerb dann bestehe, wenn die Abnehmer die Möglichkeit haben, ohne erheblichen Aufwand auf vergleichbare Angebote auszuweichen.

Der Gesetzentwurf verzichtet auf eine eigentliche Definition des Preismissbrauchs. Der künftige Preisüberwacher kann sich jedoch gemäss Artikel 12 auf verschiedene Beurteilungselemente abstützen. Wir danken dem Bundesrat, dass er entsprechend der Einwände im Vernehmlassungsverfahren in diesem Punkt eine Verbesserung vorgenommen hat. Damals wurde nur auf das Kostenkriterium abgestellt; jetzt ist eine differenziertere Beurteilung möglich. Der Preisüberwacher hat jedoch bei der Wahl der Kriterien eine beträchtliche Freiheit, womit der Kurs der Preisüberwachung in entscheidendem Ausmass von der Person des Preisüberwachers abhängen wird. Wir sehen damit, welche Bedeutung diesem Preisüberwacher zukommen wird. Im übrigen begrüssen wir, dass nach dem Willen der Kommissionsmehrheit Preissenkungen zeitlich zu befristen sind.

6. Soll eine mehrfache Preisüberwachung möglich sein? Bei Artikel 14 unterstützt die Fraktion der SVP die Kommissionsmehrheit. Danach sollen Preise von Kartellen und ähnlichen Organisationen, zu deren Überwachung bereits aufgrund anderer bundesrechtlicher Vorschriften eine Überwachung besteht, nicht auch noch dem neuen Preisüberwacher unterstellt werden. Wenn wir schon andere Bundesstellen haben, die mit der Preisüberwachung in gewissen Sektoren betraut sind, dann sollten wir unserer Auffassung nach diese Sektoren nicht auch noch dem neuen Preisüberwacher unterstellen.

7. Wie steht es mit allfälligen Konflikten zwischen der Kartellkommission und dem Preisüberwacher? Gemäss Artikel 15 des Gesetzentwurfes sind die Untersuchungen der Kartellkommission und die Entscheide des Preisüberwachers grundsätzlich voneinander unabhängig. Damit besteht die Gefahr divergierender Entscheide in der gleichen Sache. Es ist denkbar, dass die Kartellkommission ein bestimmtes Kartell per Saldo als volkswirtschaftlich unbedenklich beurteilt, der Preisüberwacher aber beim selben Kartell den Tatbestand des Preismissbrauchs bejaht. Eine gute Zusammenarbeit zwischen Kartellkommission und Preisüberwacher ist deshalb unabdingbar, um Konfliktsituationen und Kompetenzstreitigkeiten zu verhüten. Das zeigt, dass nur eine vernünftige Anwendung des Preisüberwachungsgesetzes einerseits den Wünschen der Konsumenten und der

Konsumentenorganisationen entsprechen und andererseits die Wirtschaft vor Schaden bewahren kann. In diesem Sinne stimmt die SVP-Fraktion für Eintreten auf die Vorlage.

**M. Magnin:** Pour bien mesurer toute l'importance de la loi que nous discutons, il faut rappeler comme certains l'ont déjà fait d'ailleurs qu'elle résulte d'une des rares initiatives populaires qui ait réussi à obtenir cette double majorité des voix et des cantons qui en a fait échouer tant d'autres, et cela malgré un contre-projet et une campagne acharnée des adversaires de l'initiative. Il faut également souligner que l'article constitutionnel accepté par le peuple trace un cadre tout de même assez précis à la surveillance des prix et que la loi ne peut s'en écarter sensiblement sans trahir la volonté populaire.

Si le Conseil fédéral a fait diligence pour présenter cette loi, nous considérons toutefois que sur deux ou trois points importants il a pris quelque liberté avec l'article constitutionnel. C'est ainsi que ledit article ne fait aucune différence entre les cartels et organisations analogues de droit public ou de droit privé. Or, le Conseil fédéral en fait une importante en stipulant, à l'article 13 en ce qui concerne les prix décidés ou approuvés par les autorités législatives ou exécutives de la Confédération, d'un canton ou d'une commune, que le Surveillant des prix ne peut faire en général que des recommandations, autant dire des vœux pieux. Par l'article 14, le Conseil fédéral va plus loin encore. Il soustrait purement et simplement de la surveillance des prix prévue par l'article constitutionnel certains prix qui font l'objet d'une relative surveillance en vertu d'autres prescriptions du droit fédéral. Comme nous l'apprend le message du Conseil fédéral, il s'agit notamment de l'important secteur des médicaments où les abus ne sont pas rares, des tarifs des compagnies d'assurance privée qui échapperaient ainsi complètement au Surveillant des prix.

Le projet du Conseil fédéral comporte encore une grave lacune. Il ne prévoit pas l'obligation pour les cartels et organisations analogues de faire part au Surveillant des prix de leur intention d'augmenter leurs prix. L'absence de l'obligation d'annoncer compliquerait sérieusement le travail du Surveillant des prix. Voilà pour l'essentiel les points sur lesquels le projet du Conseil fédéral ne répond pas à l'article constitutionnel ou à son esprit et de ce fait limite assez gravement la portée de cette loi.

Mais il y a plus grave et là ce n'est pas le Conseil fédéral qui est en cause. Une minorité de la commission veut soustraire le crédit à la surveillance des prix. Ce serait une grave violation de la volonté populaire, car l'article constitutionnel voté par le peuple prévoit expressément que les biens et les services doivent être soumis à la surveillance et le crédit est bien un service et un service très important qui d'une manière directe ou indirecte concerne pratiquement une grande majorité de la population.

Le groupe du Parti du travail, du Parti socialiste autonome et du POCH, au nom duquel je m'exprime, votera l'entrée en matière, combattra naturellement la proposition de la minorité de la commission à propos du crédit et soutiendra sur les points que j'ai évoqués et sur d'autres les propositions donnant au Surveillant des prix les compétences les plus larges et la possibilité d'agir le plus efficacement pour protéger les consommateurs. En agissant ainsi et seulement en agissant ainsi, nous respecterons la volonté du peuple.

**Bundespräsident Furgler:** Gestatten Sie mir aus der Sicht des Bundesrates ein paar Gedanken zu diesem neuen Gesetz. Vorerst ein Wort zum ordnungspolitischen Charakter von Artikel 31septies der Verfassung und zum Verhältnis von Kartellrecht und Preisüberwachung.

Der in Artikel 31septies enthaltene Verfassungsauftrag beschränkt die Preisüberwachung auf marktmächtige Unternehmen und Organisationen, insbesondere auf Kartelle und kartellähnliche Gebilde des öffentlichen und privaten Rechts. Diese Formulierung lässt sich auf die Kurzform «Kartelle und kartellähnliche Organisationen des öffentl-

chen und privaten Rechts» reduzieren und entspricht damit dem persönlichen Geltungsbereich des Kartellgesetzes. Ich bin Ihnen dankbar, dass wir am gleichen Tag das Kartellrecht und die Preisüberwachung behandeln, weil der Zusammenhang beider Materien auf diese Weise besonders deutlich herausgestellt werden kann und weil auch unsere Bürger sehen, wie wir mit diesen Instrumenten arbeiten wollen.

Gleichzeitig muss ich sofort beifügen, dass diese Beschränkung des Adressatenkreises den wettbewerbspolitischen Charakter von Artikel 31septies der Verfassung deutlich offenbart und sich deshalb auch klar vom konjunkturpolitisch motivierten seinerzeitigen Gegenvorschlag unterscheidet. Als Ausgangspunkt für die Detailberatung müssen wir uns an diese vom Souverän erlassene Rechtsnorm erinnern. Das bringt auch Opfer für uns alle mit sich, vor allem für diejenigen, die einer Preisüberwachung möglichst viel eingeben möchten. Im Unterschied zu den früheren Phasen der Preisüberwachung wird selbst in Zeiten höherer Teuerungsraten im Rahmen dieser wettbewerbspolitischen Preisüberwachung kein Platz sein für eine Ausweitung des Adressatenkreises, es sei denn, Sie kommen auf dem Umweg über Notrecht zu ähnlichen Lösungen.

Ganz knapp ein Wort zum Verhältnis zwischen Preisüberwachungsartikel und Kartellartikel. Nach der Annahme von Artikel 31septies enthält die Verfassung zwei Artikel mit wettbewerbspolitischem Gehalt. Weder im Kartellartikel noch im Preisüberwachungsartikel findet sich aber ein Hinweis auf das Verhältnis beider Normen zueinander. Das müssen wir miteinander und das müssen die Richter notfalls nachher durch Auslegung ermitteln. Aufgrund der konkreten Ausgestaltung der beiden Verfassungsartikel könnte man zuerst einmal annehmen, der Preisüberwachungsartikel sei gegenüber dem Kartellartikel gleichsam eine Spezialnorm, die den Sonderfall des Preismissbrauchs als *per se* volkswirtschaftlich und sozial schädliche Auswirkung von Kartellen und ähnlichen Organisationen qualifiziert.

Das Bundesgericht geht indessen von der Gleichrangigkeit von Verfassungsbestimmungen aus und wir mit ihm, sofern die Verfassungsbestimmungen nicht selbst ein Unterordnungsverhältnis zum Ausdruck bringen. Der Bundesrat ist mit der überwiegenden Lehre und mit der vorher erwähnten bundesgerichtlichen Auffassung seinerseits der Meinung, dass grundsätzlich Gleichrangigkeit zwischen den einzelnen Grundsätzen und Bestimmungen unserer Verfassung herrscht. Mit anderen Worten: Bei Unsicherheiten soll auf dem Weg praktischer Annäherung und praktischer Konkordanz eine Lösung gesucht werden, die die betroffenen Grundsätze und Bestimmungen soweit als möglich respektiert. Das wird eine Hausaufgabe für Sie und für uns sein. Die Preisüberwachung ist demnach so auszugestalten, dass sie einerseits die Wettbewerbspolitik nicht vereitelt, andererseits aber auch nicht einfach vor dieser haltmachen muss. Das ist der Spielraum.

Ausgestaltung der Preisüberwachung: Der Verfassungsartikel 31septies lässt die Frage offen, in welcher Weise wir die Preisüberwachung zu organisieren haben. Sie als Gesetzgeber haben somit weitgehend Gestaltungsfreiheit. Weil die Preisüberwachung wettbewerbspolitischen Charakter hat und der Kartellkommission durchaus die Befugnis zusteht, wie wir heute morgen feststellten, kartellistische Preismissbräuche in ihre Untersuchungen einzubeziehen, ist der Gedanke naheliegend, die Kartellkommission für die Preisüberwachung einzubeziehen und einzusetzen. Wir haben darüber nachgedacht, wir haben im Vernehmlassungsverfahren davon gesprochen, die Frage des Preismissbrauchs sei mittels der sogenannten Saldomethode abzuklären, wie gefordert, aber wir kamen doch zu einem anderen Schluss, und ich glaube zu Recht. Bei der Annahme der Initiative stand deutlich der Gedanke im Vordergrund, für die Beurteilung von Preismissbräuchen eine Behörde zu schaffen, die nicht nur rasch und zielführend handelt, sondern auch den einzelnen Preisbewegungen bei Kartellen und ähnlichen Organisationen mehr oder weniger systematisch nachgehen kann, und zwar den Meldungen folgend, die unter Umständen

den in grosser Zahl aus dem Publikum eingehen können. Ich habe auch Herrn Früh so verstanden, dass er zu Recht die Verfassungsnorm, wie sie nun einmal besteht, als Grundlage für alle Interpretationsversuche deutet, dann aber sich politisch öffnet in der Weise, dass auch er zur Überzeugung kommt, man könne sehr wohl eben losgelöst von der Kartellbehörde dieses Instrument gebrauchen.

Die nebenamtlich tätige Kartellkommission ist nun nach unserer Auffassung aufgrund ihrer bisherigen Arbeitsweise nicht geeignet, die geschilderten Anforderungen zu erfüllen. Sie wissen, dass Sitzungen der Kartellkommission nicht in rascher Folge stattfinden, dass die gründlichen Untersuchungsverfahren eine geraume Zeit in Anspruch nehmen, dass also rasche Resultate von diesem Gremium, trotzdem es gut arbeitet, nicht im Sinne dieser Preisüberwachung erwartet werden können. Der Blick auf die zwanzigjährige wertvolle Tätigkeit dieser Kommission – ich wiederhole es – zeigt, dass ihre Untersuchungen unter Anwendung der Saldomethode bis zur Veröffentlichung der Resultate im Schnitt mindestens ein Jahr dauern. Das wäre zu lang, und damit würden wir ein stumpfes Instrument in unsere Gesetzessammlung einbringen. Das wollen wir nicht.

In der Preisüberwachung, stellten wir übereinstimmend fest, steht dagegen die Beurteilung wettbewerbspolitisch verpönder Preiserhöhungen oder Preisbeibehaltungen von Kartellen und kartellähnlichen Organisationen im Zentrum. Da müssen nun zur Erfüllung solcher Aufgaben dem Preisüberwachungsorgan Bewertungs- und Beurteilungselemente und -methoden in die Hand gegeben werden, mit denen wirksam, exakt, zeitgerecht und rasch gearbeitet werden kann. Das führte uns im Bundesrat dazu, im Artikel 12 diejenigen Elemente aufzuzählen, über die wir in der Detailberatung sorgfältig diskutieren werden, die nach Auffassung der Regierung geeignet sind, bei der Beurteilung von Preismissbräuchen Erträge zu liefern, Entschlüsse zu erlauben. Ein Vergleich dieser Beurteilungselemente mit der Saldomethode des Revisionsentwurfes zum Kartellgesetz lässt uns schwer erkennen, dass sich die Schwergewichte dieser beiden wettbewerbspolitischen Erlasse doch grundsätzlich unterscheiden und nicht mit ein und demselben methodischen Ansatz zu bewältigen sind. Nicht zu verkennen ist auch, dass bei der Annahme dieses Verfassungssatzes durch Volk und Stände eine Einzelpersonlichkeit im Vordergrund stand; man dachte weniger an ein Kollektiv.

Wir versuchten, all das zu respektieren, und kamen zu der jetzt in Beratung gezogenen Vorlage. Wir sind der Meinung, dass die Kompetenzabgrenzung zwischen Preisüberwachung und Kartellkommission sich ohne weiteres machen lässt, und zwar so, dass die etwas begeisterten und die etwas weniger begeisterten Anhänger dieses Gesetzes zu ihrem Recht kommen, dass aber letzten Endes das Volk spürt, dass wir seinen Auftrag erfüllen.

Eine wichtige Aufgabe ist es nunmehr, zwischen Kartellkommission und Preisüberwacher die Kompetenzen abzugrenzen. Der Preisüberwacher befasst sich ausschliesslich mit der Preisentwicklung bei Kartellen und ähnlichen Organisationen. Ich verweise auf Artikel 6 und Artikel 15. Seine Aufgabe ist die Feststellung, ob das Preisniveau eines Kartells oder einer ähnlichen Organisation in einem bestimmten Zeitpunkt als missbräuchlich zu bezeichnen ist. Seine Befugnis besteht darin, ein bestimmtes kartellistisches Preisniveau zu genehmigen oder herabzusetzen. Die Existenz des Preiskartells an und für sich, als solches, kann er nicht beanstanden. Demgegenüber kann die Kartellkommission Untersuchungen gegen Kartelle und ähnliche Organisationen einleiten, auch wenn der Preisüberwacher bestimmte fragliche Preise überprüft hat (Art. 15 Abs. 1). Die Kartellkommission kann im Anschluss an ihre Untersuchungen jedoch nicht die Herabsetzung des Preisniveaus empfehlen, weil diese Zuständigkeit dem Preisüberwacher gegeben ist. Kurz gesagt: Es kann also die Kartellkommission die Aufhebung oder Änderung schädlicher Klauseln eines Kartellvertrages empfehlen, aber keine Kartellpreise herabsetzen. Der Preisüberwacher seinerseits kann Kartellpreise herabsetzen, aber er kann keine Kartellbestimmung aufheben

oder bei kartellähnlichen Organisationen andere Massnahmen zur Belebung des Wettbewerbes anordnen.

Sie erkennen aus diesen Ausführungen – die Ihnen vielleicht zuerst etwas zu juristisch erscheinen mögen, die ich aber ganz bewusst eingebracht habe, weil wir beide Gesetze kennen müssen, mit beiden Gesetzen vertraut sein müssen, um sie sinnvoll einzusetzen –, dass die beiden Tätigkeitsgebiete, so wie wir sie jetzt ausgestaltet haben, sich ergänzen, und zwar insofern, als im einen oder anderen Fall die Überweisung der Angelegenheit an die jeweils andere Behörde durchaus angezeigt sein kann.

Meine Bitte, die ich aus diesen Überlegungen formuliere: sich nicht verkrampfen, sondern wirklich beide Gesetze so einander zudienen lassen.

Schlussfolgerung zu diesem Punkt: Trotz des wettbewerbspolitischen Charakters der Preisüberwachung haben wir darauf verzichtet, die Kartellkommission mit der Aufgabe zu betrauen. Ich habe die Gründe genannt, und ich hoffe nun, dass es uns gelinge, eine einzelne Persönlichkeit zu finden, die einem guten Stab vorstehen kann, wie das in den Diskussionen vor der Volksabstimmung an den meisten entscheidenden Orten gefordert worden ist. Damit möchten wir ein rasches, zielwirksames Handeln gewährleisten, und damit werden wir die Garantie dafür übernehmen, dass Kartellkommission und Preisüberwachung beide in ihren Bereichen wettbewerbspolitisch tätig sein werden. Ich darf darauf verweisen, dass trotz diesem Zusammengehören der Preisüberwacher selbständig sein wird, weder von der einen noch von der anderen Seite abhängig.

Ein zweiter Gedankenkreis betrifft den Geltungsbereich. Begreiflicherweise haben sich die Fraktionssprecher zu diesem wichtigen Thema geäußert. Ich hoffe aber, dass durch das soeben Gesagte auch hier die Lage einigermaßen entschärft werden konnte. Wir werden dann die Resultate sehen in der Detailberatung.

Nehmen wir den Begriff der Leistungen: Da bitte ich nun diejenigen, die die Leistungen ganz bewusst restriktiv interpretieren, an das von ihnen selbst beschlossene Kartellgesetz zu denken, wenn Sie nachher entscheiden. In Analogie zum Kartellgesetz sind die Löhne als Preis für die persönliche Arbeitsleistung nicht in die Preisüberwachung einbezogen. Die sogenannten Verrechnungslöhne fallen jedoch darunter, weil sie Preise für Dienstleistungen darstellen, die der Verbraucher direkt zu tragen hat. Der Begriff «Leistungen» stammt aus dem Verfassungstext, und wir kommen nicht darum herum, ihn in umfassendem Sinn zu interpretieren. So wie sich das Kartellgesetz auf den Gütermarkt bezieht (Waren und Leistungen), soll sich auch das Preisüberwachungsgesetz auf die Preise der entsprechenden Güter beziehen. Das ist doch wohl logisch.

Die Leistungen, wie sollen wir sie deuten, so wie Herr Früh es möchte, ohne oder, wie der Bundesrat es vorschlägt, mit Krediten? Noch einmal verweise ich auf das Kartellgesetz. Den Leistungen werden auch die Bankleistungen im umfassenden Sinne zugeordnet. Damit wird die Voraussetzung für eine Zinsüberwachung bei Kartellen und kartellähnlichen Organisationen im Bankenbereich geschaffen. Die beiden Kommissionssprecher, Herr Butty als Präsident und Herr Auer, haben das klar herausgestellt. Ich darf sagen: Diese wettbewerbspolitisch ausgerichtete Zinsüberwachung soll keinesfalls die Massnahmen in Frage stellen, die auf dem Gebiete des Geldwesens und der Konjunkturpolitik getroffen werden. Vor allem darf sie nicht zu Kollisionen mit der Geld- und Währungspolitik der Nationalbank führen. Die Damen und Herren, die zur Kommission gehörten und dort Herrn Lusser sprechen hörten, verspürten auch, dass man das kann. Man hat nicht zuletzt nach den Gesprächen mit der Nationalbank den Begriff «Kredite» aufgenommen. Dadurch soll verdeutlicht werden, dass nur die Marktzinse und keinesfalls die Leitzinse Gegenstand der Preisüberwachung sein sollen. Die Nationalbank muss ihre geldpolitischen Absichten der Wirtschaft über die Zinssätze mitteilen können. Diese Zinssätze müssen also beweglich sein, sie müssen auf die Geldpolitik reagieren. Wie bedeutsam das ist, haben wir in den letzten Jahren immer wieder verspürt.

Dass Bundesrat und Nationalbank sich hier gut verstehen, spüren Sie jeweils im Dezember, wenn die Geldmenge für das nächste Jahr grob festgelegt wird.

Der Preisüberwacher hat nur dort einzugreifen, wo diese Reaktionen durch Kartelle oder kartellähnliche Organisationen verzögert, beschränkt oder verunmöglicht werden. Wenn Sie die Ausführungen von Herrn Lusser nachlesen, die er in der Kommission gemacht hat, dann stellen Sie fest, dass er sogar der Hoffnung Ausdruck gab, es möge bei Annahme eines solchen Gesetzes der Fall eintreten, dass mit Bezug auf diese Art Leistungen im Geldbereich gar kein Anlass für ein Eingreifen des Preisüberwachers mehr bestehe, weil auf die entsprechenden kartellistischen Absprachen verzichtet würde. Bitte rufen Sie sich auch diese Dinge in Erinnerung, wenn Sie nachher abstimmen. Nun habe ich durchaus Verständnis, dass das zu einem Hauptpunkt der Debatte in der Kommission wurde, vermutlich hier auch. Aber ich darf in Erinnerung rufen, dass wir hier Kartellrecht und Preisüberwachungsrecht nicht völlig verschieden gewichten können und dass Sie, wenn Sie im Kartellrecht die diesbezügliche Unterstellung bejahen, nicht einfach im Preisüberwachungsrecht die Augen schliessen können. Die beiden Dinge hängen miteinander zusammen. Mit anderen Worten: Der Souverän wollte nicht den Preisüberwacher der Jahre 1973 bis 1978; er sollte vielmehr wettbewerbspolitisch motiviert sein. Daraus ergibt sich die Querverbindung zum Kartellrecht, und die Umschreibung des Geltungsbereichs im Preisüberwachungsgesetz konnte unter diesen Umständen nicht losgelöst von der bisherigen Praxis der Kartellkommission und dem ihr zugrunde liegenden Kartellgesetz erfolgen. Es widerspräche deshalb der Forderung nach einem einheitlichen Wettbewerbsrecht, im Preisüberwachungsgesetz auf die Unterstellung der Kredite zu verzichten. So runden sich die Argumente in einem ganz klar und leicht zu zeichnenden Kreis zu dieser Erkenntnis. Bitte vergessen Sie auch nicht, dass Sie betreffend Ausklammerung der Bankleistungen das Problem des Gleichbehandelns nach Artikel 4 mitbedenken müssen. Ich würde behaupten, dass eine Ausklammerung der Bankleistungen dieses Gleichbehandlungsgebot verletzen würde. Rechtsetzungskompetenzen, welche die Bundesverfassung einräumt, sind nämlich rechtsgleich auszuschöpfen, soweit die Kompetenznorm nicht selbst etwas anderes bestimmt. Der Bundesrat betrachtet es dem Souverän gegenüber als offen und ehrlich, wenn wir so legiferieren, sowohl im Kartellrecht als auch im Preisüberwachungsrecht.

Ein Wort zum Arbeitsmarkt: Wie im Kartellrecht sieht der Bundesrat davon ab, den Bereich des Arbeitsmarktes dem sachlichen Geltungsbereich des Preisüberwachungsgesetzes zu unterstellen. In der Kommission wurden einzelne Begehren laut, man möge dies trotzdem tun. Ich meine aber, dass sich das sachlich nicht vertreten liesse, auch rechtlich nicht. Solche Ansinnen trügen den grundsätzlichen Unterschieden zwischen Arbeits- und Gütermarkt in keiner Weise Rechnung. Das Wettbewerbsrecht ist nicht der geeignete Ort, um eventuell auftretenden Missbräuchen kollektiver Macht auf dem Arbeitsmarkt wirksam zu begegnen. Dies sollte im Rahmen des Arbeitsvertragsrechts geschehen. Fraglich wäre ausserdem, ob der Einbezug des Arbeitsmarktes in dieses Gesetz verfassungsrechtlich überhaupt abgestützt wäre. Der Bereich des Arbeitsmarktes – Sie wissen es – wird im Artikel 34ter und der darauf basierenden Ausführungsgesetzgebung geregelt. Der Preisüberwachungsartikel bietet also kaum eine Handhabe für Probleme des Arbeitsverhältnisses. Ich mache Sie auch darauf aufmerksam, dass Sie Riesenprobleme legislatorischer Art bekämen. Es wäre eine Illusion zu glauben, dass man Missbräuche im Bereich des Arbeitsmarktes durch blosse Streichung von Artikel 1, zweiter Satz, schon in den Griff bekäme. Das Preisüberwachungsgesetz ist auf Preise von Gütern und Dienstleistungen zugeschnitten. Es bedürfte daher, wie im Kartellgesetz, noch einer ganzen Anzahl zusätzlicher Bestimmungen, um den spezifischen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes gerecht zu werden.

Zu beachten gilt es auch noch, dass bei einem Einbezug des

Arbeitsmarktes natürlich nicht nur die Gewerkschafts-, sondern auch die Arbeitgeberseite dem Preisüberwachungsgesetz unterstellt wäre. Das will vermutlich die grosse Mehrheit in diesem Saale ebenso wenig wie der Bundesrat.

Ein kurzes Wort zur Meldepflicht: Die Mehrheit Ihrer Kommission pflichtet dem Bundesrat bei, sowohl auf eine umfassende als auch auf eine partielle Meldepflicht für beabsichtigte Preiserhöhungen zu verzichten. Damit soll der Gefahr einer übermässig starken administrativen Belastung der betroffenen Unternehmen und Organisationen und des Preisüberwachers vorgebeugt werden. Gerade im Falle der wettbewerbspolitisch motivierten Preisüberwachung ist eine generelle Meldepflicht nicht nötig. Neu soll dagegen die Möglichkeit einer freiwilligen Vorabklärung geschaffen werden. Melden Kartelle oder ähnliche Organisationen geplante Preiserhöhungen, so hat der Preisüberwacher innert 30 Tagen zu entscheiden, ob er die Preiserhöhung für unbedenklich hält. Mit Hilfe dieser Bestimmung sollen einvernehmliche Lösungen gefördert werden, was zweifellos im Interesse der Unternehmen liegt, aber auch im Interesse aller Konsumenten.

Der Bundesrat umschreibt den Begriff des «wirksamen Wettbewerbs» als Grundlage zur Feststellung eines Preismissbrauchs nur aus der Sicht des Abnehmers. Die Kommissionsmehrheit erweitert diesen Begriff auch aus der Sicht des Anbieters und kommt zu folgender Formulierung: «Wirksamer Wettbewerb besteht insbesondere, wenn auf dem betreffenden Markt ausser dem Kartell oder der ähnlichen Organisation Anbieter vorhanden sind, die spürbaren Preiswettbewerb betreiben, so dass die Abnehmer ohne erheblichen Aufwand auf vergleichbare Angebote ausweichen können.» Damit kann sowohl dem Preisaspekt als auch dem Qualitätsaspekt gebührend Rechnung getragen werden.

Es wird allerdings auch bei dieser Umschreibung Aufgabe der Praxis sein, für diesen Begriff praktikable Anwendungskriterien zu entwickeln. Eine eigentliche Definition des Preismissbrauchs wird es nicht geben. Dies lässt sich verantworten, weil der Entwurf dem Preisüberwacher – und das ist viel ehrlicher – Beurteilungselemente in die Hand gibt, die ihm einen sinnvollen Ermessensspielraum geben, in dem er tätig werden muss. Ihm wird es obliegen, die im Einzelfall zweckmässigen Elemente zur Beurteilung des Preismissbrauchs anzuwenden, die da sind: Preisentwicklung auf den Vergleichsmärkten, Notwendigkeit der Erzielung angemessener Gewinne, Kostenentwicklung, besondere Unternehmerleistungen, Marktverhältnisse. Der Missbrauchs begriff zielt jedenfalls keineswegs darauf ab, die Gewinnmöglichkeiten der Unternehmen so zu beschneiden, dass ihre Investitionskraft und damit letztlich ihre Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt würde.

Sie spüren daraus, dass wir im Zusammenhang unserer gesamten Volkswirtschaftspolitik sinnvoll zu handeln versuchen und uns nicht mit diesem Preisüberwachungsgesetz gleichsam ein Kuckucksei in unsere Wirtschaftspolitik einbringen wollen.

Ein Wort noch zu den behördlich festgelegten Preisen: Auch das ist umstritten, Frau Weber entspricht nicht ganz der Auffassung des Bundesrates. Vielleicht kann ich Sie im Laufe der Detailberatung noch überzeugen, wir werden sehen.

In der Frage der Massnahmen bei behördlich festgesetzten oder genehmigten Preisen hat die klare Mehrheit der nationalrätlichen Kommission am bundesrätlichen Vorschlag festgehalten. Sowohl im Falle der Zuständigkeit der Legislativen, also beispielsweise von Ihnen, als auch der Exekutiven, beispielsweise von uns, soll hier dem Preisüberwacher kein Verfügungs-, sondern lediglich ein Empfehlungsrat zustehen.

Bei jedem Gesetz haben wir das Staatsrecht, das Verhältnis unserer eigenen Institutionen zueinander zu gewichten, um Klarheit auch gegenüber dem rechtssuchenden Bürger zu schaffen. In dieser staatsrechtlichen Hinsicht wäre es ausserordentlich fragwürdig, einem in der Verwaltung integrierten Preisüberwacher, und sei er oder sie noch so gut – was

ich hoffe –, Verfügungsbefugnisse über die obersten politischen Gremien unseres Staatswesens einzuräumen. Ich unterstreiche: Verfügungsbefugnisse. Das kann doch wohl nicht der Sinn all dessen sein, was wir miteinander hier diskutieren. Das würde zu einer höchst problematischen, staatspolitisch unerwünschten Unterordnung der politischen Behörden unter den Preisüberwacher führen, von Behörden, die vom Souverän gewählt worden sind oder von der Vertretung des Souveräns, soweit es unsere Exekutive betrifft. Wenn auch Demut eine Tugend ist, selbst wenn unfreiwillige Akte der Demut das Tugendleben zu fördern vermögen, dann würde ich es als staatspolitisch unklug und demzufolge als nicht mehr weise erachten, die Tatsache ausser acht zu lassen, dass diese Organe die politische Verantwortung für die Preisbildung tragen, sei es der Bundesrat, sei es das Parlament, sei es der Regierungsrat, sei es das kantonale Parlament. Dadurch, dass solche Preiserhöhungen öffentlicher Kartelle durch Legislativen bzw. Exekutiven dem Preisüberwacher vor dem endgültigen Entscheid gemeldet werden, kann die abschliessende Beschlussfassung auch in Kenntnis seiner Empfehlungen erfolgen. Ein einfaches, leicht praktikables, sinnvolles Miteinander. Das Recht des Preisüberwachers, seine Empfehlungen sichtbar zu machen, sollte aber vor dem Entscheid so geschehen, dass es nicht nach dem Entscheid wie ein: «Ich-habe-jedoch-immer-recht» erscheint, sonst ist es politisch wiederum nicht sinnvoll. Entweder versuchen wir, miteinander massvolle Preise zu erwirken, keine Missbräuche, oder wir spielen versteckt oder doch Schwarzpeter. Das kann ich mir nicht vorstellen zwischen einer solchen Instanz und den Behörden.

Die Mehrheit der Kommission lehnt sowohl eine weitergehende Lösung ab, also die Unterstellung der von Exekutiven genehmigten Preise unter das normale Verfahren der Preisüberwachung, als auch eine Regelung, die die Legislative von jeglicher Preisüberwachungsmöglichkeit ausnimmt.

Es ist mir völlig klar, dass all diejenigen, die im Grunde genommen in jener bedeutsamen Volksabstimmung keine Preisüberwachung wollten, nicht laut begeistert auf ein solches Gesetz eintreten. Aber wir sind alle viel zu sehr in diesem Staat Bürger, als dass wir diesen nun gefällten Entscheid nicht als klare Basis für dieses neu zu schaffende Gesetz interpretieren. Hier zähle ich wirklich auf einmütige Beschlussfassung. Es kann nicht mehr zur Diskussion stehen, dass man gerne oder weniger gerne ein solches Gesetz hat, und auch bei dem, was wir ins Gesetz einbringen, sollten wir uns an die Verfassungsnorm erinnern.

Ich empfehle Ihnen, diese klaren Wegweisungen, die ich darzustellen versuchte, nachher in den einzelnen Entschieden zu übernehmen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*

*Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

**Präsident:** Bevor wir zur Detailberatung übergehen, hat Frau Jaggi das Wort. Sie möchte einen Ordnungsantrag stellen.

*Ordnungsantrag – Motion d'ordre*

**Mme Jaggi:** Nous avons bravement poursuivi et terminé notre discussion sur la loi sur les cartels. Nous avons pris un peu d'avance au point d'avoir déjà commencé et mené à son terme le débat d'entrée en matière sur la surveillance des prix.

Je souhaite vous faire une suggestion pour la suite de nos travaux. Selon le règlement, que notre président est préoccupé et soucieux de respecter, nous devrions siéger ce soir jusqu'à 19 h 30 environ, c'est-à-dire que nous devrions entamer la discussion de détail par ce solide morceau représenté par l'article 1<sup>er</sup> préconisant la soumission des crédits à la surveillance des prix. Ma motion d'ordre concernant l'horaire de nos débats est la suivante: soit reporter la discussion de détail à vendredi, journée que nous pourrions entièrement consacrer à ce débat, ce qui devrait suffire; soit

attaquer la discussion de détail ce soir en reportant le vote à l'appel nominal prévu pour l'article 1<sup>er</sup> à vendredi matin.

**M. Cavadini:** Je vous propose de ne pas souscrire à la motion d'ordre de Mme Jaggi. La décision d'effectuer une session extraordinaire a été prise à une courte majorité. A certains d'entre nous, elle a été imposée. Tout à l'heure, le président de la Confédération a rappelé combien les deux objets traités aujourd'hui étaient conjoints et, en outre, nous a signalé la nécessité de conclure. Par conséquent, je vous suggère de poursuivre et d'aller jusqu'au vote à l'appel nominal qui n'a pas été demandé par tous mais qui, une fois de plus, a été souhaité par ceux-là mêmes qui nous proposent de suspendre la discussion maintenant.

**Präsident:** Als Präsident muss ich darauf hinweisen, dass Nachmittagssitzungen gemäss Reglement bis etwa 19 Uhr dauern. Es kommt dazu, dass wir, wenn wir jetzt diese Zeit einhalten, eine gute Chance haben, unsere Arbeiten am Freitag so abzuschliessen, dass Sie noch rechtzeitig nach Hause kommen. Wenn wir hingegen jetzt bereits aufhören würden, bestünde die recht grosse Gefahr, dass wir am Samstag vormittag auch noch tagen müssten.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag Jaggi  
Dagegen

Minderheit  
offensichtliche Mehrheit

#### Detailberatung – Discussion par articles

##### Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

#### Art. 1

Antrag der Kommission

##### Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Minderheit

(Fischer-Hägglingen, Allesch, Fischer-Sursee, Frey-Neuenburg, Hofmann, Jeanneret, Müller-Scharnachtal, Perey, Tschuppert, Weber-Schwyz)

Das Gesetz gilt für Preise von Waren und Dienstleistungen. Ausgenommen sind Preise, die das Arbeitsverhältnis betreffen (Löhne), und Kredite.

#### Art. 1

Proposition de la commission

##### Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### Minorité

(Fischer-Hägglingen, Allesch, Fischer-Sursee, Frey-Neuchâtel, Hofmann, Jeanneret, Müller-Scharnachtal, Perey, Tschuppert, Weber-Schwyz)

La loi s'applique aux prix des marchandises et des services. Sont exceptés les prix qui visent les rapports de travail (salaires) et les crédits.

**Fischer-Hägglingen, Sprecher der Minderheit:** Wie wir in der Eintretensdebatte mehrmals gehört haben, unterscheidet sich die nun zur Diskussion stehende Preisüberwachung entscheidend von derjenigen, die wir in den siebziger Jahren gekannt haben. Die zu beschliessende Preisüberwachung ist wettbewerbsorientiert, die alte war konjunkturpolitisch motiviert. Ich stelle in Diskussionen immer wieder fest,

dass man sich diesen Unterschiedes zuwenig bewusst ist, und sogar Politiker, die sich für die Preisüberwachung stark machen, haben immer noch diese konjunkturpolitisch motivierte Preisüberwachung im Kopf. Daraus ergibt sich, dass Erwartungen vorhanden sind, die niemals erfüllt werden können. Eine solche Erwartung besteht vor allem auch bei den Zinsen. Darum wird der künftige Preisüberwacher gerade auf diesem Gebiet unter einem gewaltigen politischen Erfolgsdruck stehen. Wieweit sich der Preisüberwacher diesem politischen Druck zu entziehen vermag, ist fraglich. Ich bezweifle, ob ein Preisüberwacher einem wohlorganisierten Trommelfeuer seitens auflagestarker Medien, grosser Organisationen und gewichtiger politischer Gruppierungen standhalten kann.

Der Zins, vorab der Hypothekarzins, wird zu einem Politikum ersten Ranges. Dadurch kann die Geldmengen- und die Konjunkturpolitik der Nationalbank ins Wanken kommen, aber auch unsere Bankenstruktur könnte gefährdet werden. Aus dieser politischen Sicht heraus möchte ich den Minderheitsantrag näher begründen und Ihnen dartun, warum eine Preisüberwachung der Zinsen in diesem Gesetz nichts zu suchen hat.

Zuerst einige rechtliche Überlegungen. Obwohl sie bereits widerlegt worden sind, möchte ich sie noch einmal darlegen, weil ich nach wie vor davon überzeugt bin, dass die erfolgte Interpretation nicht unbedingt zwingend ist. Der Gesetzestext weicht in zweifacher Hinsicht vom Begriff «Leistungen und Waren», wie er in der Verfassung festgelegt ist, ab. Einerseits spricht er von Waren, Krediten und Leistungen, und andererseits nimmt er die Preise, die das Arbeitsverhältnis betreffen, aus. Gemäss Botschaft ist das Wort «Leistungen» in umfassendem Sinn zu verstehen. In Analogie zum Kartellrecht wird der Arbeitsmarkt, d. h. der Lohn für die persönliche Arbeitsleistung, grundsätzlich ausgeschlossen. Herr Bundespräsident Furgler hat in der Eintretensdebatte nochmals diese Interpretation unterstrichen. Ich bin der Auffassung, dass diese Interpretation nicht zwingend ist. Man kann in guten Treuen darunter auch Arbeitsleistungen verstehen. Wie man sich unterhalten kann, ob auch Arbeitsleistungen mit dem Wort «Leistungen» gemeint sind, kann man auch die Frage stellen, ob damit auch Zinsleistungen gemeint sind. Weil dies scheinbar zweifelhaft sein könnte, wird der Gesetzestext mit dem Wort «Kredit» erweitert. Man kann sich nun auf den Standpunkt stellen, dass Kredite offensichtlich weder Waren noch Leistungen sind. Handelt es sich bei Krediten um Leistungen im Sinne des Verfassungsauftrages, müssen sie im Gesetzesentwurf nicht speziell genannt werden. Sind Kredite aber unter dem Begriff «Leistungen» subsumierbar, wird mit Artikel 1 über den Verfassungsauftrag hinausgegangen.

Nach dieser auf den ersten Blick vielleicht etwas wortklauberschen und nach Frau Monika Weber völlig irrigen Interpretation noch einige weitere Argumente:

Die Befürworter der Zinsüberwachung weisen darauf hin, dass auch in der Kartellgesetzgebung unter dem Begriff «Leistungen» die Kredite inbegriffen sind. Es sei deshalb unumgänglich, dass auch im Preisüberwachungsgesetz die Kredite einbezogen würden, damit der sachliche Geltungsbereich in beiden Gesetzen deckungsgleich sei. Diese Anpassung sei um so mehr zwingend, weil die neue Preisüberwachung wettbewerbspolitisch ausgerichtet sei und nur zur Anwendung komme, wenn missbräuchliche Preisgestaltung durch Kartelle oder marktmächtige Organisationen geschehe. Eine von einer Bankengruppe erlassene Konvention falle eindeutig unter den Begriff «Kartell», ja sogar Zinsempfehlungen. Es wird zudem darauf hingewiesen, dass in der Abstimmung auch immer wieder die Rede gewesen sei, dass man die Zinsen der Preisüberwachung unterstelle.

Sind nun diese Argumente so zwingend, wie das dargelegt wird? Ich glaube, es ist unbestritten, dass sich der Gesetzgeber bei der Ausarbeitung des Gesetzes im Rahmen der Verfassungsnorm halten muss, d. h. er darf ganz sicher nicht eine Gesetzesbestimmung erlassen, die nicht durch die Verfassung abgedeckt ist. Wie weit er jedoch die Verfas-

sungsnorm ausschöpfen will, ist eine ganz andere Frage. Er ist ohne weiteres befugt, eine Verfassungsnorm nur teilweise auszuschöpfen. Er wird dies vor allem dann tun, wenn er sieht, dass eine wörtliche, allumfassende Anwendung der Verfassungsnorm andere Verfassungsaufträge gefährden würde. Wir haben unbestritten als Gesetzgeber das Recht, Verfassungsnormen zu präzisieren, und der Bundesrat nimmt selber diese Möglichkeit in Anspruch, indem er bei den Bestimmungen über die Unternehmen der öffentlichen Hand die Verfassungsnorm ebenfalls nicht voll ausschöpft, sondern er wendet sie restriktiv an, indem er sie einengt. Wir haben in der Bundesverfassung eine ganze Anzahl von Normen, die eine weitergehende Gesetzgebung zulassen, als sie vorgenommen wurde.

Wir haben in der Kommission gesehen, dass die Unterstellung der Kredite unter die Preisüberwachung den verfassungs- und gesetzmässigen Auftrag der Nationalbank gefährden könnte. Ich werde darauf noch zurückkommen. Wir haben festgestellt, dass die Strukturen unserer Banken verändert werden könnten, d. h. dass mit der Preisüberwachung eine Konzentration stattfinden könnte. Wir haben feststellen müssen, dass die Finanzierung der Hypotheken eventuell erschwert werden könnte. Ich werde auch darauf noch zurückkommen. Dies sind alles so gewichtige Argumente, die uns dazu bringen sollten, den Verfassungsartikel zurückhaltend auszulegen. Wir können dies ohne weiteres tun, weil dadurch keine Verfassungsnorm verletzt wird.

Auch das Argument der Übereinstimmung mit dem Kartellrecht ist nicht zwingend. Es handelt sich um zwei verschiedene Materien, die zudem noch auf zwei unterschiedlichen Verfassungsartikeln abgestützt sind.

Ich habe bereits angedeutet, die Unterstellung der Kredite unter die Preisüberwachung führe in zwei Bereichen zu Schwierigkeiten. Einerseits erschweren wir der Nationalbank damit die Führungsaufgabe in der Geldmengen- und Konjunkturpolitik, und andererseits wird sich die Preisüberwachung längerfristig negativ auf den Hypothekarmarkt auswirken. Bis jetzt hatten wir eine klare Aufgabenteilung in der Geldpolitik. Der Nationalbank kam in Übereinstimmung mit dem Bundesrat auf dem Gebiet der Geldpolitik eine Führungsaufgabe zu, die wir nicht ohne Not in Frage stellen sollten. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass eine Preisüberwachung längerfristig nicht zu einer Preisstabilität führt. Wichtigste Komponente ist die Geldmengenpolitik. In Zeiten konjunktureller Überhitzungen und damit verbunden allgemeiner Preisanstiege kann nur eine restriktive Geldpolitik, die mit einem Anstieg der Zinssätze verbunden ist, zu einer Stabilisierung führen. Dieser Zinsanstieg wirkt sich auf die Konjunktur dämpfend aus. Gerade in solchen Situationen besteht nun die Gefahr, dass der Preisüberwacher von breiten Bevölkerungskreisen unter Druck gesetzt wird, um einem weiteren Zinsanstieg entgegenzutreten. Die Ursachen von Zinserhöhungen können vielschichtig sein. Selbst für die Nationalbank ist es manchmal schwierig festzustellen, welche Ursachen zu einer Zinserhöhung geführt haben. Es besteht die Tendenz, dass der Preisüberwacher bei hoher Inflation die Zinsüberwachung strenger handhabt und so der Zinsanstieg ungeachtet der Ursachen bekämpft wird. Die Bemühungen der Nationalbank auf längerfristige Konsolidierung der Inflation können so unterlaufen werden, was nicht ungefährlich ist. Wenn sich die Zinsen nicht frei nach oben bewegen können, kann bei Inflationstendenz gerade das passieren, was man eigentlich nicht will, nämlich eine Flucht in Sachwerte und damit ein weiteres Ansteigen der Preise. Sie werden mir entgegenhalten, der künftige Preisüberwacher werde diese Zusammenhänge auch kennen und entsprechend reagieren. Ich hege ernsthafte Zweifel, ob sich ein Preisüberwacher bei hohen Inflationsraten dem politischen Druck entgegenstellen kann. Zudem stellt sich die Frage, ob ein Preisüberwacher mit der Überwachung der Zinsen nicht überfordert ist. Es geht ja nicht nur um die Überwachung der Hypothekarzinsen, sondern des ganzen Kredit- und Zinsgefüges. Er muss auch über Kenntnisse über die Strukturen jeder Bank verfügen, denn nur so kann er feststellen, ob bei dieser Bank eine Zinserhöhung ange-

zeigt sei, bei jener vielleicht nicht. Wenn die Überwachung nur selektiv erfolgt, d. h. nur der Hypothekarzins betroffen wird, so besteht die Gefahr, dass man auf andere Kreditformen ausweicht und dass sich ein grauer oder schwarzer Markt bildet.

Für das Funktionieren der Geldpolitik ist es ein unumstössliches Erfordernis, dass die Zinssätze frei reagieren können. Dabei genügt es nicht, wenn nur einzelne Sätze frei beweglich sind, die anderen aber kontrolliert werden. Zwischen den verschiedenen Finanzmärkten besteht eine enge Abhängigkeit. Die Kredite werden im kontrollierten Bereich dann gekürzt, in anderen Bereichen aber, wo sie nicht kontrolliert sind, werden sie aufgestockt. So wird ein überwachter Hypothekarmarkt ausgelaugt und das Finanzierungssystem, dem wir unsere tiefen Hypothekarzinsen zu verdanken haben, in Mitleidenschaft gezogen. Bei einer Lockerung des Zinsstoppes würden die aufgestauten Kredite frei, was längerfristig bedeutet, dass sich nur ein Gleichgewicht auf einem höheren Zinsniveau finden liesse.

Zudem tangiert die Überwachung der Kreditzinse das ganze Bankengeschäft. Für eine Bank und ihre Ertragskraft entscheidend ist nicht die Höhe der Zinsen, sondern die der Zinsmarge. Diese müssen ja eigentlich vom Zinsüberwacher unter die Lupe genommen werden. Der Preisüberwacher müsste sich aber nicht nur Klarheit verschaffen über die Zinsmarge, sondern gleichzeitig im Hinblick auf die Bereitstellung der Finanzierungsmittel auch für ein geeignetes Niveau der Passivzinsen besorgt sein. Ohne Spargeldzufluss können keine neuen Hypotheken gewährt werden. Sind die Sparzinsen zu tief, weicht man auf andere Möglichkeiten aus. Dem kleinen Sparer wird dies vermutlich schwerer fallen. Er wird der Geplrellte sein, vor allem in Zeiten hoher Inflationsraten.

Die Preisüberwachung kann aber auch negative Folgen für die Bankenstruktur haben. Vor allem jene Banken, die nicht auf lukrative Sparten ausweichen können, werden es unter einem System der Hypothekarzinsüberwachung schwer haben, einen genügenden Ertrag zu erwirtschaften. Die grossen Banken haben hier ganz andere Möglichkeiten. Wollen wir mithelfen, dass die Grossen noch grösser werden und die Kleinen noch mehr verschwinden? Man wird mir entgegenhalten, dass der Preisüberwacher nur eingreifen werde, wenn ein Kartell, also hier ein Zinskonvenium, vorhanden und die Marge zwischen Aktiv- und Passivzinsen ungerechtfertigt hoch sei und damit zu einer missbräuchlichen Zinserhöhung geführt habe.

Das ist in der Theorie alles richtig und schön. Die politische Realität wird leider anders aussehen. Die Preisüberwachung führt letztlich zu einer Verpolitisierung der Zinsen und zu einer Einengung der Banken. Wir haben heute den tiefsten Hypothekarzins in Europa. Dies sollte eigentlich Grund genug sein, an der bisherigen Ordnung festzuhalten und die Preisüberwachung auf dem Gebiet der Kredite abzulehnen. Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Mme Christinat:** Ce n'est pas la première fois et malheureusement ce ne sera pas la dernière que les citoyens et citoyennes de notre pays ont dû longuement attendre une législation qu'ils ont pourtant désirée et souhaitée après en avoir voté le principe. En effet, une loi qui protège un tant soit peu les consommateurs était devenue indispensable dans notre société de consommation qui n'a plus rien de commun avec l'organisation commerciale d'il y a trente ou quarante ans.

Si le citoyen-électeur-consommateur a eu de la patience pour attendre une législation convenable sur la consommation, les associations de défense des consommateurs ont dû en avoir encore davantage puisque la plus ancienne d'entre elles, la Fédération romande des consommatrices, la réclamaient inlassablement depuis bientôt vingt ans.

Dans les années septante, sous la pression des trois associations suisses de consommatrices, le Conseil fédéral et le Parlement ont dû, en catastrophe, édicter un arrêté urgent mis en vigueur pour la première fois en 1972 puis prolongé deux fois par le peuple. La création, à ce moment-là, de

Monsieur Prix a été bénéfique pour tout le monde. Un sérieux coup de frein dans les prix est intervenu à l'époque, malgré la spirale inflationniste galopante. Aussi est-ce avec inquiétude que les consommateurs virent arriver, en décembre 1978, la fin de la période de ces fameux arrêtés urgents. Au vu des côtés positifs de ces dispositions, ils étaient en droit de penser que le Conseil fédéral se serait attelé à l'élaboration d'une loi instituant une surveillance permanente des prix. Mais, toujours en 1978, comme rien n'apparaissait à l'horizon parlementaire, diverses interventions socialistes se sont efforcées, au cours de l'année, d'inciter le Conseil fédéral à proposer au Parlement les mesures voulues pour que nous ne nous trouvions pas devant un vide juridique à la fin de l'année. La surveillance des prix avait fait ses preuves et il était évident que sa suppression ne pouvait être acceptée sans autre par les consommateurs.

Le Conseil fédéral et la majorité du Parlement étant d'un autre avis, les consommatrices lancèrent alors leur initiative qui, malgré des moyens financiers limités, obtint le résultat que vous connaissez. Or, contrairement à leurs espérances, voici que, d'entrée de cause – nous n'en sommes qu'à l'article 1<sup>er</sup> – la minorité de la commission tente de dénaturer et d'amoindrir la portée de l'article constitutionnel, pourtant massivement voté par le peuple et les cantons, car il est bien évident que soustraire les crédits à la surveillance des prix, c'est laisser en liberté une des principales causes d'une éventuelle flambée des coûts.

Lorsque le regretté conseiller fédéral Willy Ritschard avait, en son temps, demandé aux banques de renoncer à une augmentation des taux hypothécaires, ce fut un tollé général et des critiques acerbes lui furent adressées. Pourtant, après que cet appel eut tout de même été entendu, aucun des désastres annoncés ne se produisit; les banques continuèrent à réaliser de substantiels bénéfices et les locataires, heureusement, échappèrent, au moins momentanément, à une hausse excessive de leurs loyers.

Comment pourrions-nous dominer d'éventuels renchérissements abusifs, sans une possibilité de surveiller les crédits dans le domaine des loyers, tout particulièrement? De plus, il est également inadmissible que la volonté populaire soit bafouée de cette façon et que l'on ignore délibérément ce qu'a voulu et veut encore la majorité du peuple suisse, c'est-à-dire une loi efficace et non pas une loi anodine, voire inefficace, selon les vœux de M. Jeanneret qui interprète le vote du peuple à sa manière.

Je constate en outre, en passant, que lorsque des gros intérêts économiques sont en cause, cette attitude devient de plus en plus fréquente. Un exemple, les manifestations des routiers qui, hier, ont bloqué les postes frontières, ne se gênent pas pour mépriser ainsi les décisions du peuple souverain.

Par conséquent, la proposition de la minorité de la commission est mauvaise. Je vous invite donc vivement à suivre l'avis de la majorité de la commission et du Conseil fédéral, en instituant la surveillance des prix pour les crédits.

**Allenspach:** Im Zusammenhang mit Artikel 1 sei nochmals unterstrichen, dass die Preisüberwachung wettbewerbspolitisch orientiert sein muss. Konjunkturpolitische Erwartungen können damit nicht verbunden werden. Es wäre meines Erachtens nicht verfassungsgemäss, bei konjunkturellen Anspannungen andere, abweichende Beurteilungskriterien anzuwenden, um beispielsweise auf diese Weise einen inflatorischen Preisauftrieb dämpfen zu wollen. Auch das Argument, diese oder jene Preiserhöhung treffe den Konsumenten besonders hart oder sei besonders indexrelevant, ist unerheblich, weil nur eine wettbewerbspolitische, nicht aber eine sozialpolitisch orientierte Preisüberwachung gerechtfertigt werden kann.

Damit wird meines Erachtens deutlich, dass die Erwartungen und die Hoffnungen bezüglich der Zinsüberwachung zu hoch gespannt sind: Auch die Zinsüberwachung kann nur wettbewerbspolitisch, nicht aber konjunktur- oder sozialpolitisch begründet werden. Die Sozialversicherungseinrichtungen oder die Pensionskassen beispielsweise wären in

der Hypothekarzinsgestaltung frei, da sie auf dem Hypothekarmarkt nicht zu Kartellen oder kartellähnlichen Organisationen gehören.

In Artikel 1 interpretiert der Gesetzgeber die Begriffe «Waren» und «Leistungen» der Verfassung. Gemäss den Anträgen des Bundesrates und der Kommissionmehrheit steht in der Verfassung und im Gesetz das gleiche Wort «Leistung», aber dieses gleiche Wort hat jedesmal eine andere Bedeutung. Mit dem Einbezug der Zinsüberwachung wird deutlich, dass der Verfassungstext extensiv interpretiert wird und auch das Zurverfügungstellen von Produktionsfaktoren umfasst. Damit besteht Gefahr, dass der Verfassungstext auch die Rechtsgrundlage für die Einführung einer Lohnüberwachung bietet. Der Bundesrat anerkennt dies indirekt; er will auf Gesetzesstufe festhalten, dass das vorliegende Preisüberwachungsgesetz keine Anwendung auf die Löhne finde. Würde keine Verfassungskompetenz zur Lohnüberwachung vermutet, wäre der gesetzliche Ausschluss der Lohnüberwachung gar nicht notwendig. Ich lehne eine Lohnüberwachung auch schon in einer blossen Verfassungskompetenz als Eingriff in die Autonomie der Sozialpartner ganz entschieden ab. Es muss meines Erachtens sichergestellt werden, dass eine Überwachung von Arbeitsmarktvereinbarungen verfassungsmässig nicht statthaft ist und dass die Arbeitsmarktparteien nicht als kartellähnliche Organisationen im Sinne des Verfassungsartikels betrachtet werden können.

Bundespräsident Furgler hat in der Eintretensdebatte auf die Parallelität Kartellgesetz/Preisüberwachung hingewiesen. Beim Kartellgesetz habe – so sagte er – der Gesetzgeber die Löhne ausgeklammert. Deshalb bestünde keine Gefahr, dass die Preisüberwachung unterliege. Diese Argumentation, Herr Bundespräsident, überzeugt mich nicht. Erinnert sei, dass die Unterstellung der Arbeitsmarktvereinbarungen unter das Kartellgesetz als rechtlich möglich erachtet wird und auch in der Expertenkommission zum Kartellgesetz ernsthaft diskutiert worden ist. Der Hinweis, der Bundesrat habe bewusst von einer Lohnüberwachung abgesehen, beruhigt ebenfalls nicht, denn all dies setzt voraus, dass eine verfassungsmässige Kompetenz zur Lohnüberwachung angenommen, aber hier nicht ausgeschöpft wird.

Ich bitte Sie, die Sorge um die Autonomie der Sozialpartner ernst zu nehmen und die Verfassungsmässigkeit einer allfälligen Lohnüberwachung abzulehnen. Dies wäre am besten dadurch möglich, wenn wir die Preise der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital bewusst aus dem Gesetz ausklammern. Ich bin nicht bereit, um des Linsengerichts der Hypothekarzinsüberwachung willen die Gefahr in Kauf zu nehmen, dass der Gesetzgeber später einmal eine Lohnüberwachung verfügen könnte. Deshalb stimme ich dem Antrag der Minderheit zu.

**Jaeger:** Die bisherige Diskussion hat gezeigt, dass die Unterstellung der Zinsen der Kreditgeschäfte unter die Preisüberwachung offensichtlich allzusehr aufgrund von Interessenstandpunkten beurteilt wird. Ich bin der Auffassung, dass wir diese Diskussion unter ordnungspolitischen, ökonomischen und verfassungsmässigen Gesichtspunkten führen sollten und nicht nur unter dem Blickwinkel von Interessenstandpunkten.

Wir haben heute morgen ein Kartellgesetz verabschiedet, das trotz der Zähne, die wir dem Gesetz wieder eingepflanzt haben, das Konzept des wirksamen Wettbewerbs eben nicht als Grundmaxime anerkennt, sondern das grundsätzlich Wettbewerbsbeschränkungen zulässt und sich auf die Missbrauchsbekämpfung konzentriert. Nun müssen wir dieses Ergebnis konsequenterweise auch hier auf das Konzept der Preisüberwachung übertragen. Wir müssen anerkennen, dass der Zins Preis ist für Kreditleistung, und wir müssen ganz genau unterscheiden – wie schon Herr Bundespräsident Furgler – zwischen den Marktzinsen, die Ergebnisse sind von Angebot und Nachfrage auf den monetären Märkten, einerseits und den Leitzinsen.

Herr Hofmann, wenn Sie die Marktsegmentierung als Argument gegen die Unterstellung anbringen, so ist das natürlich noch kein Garant für wirksamen Wettbewerb. Hier geht es nur um die Frage, ob die Reaktionen der Marktzinsen auf die Leitzinsen tatsächlich innert der nützlichen Anpassungsfristen erfolgen können. Hier kann eine wettbewerbspolitisch orientierte Preisüberwachung tatsächlich etwas bringen, indem sie, wenn sie wirklich wettbewerbspolitisch ausgestaltet ist, auch die Transparenz auf solchen Märkten verbessern kann.

Es ist zugegebenermassen schwierig, Informationen über die Margen der Finanzinstitute zu erhalten. Aber dieses Informationsproblem kann uns nicht von dem ordnungspolitischen und verfassungsmässigen Auftrag entbinden, den Zins und die Kreditgeschäfte der Preisüberwachung zu unterstellen.

Wir müssen einfach sehen: Zinskonventionen gibt es, marktmächtige Kreditinstitute gibt es eben auch, und diese wirken *de facto* wie Kartelle. Würden sie wegfallen, dann würde automatisch der Geltungsbereich der Preisüberwachung ebenfalls wegfallen. Hier muss man sagen: Will man Strukturpolitik? Ich anerkenne, dass es strukturpolitische Überlegungen gibt, die gegen eine Unterstellung sprechen, beispielsweise wegen der Regionalbanken. Aber das ist eine strukturpolitische und keine ordnungspolitische Frage. Wenn wir hier die Ausnahme treffen, die Zinsen nicht zu unterstellen, so widersprechen wir einfach dem Verfassungsauftrag. Wir können dann sagen: Das ist vielleicht erwünscht aus dieser oder jener Interessenposition heraus, aber es ist ordnungspolitisch falsch, es ist nicht zulässig, und es ist schlicht und einfach verfassungswidrig. Ich bitte Sie deshalb, keinen staatspolitischen Fehler zu begehen, abgesehen davon, dass es politisch falsch wäre.

**M. de Chastonay:** Dans notre pays, la formation des taux d'intérêt procède de la convergence de divers éléments sur lesquels il y a beaucoup de raisons de penser que l'impact de Madame ou Monsieur Prix serait assez aléatoire.

Dans les composantes de la formation des taux d'intérêt, qu'ils soient hypothécaires ou autres, il faut relever tout d'abord le mécanisme de lois non écrites du marché monétaire et financier national et international. Le jeu de l'offre et de la demande dans le marché des capitaux, l'existence d'hypothèques à court terme garanties en grande partie par l'épargne, les liens étroits entre le taux requis pour les intérêts passifs et ceux servis pour l'épargne, la mobilité enfin des capitaux placés en général là où le rendement est le plus élevé; voilà toute une série d'éléments qui, par leur nature partielle non codifiée, échapperont fatalement à l'influence d'un Préposé à la surveillance des prix.

Il faut relever ensuite les éléments de la formation des taux d'intérêt constitués par la politique monétaire menée par la Banque nationale. L'objectif de notre institut d'émission est de tendre à une évolution économique aussi exempte d'inflation que possible par les contrôles qui sont pratiqués sur la masse monétaire en circulation. Or, comme le rapporteur de langue allemande de la commission l'a relevé, la politique financière et monétaire de la Banque nationale suisse sera maintenue à l'écart de la surveillance des prix, ce que vient d'ailleurs de confirmer le président de la commission dans le débat d'entrée en matière. Quand on sait que le taux d'intérêt n'est au fond que le résultat et non le but de la politique monétaire, je comprends fort bien les raisons qui incitent la commission à ne pas empiéter sur les plates-bandes de la Banque nationale en matière de surveillance du crédit; mais il faut savoir qu'en agissant ainsi, on laisse de côté une composante importante de la formation des taux d'intérêt. Enfin, le dernier élément qui influence les taux d'intérêt est l'existence entre les banques suisses et étrangères dans notre pays et les investisseurs institutionnels – assurances, fonds de prévoyance et autres – d'une situation de concurrence qui loin de favoriser la hausse des taux a plutôt tendance à les stabiliser. Cette concurrence, pour une bonne partie des partenaires concernés, est toutefois limitée par diverses conventions sur les taux d'intérêt débiteurs,

conventions qui ne fixent pas les taux mais se bornent à en constater le niveau. Ces accords donnent de la transparence aux conditions actuellement en vigueur en matière de taux d'intérêt. Ils réglementent les conditions d'octroi de crédit tout en garantissant des conditions d'intérêt le plus uniforme possible sur les différents marchés suisses fort inégaux en raison des données économiques et géographiques diverses. Ils assurent aussi une certaine stabilité des taux d'intérêt. A cet égard, je doute que les compétences que l'on voudrait attribuer à Madame ou Monsieur Prix en matière de crédit puissent aboutir à des résultats concrets, l'abolition des conventions d'intérêt débiteur aussi bien qu'une intervention au niveau de leur contenu risquant en définitive d'enrayer un mécanisme délicat, certes, mais qui a fait jusqu'ici ses preuves, quoi qu'on en dise.

Enfin, dans une législation en matière de surveillance de prix qui tend, à juste titre, à réprimer des situations d'abus économiques dans le respect des principes de l'économie du marché et de concurrence efficace – on l'a rappelé tout à l'heure – il faut absolument éviter le paradoxe qui consisterait à confier à Monsieur Prix des compétences économiques d'ordre structurel, contrairement, en définitive, au sens même de l'interventionnisme mesuré voulu par l'article 31<sup>septies</sup> du 28 novembre 1982.

Pour toutes ces raisons et pour ne pas nourrir de faux espoirs, je vous invite à voter en faveur de la minorité de la commission qui propose d'exclure les crédits de la surveillance des prix.

**Frau Weber Monika:** Nachdem – auch in meinem Eintretensreferat – bereits sehr viel gesagt wurde, kann ich mich kurz fassen: Ich möchte Sie daran erinnern, dass wir während des Abstimmungskampfes immer wieder darauf hingewiesen haben – weil wir gefragt wurden –, dass die Hypothekenzinsen selbstverständlich unter dieses Gesetz fallen. Ich würde es als verfassungswidrig bezeichnen, wenn wir nun einfach willkürlich diesen Sektor, der eindeutig kartellisiert ist, aus diesem Gesetz herausnehmen würden.

Ich muss Sie bitten, daran zu denken, dass wir uns an die Verfassung halten müssen, auch wenn das vielleicht ein bisschen schwer zu ertragen ist. Ich glaube aber, dass im Artikel 12 genügend Beurteilungskriterien enthalten sind, um die Sache flexibel zu machen. So kann man das mit gutem Gewissen vertreten.

In diesem Sinne appelliere ich an Sie, diese hochpolitische Sache nicht zu strapazieren.

**Bonny:** Es fällt mir nicht ganz leicht, in einem wichtigen Punkt gegenüber meinem verehrten früheren Chef einen etwas gegenteiligen Standpunkt zu vertreten; aber gerade weil ich mithelfen möchte, ein praktikables – ich hätte beinahe gesagt: ein seriöses – Gesetz zu erarbeiten, bin ich der Meinung, dass wir in diesem Punkte in Artikel 1 die Minderheit unterstützen müssen. Ich beschränke mich auf drei Überlegungen.

Das PÜG will Missbräuche bekämpfen. Es geht also – Ich spreche hier als Jurist – um die Bekämpfung von Missbräuchen, und Missbräuche sind immer Tatbestände. Die Frage, die wir uns in diesem Zusammenhang stellen müssen, ist die, ob es überhaupt möglich ist, bei Zinsleistungen, bei Zinsfluktuationen, klare Tatbestände im Sinne von Missbräuchen zu eruieren. Ich bezweifle das ernsthaft. Fragen Sie einmal bei einer konkreten Zinserhöhung, bei einer Zinsfluktuation drei zünftige Ökonomen, auf welche Ursache eine konkrete Zinsänderung zurückzuführen ist. Ich garantiere Ihnen, Sie werden drei verschiedene Antworten bekommen, wobei diesen drei verschiedenen Antworten in aller Regel eigen sein wird, dass sie auf mehrere Ursachen hinweisen werden.

Den «klaren Fall», liebe Kollegin, Frau Weber – Sie haben diesen Ausdruck bei der kürzlichen Fernsehdiskussion immer wieder gebraucht –, gibt es in diesem Zusammenhang eben nicht. Was spielt alles hinein? Ich erwähne die Frage der Geldknappheit, der Geldliquidität, die Regulierung oder Deregulierung der Kapitalvermittlung im Inland

und der internationalen Kapitalströme, die Auswirkungen der ausländischen Zinsen, zum Beispiel in den USA, und dann die Fluktuationen von wichtigen Finanzplätzen, zum Beispiel London oder Tokio. All das überlagert sich. Wir haben hier eine derartige Vernetzung, dass die Beurteilungskriterien, Frau Weber, gemäss Artikel 12, die Sie angeufen haben, in keiner Weise mehr genügen. Oder wollen wir dann immer diesen Gummibegriff der «besonderen Marktverhältnisse» anrufen, für eine Situation, die eigentlich alle normalen Gesetzmässigkeiten des Kapitalmarktes aufweist? Ich glaube, hier offen sagen zu müssen, dass in diesem Bereich der künftige Preisüberwacher, dem ich zum vorneherein durchaus guten Willen attestieren möchte, eben nicht wird seriös arbeiten können zur Eruiierung dieser Missbräuche; damit werden auf diesem Gebiet Willkür und politischen Pressionen Tür und Tor geöffnet sein.

Eine zweite Überlegung zur Abgrenzung gegenüber der Geldmengenpolitik der Nationalbank: Auch hier möchte ich keineswegs den guten Willen aller Beteiligten in Frage stellen. Der gute Wille allein genügt aber auch hier nicht. Durch Einschluss der Kredite und der Zinsen in dieses Gesetz werden Zwangsmässigkeiten in Gang gebracht, die unweigerlich – ich wage dies hier zu behaupten – zu Konflikten führen müssen. Kapitalmarkt, Geldmenge, Zinsen gehören zu einem System kommunizierender Röhren. Wenn wir an der Zinsschraube zu «fingieren» beginnen, gleich wer es auch immer sei, dann hat dies eben zwingend Folgen auf den Kapitalmarkt, und der beeinflusst wiederum die Geldmengenpolitik der Nationalbank. Wir sind uns sicher einig, dass die Nationalbank in den letzten Jahren und Jahrzehnten hervorragende Arbeit auf diesem Gebiete geleistet hat, und ich glaube, ich bin auch gut plaziert zu sagen, dass eine sehr gute Abstimmung zwischen Bundesrat und Nationalbank in diesem Bereiche stattfand. Aber, Herr Bundespräsident, Sie werden mir sicher zustimmen, dass ein «Ménage à trois», das wir hier instituieren (Bundesrat, Nationalbank und Preisüberwacher), nie eine gute Sache ist, besonders wenn man in Erwägung ziehen muss – und ich glaube, das wird der Realität entsprechen –, dass der dritte Partner sehr stark den Pressionen der Öffentlichkeit ausgesetzt sein wird. Ich komme zu einer dritten und letzten Überlegung, und hier richte ich mich vor allem auch etwas an die Kollegen, die in der Landwirtschaft tätig sind. Ich möchte nicht behaupten, aber ich nehme an, und es gibt gute Gründe dafür, dass ein Einfluss der Kredite und Zinsen langfristig tendenziell zu einer Stabilisierung des Zinsniveaus auf höherem Plafond führen könnte. Die Banken werden sich doch zweimal überlegen, ob sie bei einem vorhandenen Preisüberwacher auf diesem Gebiet eine mögliche Zinssenkung vornehmen, weil sie ja genau wissen, dass dann eine allfällige spätere Anpassung nach oben wieder auf bürokratische Schwierigkeiten stossen wird. Das spricht dafür, dass letzten Endes diese Übung eben dazu führen könnte – ich sage es noch einmal –, dass langfristig und tendenziell die Zinssätze nach oben tendieren.

Zum Schluss möchte ich mich noch an Herrn Bundespräsident Furgler richten. Wir haben eine gemeinsame Passion, die Liebe zum Fussball, und wir sind uns sicher beide einig, dass Elgentore eigentlich nicht das Schönste am Fussball sind.

**M. Jeanneret:** Dans le débat d'entrée en matière, je n'ai pas parlé de cet article, mais les libéraux soutiendront le projet de la minorité dont je rappelle d'ailleurs, qu'au sein de la commission, il eût pu être une majorité, cela par le jeu des absents au moment du vote.

Dans la foison des arguments utilisés, nous voulons nous concentrer sur deux d'entre eux, le premier qui concerne la Banque nationale, le second qui a trait à la non-pénalisation des banques moyennes et régionales.

En ce qui concerne tout d'abord la Banque nationale, il convient d'éviter les conflits de compétences. En soi, il faut éviter des positions différentes entre deux autorités ainsi que des conflits inutiles. Il faut se garder de susciter ces conflits entre quelque chose que l'on crée, et à propos de

quoi l'on est bien ignorant, à savoir ici la surveillance des prix, et quelque chose que l'on connaît et qui fonctionne bien, c'est-à-dire la Banque nationale.

Je voudrais insister sur certains arguments que M. de Chastonay – M. Fischer ont avancés tout à l'heure. En cas de doute – M. Fischer l'a précisé – l'interprétation de la loi doit être restrictive quant à son champ d'application. J'ai insisté sur ce sujet dans le débat d'entrée en matière, d'autant plus que, là, il n'y a pas de vide à combler, une institution existe, c'est la Banque nationale; elle est indiscutée, compétente, active, reconnue, elle suit tout ce qui touche à l'économie à travers la monnaie. C'est elle qui conduit la politique monétaire et elle le fait de manière remarquable, l'étranger le reconnaît sans réserve. Elle a une vue d'ensemble de la situation économique et monétaire nationale et internationale. Dans ce secteur, une vue d'ensemble est en effet nécessaire. Or, un Surveillant des prix n'aura qu'une vue fragmentée en la matière. Il devra se contenter d'examiner des abus dans des domaines de cartel. La Banque nationale fait des observations, elle a des conclusions, elle peut porter un avis sur les taux d'intérêts.

Le second argument, c'est que l'intérêt n'est qu'un rapport arithmétique entre un passif et un actif, entre des sommes que l'on prête et qui rapportent et des sommes que l'on emprunte et que l'on doit honorer. C'est une différence qui, dans notre pays, est extrêmement modeste. Cela ne concerne pas que l'intérêt hypothécaire.

Les conventions bancaires en Suisse ne sont pas l'hydre que croient certains; elles sont limitées, régionales, elles varient beaucoup d'un domaine à l'autre. Elles n'ont pas pour but premier le contrôle des taux d'intérêts. C'est un domaine où la concurrence *de facto*, par la densité du système bancaire suisse et de sa diversité, fonctionne parfaitement bien. D'ailleurs, chaque citoyen, vis-à-vis d'une banque, peut se trouver dans plusieurs positions. Le locataire peut être en même temps crédeur parce qu'épargnant; il peut être actionnaire et débiteur parce qu'il a besoin d'argent pour son immeuble ou son commerce. Or, il est notoire que les taux suisses sont les plus bas du monde. Si l'un des deux facteurs s'élevait, l'autre s'élèverait aussi. Il y a un risque de concentration, on le sait, dès le moment où l'on met en cause la solidité des banques régionales ou cantonales.

La Commission des cartels a d'ailleurs reconnu, dans des rapports positifs pour l'économie nationale, les conventions locales. Puisque nous avons l'honneur d'avoir un président fribourgeois, je n'ai pas besoin de rappeler l'importance des décisions qui ont dû être prises à Fribourg la semaine dernière; en effet, une banque régionale qui ne pouvait plus couvrir ses charges, a cherché des activités dans un domaine extérieur au sien propre. Heureusement, elle a été reprise par une banque cantonale. On voit bien ici quelles sont les conséquences lorsqu'on a faibli. Par conséquent, deux attitudes sont à adopter en la matière: ne pas affaiblir les petits et faire confiance à la seule Banque nationale.

**Fischer-Sursee:** Eine starke Minderheit der CVP-Fraktion ist gegen den Einbezug der Aktivzinsen in die Preisüberwachung. Die Gründe sind folgende:

1. Verfassungsrechtliche Gründe: Der vorliegende Verfassungstext lässt beide Auslegungen zu. Die Zinsen sind weder im Wortlaut noch im Kommentar noch in der Botschaft des Bundesrates erwähnt. Was an den Versammlungen von einzelnen Votanten ihren Wählern gesagt wurde, ist für die Auslegung des Verfassungsartikels nicht massgebend. Einzeläusserungen können nicht als Grundlage genommen werden. Die klassische Nationalökonomie kennt drei Produktionsfaktoren: Boden, Arbeit, Kapital. Diese drei Produktionsfaktoren sind ausgenommen, und Zinsen sind im Grunde genommen nichts anderes als Entgelt für den Produktionsfaktor Kapital. Im anderen Fall müsste man sonst die Arbeit, d. h. die Löhne, auch einbeziehen.

2. Die monetäre Führungsrolle der Nationalbank: Die Nationalbank hat den Auftrag, die Inflationsbekämpfung zu führen; das macht sie mit der Geldmengenpolitik. Verkürzt sie

die Geldmenge, steigt das Zinsniveau zwangsläufig an. Es besteht die Gefahr, dass von seiten des Preisüberwachers dieser verfassungsmässige Auftrag der Nationalbank torpediert werden kann.

Ich komme nun zum Kernpunkt: Es kollidieren hier zwei Verfassungsartikel, der Verfassungsartikel Preisüberwacher mit dem Verfassungsauftrag der Nationalbank. In Artikel 39 Absatz 3 der Bundesverfassung hat die Nationalbank den verfassungsmässigen Auftrag, die Geldumlaufmenge zu regeln und «eine dem Gesamtinteresse des Landes dienende Kredit- und Währungspolitik zu führen». Diese beiden Artikel stehen sich nun gegenüber, und sie müssen ausgelegt und gegenseitig abgestimmt werden. Es darf also nicht so sein, dass via Verfassungsartikel über den Preisüberwacher der Verfassungsauftrag der Nationalbank aus den Angeln gehoben wird. Im übrigen hat auch der Bundesrat selbst den Preisüberwachungsartikel interpretiert, indem er die öffentlichrechtlichen Kartelle ausnimmt. Also haben auch wir Interpretationen vorzunehmen in bezug auf die Nationalbank.

Ich möchte noch auf Herrn Lusser zurückkommen. Herr Lusser hat in der Kommission erklärt, dass er persönlich gegen den Einbezug der Zinsen sei. Was politisch machbar sei und wie die Verfassung auszulegen sei, das sei unsere Aufgabe. Ich möchte aber doch seine ganz klare Äusserung in der Festschrift zum 60. Geburtstag von Herrn Bundesrat Furgler erwähnen. Dort schreibt Herr Lusser: «Es kann nicht die Meinung des Verfassungsgebers sein, durch den neuen Verfassungsartikel über die Preisüberwachung die im Bereiche der Konjunktur- und Geldpolitik geschaffene Ordnung zu ändern.» Weiter erklärte er auch, es sei fast unmöglich, die Ursachen der Zinserhöhung im konkreten Fall auseinanderzuhalten und zu quantifizieren. Das führe aus der Sicht der praktischen Wirtschaftspolitik zu einer eindeutigen Schlussfolgerung, nämlich zur Wünschbarkeit eines Verzichtes auf den Einbezug sämtlicher Zinse für die Preisüberwachung.

Es wurde dargelegt, welche Folgen eintreten könnten, wenn wir den Zins einbeziehen. Es bestehen zwei Möglichkeiten, auch Lusser weist darauf hin: Einerseits könnte eine Versteifung der kartellistischen Bindung der Zinsen entstehen, was unerwünscht ist. Andererseits könnte auch eine spätere Aufhebung dieser Zinskonvenien zu den gefürchteten Strukturveränderungen führen.

Im übrigen dürfen Sie die Möglichkeiten, die ein Zinseinbezug bietet, nicht überbewerten. Von den Hypozinsen sind insgesamt lediglich 40 Prozent durch Zinskonvenien gebunden. Zudem sind das mehr oder weniger nur konstatierende und nicht zinsbestimmende Konvenien. Ich möchte Sie daher davor warnen, die Zinsen einzubeziehen. Sie werden dadurch längerfristig zu einem höheren Zinsniveau kommen.

Das zeigt sich in Deutschland, das die Konvenien abgeschafft hat. Nur vorübergehend führte dies zu einer Zinssenkung, dann aber zu einem Zinsanstieg. In Österreich musste sogar von Behördenseite den Banken, nachdem die Konvenien abgeschafft worden waren, empfohlen werden, wieder Ordnung in ihr ganzes Zinsgefüge zu bringen.

**Frau Uchtenhagen:** Letzlich müssen wir hier einen politischen Entscheid fällen. Aber dieser politische Entscheid sollte nicht ein partikularpolitischer sein. Er ergibt sich aus der Verfassungsinitiative, dem Text und dem Abstimmungskampf. Der Entscheid, auch die Zinsen der Preisüberwachung zu unterstellen, scheint mir aber auch deswegen richtig, weil er sich sachlich vertreten lässt. Die Argumente, die hier gegen eine Unterstellung angeführt werden, halten einer näheren Analyse nicht stand. Das eine Hauptargument ist, dass man mit einer Zinsüberwachung die Notenbankpolitik gefährde. Also ich bitte Sie! Die Notenbankpolitik will ein bestimmtes Geldmengenziel verfolgen, und damit beeinflusst sie auch das Zinsgefüge über die Leitzinsen. Aber nicht umgekehrt! Wenn die Notenbank eine inflationäre Tendenz bekämpfen will, das Geldvolumen verknappt, die Leitzinse ansteigen lässt, dann hat ein Preisüberwacher

nach unserem Gesetz nicht die geringste Möglichkeit einzugreifen, weil wir ja nicht eine auf Teuerungsbekämpfung ausgerichtete Preisüberwachung haben, sondern eine kartellistische. Er kann überhaupt nur von den Margen ausgehen. Er kann nur eingreifen, wenn er beweisen kann, dass als Folge von kartellistischen Praktiken die Zinsen künstlich hochgehalten werden. Das ist eigentlich ein ordnungspolitisches Erfordernis, und ich habe tatsächlich Mühe, alle diese Liberalen zu begreifen, die immer wieder den Wettbewerb behindern wollen! Wettbewerb ist schwierig, und ich gebe auch zu, Herr Bonny, dass es unter Umständen sehr schwierig ist, abzuklären, ob wirksamer Wettbewerb besteht. Aber die Schwierigkeiten, die Sie angeführt haben, sind die sehr vielen Märkte, nicht nur der Geldmarkt. Märkte sind immer kompliziert.

Preisüberwachung ist etwas Kompliziertes, weil man feststellen muss, ob der Preis – bei den Krediten der Marktzins – tatsächlich das Resultat eines wirksamen Wettbewerbs ist – dann kann man nicht intervenieren – oder ob dahinter marktmächtige Direktiven stehen. Darum geht es! Kein Preisüberwacher, der seine Aufgabe wahrnimmt, greift beim Wettbewerb ein, und es ist auch nicht anzunehmen, dass wir einen Preisüberwacher einsetzen, der dieses Gesetz nicht kennt und meint, er könne aus irgendwelchen populistischen Gründen nach Belieben in dieses Zinsgefüge eingreifen. Das kann er nicht! Deswegen habe ich sehr Mühe mit all diesen Argumenten. Es ist klar, dass auch ein Preisüberwacher Nebenwirkungen beurteilen muss! Er kann natürlich nicht den möglichen Wettbewerb so überforcieren, dass daraus eine Konzentration entsteht. Er kann und darf die Konzentration nicht zusätzlich anheizen. Das hat er aber in anderen Märkten auch zu berücksichtigen. Er muss die Gesamtheit des Wirtschaftsgeschehens erfassen und zu klären suchen, welches die «freien» Preise bzw. Marktzinsen waren. Darum geht es! Alles andere sind ganz einfach falsche Töne!

Ich bitte Sie, dem verfassungsmässigen Auftrag zu folgen, der sich sachlich nun wirklich verteidigen lässt.

**Müller-Scharnachtal:** Zwei Bemerkungen meiner Vorredner bringen mich dazu, zu recht vorgerückter Stunde auch noch eine Bemerkung zu machen. Ich finde es ein starkes Stück, wenn Kollege Jaeger die grosse Kommissionsminderheit als Interessenvertreter bezeichnet, pauschal, *in globo*. Zu guter Letzt soll diese Minderheit auch noch verfassungswidrig agieren. Das kann doch niemand im ernst glauben! Ich habe jedenfalls ein gutes Gewissen, und ich möchte zusammenfassend noch einmal die Meinung der Minderheit bekanntgeben: Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass wir im Gegensatz zu früher ein wettbewerbspolitisches Instrument zur Verfügung haben. Wir hätten uns, falls uns das nicht passt, früher überlegen sollen, wie dieser Verfassungsartikel aussehen müsste. Die Preisüberwachung darf beispielsweise nicht gegen rein inflationär bedingte Preiserhöhungen eingesetzt werden. Hier befindet sich denn auch der Anknüpfungspunkt zur Geldmengenpolitik der Nationalbank. Die Nationalbank – ich möchte es hier wiederholen – muss gegebenenfalls eine restriktive Geldmengenpolitik betreiben, um die Preisstabilität zu sichern. Diese Tatsache führt aber logischerweise zu einem Anstieg der Zinssätze. Ziel der Geldmengenpolitik der Nationalbank ist die Regulierung dieser Geldmenge. Auch das Zinsniveau muss aber infolge verschiedener Einflüsse – und hier liegen die Schwierigkeiten – gegebenenfalls reguliert werden können. Der Entwurf des Bundesrates zum Gesetz umfasst neben den Preisen von Waren und Leistungen eben auch diese Kredite. Bei den Krediten – und das haben wir in der Kommission immer und immer wieder gehört – wurden insbesondere die Hypothekarkredite ins Auge gefasst. Eingriffe in diesen Einzelsektor des Kreditmarktes würden jedoch das gesamte Zinsgefüge verzerren. Eine starre, künstliche Tiefhaltung des Hypothekarsatzes würde unweigerlich zu einer Austrocknung des Hypothekarmarktes führen; Hypothekarkredite werden ja grösstenteils durch Spareinlagen finanziert. Soll nun der Hypothekarsatz tief gehalten werden,

wirkt sich dies auf den Sparer negativ aus. Dieser wird sich nach anderen, besseren Anlagen umsehen. Das Ergebnis wäre eine deutliche Verknappung der Finanzierungsmittel von Hypotheken. Ein solcher Eingriff würde strukturelle Veränderungen im Bankgewerbe nach sich ziehen, nicht plötzlich, aber allmählich und kontinuierlich. Die wirtschaftlichen Folgen wären kaum absehbar. Ich bin deshalb mit der Minderheit der Auffassung, dass der Preisüberwacher keinesfalls zum Strukturveränderer werden darf, auch wenn er gleichsam auf sanften Pfoten daherkommt.

Im weiteren gilt es zu beachten, dass es einerseits bedeutende, international tätige Banken gibt und andererseits solche, die lediglich lokale, regionale Bedeutung aufweisen. Die Einflussfaktoren des Geld- und Kapitalmarktes, die komplizierten Zusammenhänge in den Bankenstrukturen und die Konsequenzen einer Preisüberwachung im Bereich der Zinsen sind bei diesen und jenen nicht die gleichen. Ich bin Herrn Kollege Bonny für diesen Hinweis dankbar.

Insbesondere bei kleinen Banken könnte eine aufgezwungene Zinskorrektur folgenschwere Auswirkungen haben. Der Preisüberwacher könnte letztlich über die Lebensfähigkeit von Bankinstituten entscheiden und dadurch wiederum eine Strukturveränderung bewirken. Ich bitte Sie, der Minderheit zuzustimmen.

**M. Butty**, rapporteur: Je crois pouvoir dire que nous abordons dans la discussion de détail l'un des problèmes centraux de la loi sur la surveillance des prix. L'intégration des crédits dans le champ d'application de cette loi, si elle n'a été acceptée que par une étroite majorité de notre commission, ne doit pas à notre avis être remise en cause; il faut soutenir la proposition du Conseil fédéral.

En effet, si les crédits n'étaient pas compris dans les services – «Leistungen» en allemand –, seraient-ils alors compris dans les biens? S'ils ne sont compris ni dans les biens ni dans les services, où se trouvent-ils donc? On ne saurait concevoir un vide juridique! D'ailleurs, la constitution est comprise dans le même sens les cartels dans le projet de loi présenté par le Conseil fédéral. Il s'agit du même traitement. On ne saurait concevoir que le mot «services» ait deux sens différents, un pour la loi sur les cartels et l'autre pour la loi concernant la surveillance des prix. La majorité de notre commission a eu raison de se rallier à l'opinion du Conseil fédéral. Ce fut d'ailleurs l'avis exprimé en commission par le professeur Schluep, président de la Commission des cartels. Certains ont également prétendu qu'il n'avait jamais été question de crédits et, en particulier, de taux hypothécaires lors de la campagne précédant le vote populaire. Je me suis fait remettre, par les services concernés, une documentation sur cette campagne, que je tiens à disposition des parlementaires qui s'y intéresseraient. Je ne prétends pas citer tous les documents réunis, mais je tiens à dire que tous les journaux romands ont expressément écrit avant le vote populaire que l'initiative sur la surveillance des prix prévoyait la surveillance des crédits, et notamment des taux hypothécaires. Tous les quotidiens ainsi que *L'Hebdo* l'ont affirmé. Je relève aussi que la présidente des consommatrices, Mme Vernay, a expressément souligné ce point dans *La Suisse* du 21 novembre 1982.

De plus, et cela n'est pas le moindre des arguments à faire valoir, j'ai sous les yeux la propagande des opposants à l'initiative, à savoir le «Comité romand contre la surveillance des prix» qui mentionnait expressément le marché des taux hypothécaires: «L'argument le plus utilisé par les consommatrices à l'appui de leur initiative est sans doute la hausse des taux hypothécaires qui exerce une influence sur le montant des loyers.» Il est donc clair que les opposants à l'initiative invitaient le peuple à ne pas voter en faveur de cette initiative qui englobait la surveillance des taux et en particulier des taux hypothécaires. Telle est la vérité; je voudrais que les choses soient bien claires sur ce point.

Le problème structurel est celui qui a suscité le plus de réflexions au sein de notre commission. Sans l'article 12, lettre e, qui prévoit expressément les situations particulières inhérentes au marché et oblige le Surveillant des prix à tenir

compte de problèmes structurels en la matière, plusieurs d'entre nous auraient été très réservés. Mais cela est expressément prévu et je voudrais dire à M. Jeanneret que s'il y a eu à Fribourg, c'est vrai, un problème à la Caisse Hypothécaire, qui pratiquait avant tout ce crédit et qui a voulu diversifier ses activités, d'autres banques régionales, dont une, au Conseil d'administration de laquelle j'appartiens d'ailleurs – pratiquent spécialement le crédit hypothécaire et font des affaires normales, et c'est heureux. Le marché est étroit, c'est vrai, c'est le point le plus délicat, mais le Surveillant des prix aura à tenir compte de ces situations particulières.

Troisième remarque: la menace pour la politique monétaire de la Banque nationale suisse. M. Lusser, membre de la direction générale, a expressément dit devant notre commission que la politique monétaire de la Banque nationale n'était pas du tout menacée par cette loi et par le fait que les crédits étaient inclus dans la surveillance des prix. Il a dit, au contraire, que c'était plutôt un avantage pour cette politique et notre commission a bien précisé – ce qui figure d'ailleurs dans le message et j'en ai parlé lors du débat d'entrée en matière – qu'il devait y avoir d'une part une indépendance complète entre la Banque nationale et sa politique monétaire et, d'autre part, les interventions du Surveillant des prix.

Quatrième remarque: pour que la surveillance des prix interviene, en matière de crédit, deux conditions sont nécessaires. D'abord, il faut qu'il y ait un cartel bancaire et, ensuite, il faut qu'il y ait un abus. Or, les banques, si elles éprouvent tant de craintes à l'égard de cette surveillance des prix, n'ont qu'à renoncer à former un cartel et, à ce moment-là, la politique de concurrence entrant en jeu, il n'y aura plus de surveillance et elles n'auront plus rien à craindre. En revanche, s'il y a un cartel, le Surveillant des prix devra tenir compte d'éléments d'appréciation fixés dans la loi et qui sont expressément mentionnés, qui doivent démontrer qu'il y a un abus de la part des banques qui pratiquent un certain taux d'intérêt. Et pour qu'il y ait abus, il faudra tenir compte des gains, du bénéfice normal, des investissements, des amortissements et des réserves qui sont tous des éléments d'appréciation pris en considération, avant que l'on puisse parler d'abus. Alors, qui a vraiment peur de cette surveillance des prix? Il est logique, de l'avis de la majorité de la commission, et conforme à la volonté populaire de soumettre les crédits à cette surveillance.

Je veux me permettre ici une remarque sur le débat que nous venons d'avoir. Je suis étonné de constater que tous ceux qui sont intervenus contre l'inclusion des crédits dans la surveillance des prix sont tous – me semble-t-il – des parlementaires qui étaient opposés à l'initiative. Je n'ai pas vu ou entendu un parlementaire ayant soutenu l'initiative et qui est venu dire à cette tribune qu'il était opposé à ce que l'on englobe ces crédits dans la nouvelle loi. Vous qui étiez opposés à l'initiative, que pensez-vous de la volonté du peuple, que vous aviez appelé à repousser l'initiative, et qui vous a désavoués? Je me demande si vraiment vous ne voulez pas tenir compte de la volonté populaire. Il ne faudra pas vous étonner, après cela, si le peuple dit: «Après tout pourquoi aller voter, ils font quand même comme ils veulent!» Cela m'inquiéterait beaucoup pour notre démocratie. Je pense que cet aspect du problème a aussi influencé la majorité de notre commission ainsi que le Conseil fédéral à qui je tiens à rendre hommage, parce que, lui, il a été logique en respectant l'authentique volonté populaire. Le peuple a donné un mandat au Parlement, il a placé sa confiance en lui et l'a investi d'une responsabilité. Nous devons nous en montrer dignes. C'est pourquoi je vous invite à suivre la majorité de la commission.

**Auer**, Berichterstatter: Das Abstimmungsresultat in der Kommission – in der zweiten Sitzung, nachdem wir noch Herrn Dr. Lusser angehört hatten – lautete 11 gegen 10 Stimmen für den Einbezug der Kredite, bei einer Enthaltung. Dieses Abstimmungsresultat und die Diskussion, die Sie heute gehört haben, zeigen Ihnen immerhin, dass man hier

in guten Treuen geteilter Meinung sein kann. Es gibt drei Gesichtspunkte: den ökonomischen, den rechtlichen und den politischen.

Aus ökonomischer Sicht hat die Diskussion eher ein Nein ergeben. Für die Höhe der Zinsen sind aus wirtschaftlicher Sicht nicht primär Kartelle verantwortlich, sondern es ist die Lage auf dem Kapitalmarkt. Dieser folgen die Zinskonventionen nach. Das zweite wirtschaftliche Argument lautete: Wenn man die Aktivzinsen unterstellt, nicht aber die Passivzinsen, müsste man konsequenterweise auch die Sparzinsen herauf- oder herabsetzen können. Sodann unterlassen möglicherweise die Banken Hypothekarzinsenkungen, wenn eine Unterstellung vorhanden ist, weil sie befürchten, sie könnten die Ansätze später nicht mehr erhöhen.

Aus ordnungspolitischer Sicht wurde auf die zentrale Bedeutung des Zinses als Preisregulator auf dem Kapitalmarkt hingewiesen. Wenn hier interveniert werde, entstünden Verzerrungen. Zugunsten der Unterstellung wiederum wurde gesagt: Möglicherweise könne allein die Existenz einer Preisüberwachung dazu führen, dass die Zinskartelle aufgehoben würden, also mehr Wettbewerb entstehe, so dass dann der Preisüberwacher gar nichts mehr zu suchen hätte.

Was die rechtliche Sicht betrifft, waren die Meinungen geteilt. Die Kommission ist mehrheitlich der Auffassung, dass hier die Verfassung für die Unterstellung spricht. Wenn man bei der Auslegung einer Verfassungsbestimmung geteilter Meinung ist, kann man in der Interpretation auf die Volksabstimmung zurückgreifen. Bei dieser haben sowohl die Befürworter als auch die Gegner gesagt, dass die Kredite unterstellt würden. Die Gegner haben die Initiative unter anderem mit der Begründung bekämpft, die Hypothekarzinsen würden unterstellt. Man kann das also jetzt nicht irgendwie anders interpretieren! Widersprüchlich ist dann allerdings, dass man bei den öffentlichen Unternehmen die Verfassung auch wieder anders auslegen will, als das Volk es wollte. Es wollte offenbar, dass man alle öffentlichen Unternehmungen dem Preisüberwacher unterstellt.

Zu den politischen Überlegungen: Die Argumentation in der Abstimmung, die stattgefunden hat, und die der Initiative zugrundeliegende Idee, dass nämlich mit der Verfassungsbestimmung mehr Wettbewerb bewirkt werden sollte, sprechen für die Unterstellung. Demgegenüber spricht eine andere politische Überlegung dagegen, die man auch beachten muss: Wenn nämlich die Kredite unterstellt werden – immer unter der Voraussetzung, dass ein Kartell vorliegt –, hat das natürlich für die Lokal- und die Kantonalbanken schwerwiegendere Folgen als für die Grossbanken. Die Grossbanken könnten dies ertragen, weil bei ihnen das hier relevante Hypothekengeschäft von untergeordneter Bedeutung ist. Mit einer allfälligen Unterstellung würde man also die Konzentration im Bankgewerbe fördern.

Noch kurz etwas zum Verhältnis Nationalbank/Preisüberwacher: Im umfassenden Sinne von «Leistungen» nach dem BV-Artikel wären bei den Bankleistungen alle Zinsen enthalten. Dennoch hat der Bundesrat in diesem sachlichen Geltungsbereich auf Antrag der Nationalbank den Begriff «Kredite» eingeführt. Durch diesen soll verdeutlicht werden, dass nur die Marktzinse, nicht auch die Leitzinse der Zentralbank der Preisüberwachung unterstellt sein sollen. Falls einer Unterstellung des Kapitalmarktes grundsätzlich zugestimmt werde, empfahl Herr Lusser in der Kommission, die Zinsen generell zu berücksichtigen, aber keine selektive Zinsüberwachung einzuführen. Eine solche würde zu Verzerrungseffekten und zu grossen Umgehungsgeschäften führen. Weiter empfahl er, keine Bestimmung im Gesetz aufzunehmen, der Preisüberwacher habe bei seinen Entscheidungen auch auf die Geldpolitik Rücksicht zu nehmen. Dadurch würde die Nationalbank dem Preisüberwacher untergeordnet: Sie könnte ihm gegenüber zwar Stellung bezüglich den Veränderungen des Zinssatzes nehmen, müsste den endgültigen Entscheid aber ihm allein überlassen. Eine solche Kompetenzvermischung sollte unbedingt vermieden werden.

Ein weiteres Argument, das in der Kommission zugunsten

der Unterstellung vorgebracht wurde, ist die Gleichziehung mit dem Kartellgesetz; dies geht aber, wenn man die Verfassung wörtlich nimmt, nicht aus ihr hervor.

Die Kommissionsmehrheit ist, vor allem aus politischen Gründen, für die Unterstellung. Ich empfehle Ihnen, dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen.

**Bundespräsident Furgler:** Bei dieser wichtigen Entscheidung finden wir doch recht klare Grundlagen, wie wir die Lage verfassungsrechtlich zu beurteilen haben und wie es demzufolge mit diesen Gesetzesbestimmungen zu halten ist. Aufgrund der wettbewerbspolitischen Zielsetzung, über die sich alle Parteien einig sind, sollte der Geltungsbereich der Preisüberwachung grundsätzlich mit demjenigen des Kartellgesetzes übereinstimmen. Wenn wir das annehmen, heisst das anders ausgedrückt: Wichtige Abweichungen lassen sich nur mit zwingenden sachlichen Argumenten begründen.

In Artikel 1, den wir debattieren, gilt das Gesetz für Preise von Waren, Krediten und Leistungen. In Analogie zum Kartellgesetz sind die Löhne als Preis für die persönliche Arbeitsleistung nicht in die Preisüberwachung einbezogen. Ich habe in meinem ersten Votum gesagt: Die sogenannten Verrechnungslöhne fallen jedoch darunter, weil sie Preise für Dienstleistungen darstellen. In diesem Zusammenhang hat mich eine Frage, die Herr Allenspach gestellt hat und die er nachher, wichtig mit Blick auf die Arbeitgeberorganisationen, mit Herrn Reimann, wichtig mit Blick auf die Gewerkschaften, diskutiert hat – freundlicherweise kamen sie zu mir –, beschäftigt, ob denn verfassungsrechtlich letzten Endes bei einer solchen Darstellung der Ausnahme, die im Gesetz enthalten sei, geschlossen werden müsse, wir könnten an und für sich nach Verfassungsnorm auf die Löhne greifen; wir tun es nicht. Ich glaube, ihn richtig verstanden zu haben.

Ich habe Ihnen bereits in meinem ersten Votum gesagt, dass der Artikel 34ter unserer Verfassung und die darauf basierende Ausführungsgesetzgebung die Arbeitsmarktfragen regle. Ich möchte präzisieren, bezugnehmend auf die mir gestellte Frage: Wenn Sie den Verfassungsartikel 31septies unmissverständlich klar im deutschen und französischen Text nachkontrollieren, dann spüren Sie, dass die Löhne nicht unterstellt werden können. In Ergänzung zu dem, was ich Ihnen bereits als Begründung gegeben habe, können Sie selber lesen: «Zur Verhinderung von Missbräuchen in der Preisbildung erlässt der Bund Vorschriften für eine Überwachung der Preise und Preisempfehlungen für Waren und Leistungen marktmächtiger Unternehmen und Organisationen.» Sie können daraus, auch wenn Sie den französischen Text nehmen: «des prix recommandés s'appliquant aux biens et aux services offerts par des entreprises et organisations», nicht deduzieren, dass damit Lohn, persönliches Entgelt für eine persönliche Leistung, gemeint sein kann. Ihre diesbezügliche Sorge ist also unbegründet, und ich möchte Ihnen das hier sagen, weil ich spürte, dass es Ihnen um mehr geht als nur um eine Gesetzesnorm, sondern um die generelle Unterstellbarkeit von Löhnen im ganzen Arbeitsrecht, soweit sie nicht – und da stimmen Sie vermutlich mit mir überein – durch Artikel 34ter und die entsprechende Ausführungsgesetzgebung ganz klar erfassbar sind. Darf ich zu diesem ersten Punkt feststellen: Niemand, auch auf Seite der Gegner einer Unterstellung der Zinsen, der Kredite, hat hier auch nur ein Argument eingebracht, das uns sagen würde, weshalb wir den Geltungsbereich der Preisüberwachung nicht deckungsgleich mit dem Geltungsbereich des Kartellgesetzes neu formulieren sollten. Niemand hat bestritten, dass aufgrund der zwanzigjährigen Praxis der Kartellkommission Banken und deren Leistungen kartellrechtlich erfasst werden. Ich bitte also all diejenigen, die mit sich gerungen haben, hier nun nach diesen beiden Prämissen die sich aufdrängende Schlussfolgerung zu ziehen und demzufolge zu sagen: Wir müssen unterstellen, ob mir das passt oder nicht.

Herr Fischer hatte die Freundlichkeit, mich aus einem Artikel zu zitieren – ich bedanke mich dafür –, weil jener Artikel ihm

beweist, wie sehr ich selbst mit diesem Problem gerungen habe. Ich habe das keineswegs aus dem Ärmel geschüttelt. Aber ich kam nach langem Grübeln, Studieren, Abklären der Frage mit meinen Departementsangehörigen, mit dem EJPD zur Überzeugung: anders lässt sich diese Deckungsgleichheit Kartellrecht/Preisüberwachungsrecht nicht darstellen. Wenn Sie den Begriff «Leistungen» aus dem Verfassungstext so interpretieren, im umfassenden Sinne, dann kommen wir beim Preisüberwachungsgesetz nicht darum herum, die Kredite mitzu erfassen. Damit wird die Voraussetzung für eine Zinsüberwachung bei Kartellen und kartellähnlichen Organisationen im Bankenbereich geschaffen, und diese wettbewerbsspolitisch ausgerichtete Zinsüberwachung – ich wiederhole es – soll und darf und wird nicht die Massnahmen in Frage stellen, die auf dem Gebiete des Geldwesens und der Konjunkturpolitik getroffen werden. Ich spürte hier von verschiedenen Intervenenten, auch bei Herrn Müller, die echte Sorge, ob man hier unsere eigene Geldmengenpolitik oder unsere eigene Konjunkturpolitik gefährden würde. Dementsprechend liegt mir daran, diesen Zweifel zu beseitigen. Es darf und wird nicht zu Kollisionen mit der Geld- und Währungspolitik der Nationalbank führen.

Ich bedanke mich beim Präsidenten und bei Herrn Auer, dass sie noch einmal auf Herrn Lusser, den Vertreter der Nationalbank in dieser wichtigen Sitzung Ihrer vorberatenden Kommission, Bezug genommen haben. De quoi s'agit-il? Wenn man ganz sauber legiferiert, dann weiss man – und hier antworte ich auch Herrn Bonny –, dass nur die Marktzinse und keineswegs die Leitzinse Gegenstand der Preisüberwachung sein können, sein sollen und sein werden. Meine Damen und Herren, die Sie sich alle mit Monetärpolitik, mit Geldmengenfragen befassen, mehr oder weniger intensiv, Sie müssen diesen Unterschied machen. Es kommen nur Marktergebnisse zur Unterstellung, die nicht wettbewerblich zustande gekommen sind. Nur so lässt sich der von Herrn Auer zitierte Satz des Generaldirektors und Vizepräsidenten unserer Notenbank deuten, der da sagte (ich habe das Papier vor mir): «Wirkung der Preisüberwachung» – er hat sorgfältig Negatives und Positives dargestellt – «positiv. Schliesslich besteht noch eine gewisse persönliche Hoffnung, dass die Banken dank dem Vorhandensein eines Preisüberwachers auf eine Kartellbildung verzichten könnten (was die Schweizerische Nationalbank nicht ungern sehen würde). Die Notenbankpolitik würde rascher über die Banken auf die Wirtschaft wirken, wenn nicht immer diese Verzögerung über die Anpassung der Kartelle dazwischentreten würde.» So nicht etwa Furgler, sondern Lusser, so nicht etwa Auer, sondern Lusser. Das wurde in der Diskussion von dem Gewährsmann der Nationalbank, der sich selbstverständlich nicht mit wehenden Fahnen für diesen Artikel 1 ausgesprochen hat – ich möchte ihn ja nicht missdeuten –, gesagt. Ich bedanke mich auch bei Herrn Bonny, dass er auf die echten Schwierigkeiten bei der Erfassung des Preismissbrauchs aufmerksam gemacht hat, die wir nicht verniedlichen wollen. Sie sind auch von Herrn Lusser dargestellt worden. Weil der Preisüberwacher eine rein wettbewerbsspolitische Aufgabe hat – auch in diesem Bereich –, weil er nur eingreifen darf bei dem, was ich mit Marktzinsen (und nicht Leitzinsen) umschrieben habe, kann er also nur eingreifen, wenn eine Zinserhöhung auf einen kartellistischen Machtmissbrauch der Banken zurückzuführen ist. Dieses in der Theorie leicht scheinende Problem gibt in der Praxis einiges zu knacken. Es wird daher bei demjenigen, der das praktizieren muss, zur nötigen Reserve führen. Die vielen Gründe, die von Herrn Auer und Herrn Lusser ausgesprochen wurden, sind tatsächlich zu gewichten. Herr Bonny hat darauf hingewiesen: restriktive oder weniger restriktive Geldpolitik der Nationalbank im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Inflation, expansive Geldpolitik, die Zinsen würden eine Inflationsrisikoprämie enthalten; oder aber eine unerwartete Erholung der Konjunktur im Falle einer stetigen Geldpolitik. All das wurde in der Kommission im Gespräch mit Herrn Lusser ausgedeutet.

Nur der Missbrauch allein kann uns hier interessieren; wenn kein Missbrauch besteht oder wenn gar keine kartellmässige

gen Blindungen vorliegen, hat der Preisüberwacher in diesem Sektor nichts zu suchen. Bitte nehmen Sie den Satz noch einmal mit in die Entscheidungsfindung: Nur Marktzinsen, nur Marktergebnisse werden unterstellt, die nicht wettbewerblich zustande gekommen sind. Damit haben Sie das Problem entschärft, entdramatisiert. Damit spüren Sie, dass sich keine Art Stellungskrieg lohnt, sondern dass in Übereinstimmung mit der von Ihnen gewollten und heute morgen beschlossenen kartellrechtlichen Ordnung hier deckungsgleich auch in der Preisüberwachung etwas geschehen muss. Wenn Sie das bedenken, dann empfinden Sie die Lösung als sinnvoll. Wir werden einen Preisüberwacher oder eine Preisüberwacherin brauchen, die dieses «sinnvoll» erkennt, sonst würden wir *culpa in eligendo* begehen, nämlich den Falschen wählen. Weil sich Kartellrecht und Preisüberwachungsrecht decken sollen und weil wir hier auch die Antwort gegeben haben auf die Frage der Unterstellung der Löhne, können wir diese so reduzierte Unterstellung der Kredite wagen – nein, wir müssen es tun, weil es dem Verfassungsartikel entspricht.

Ich ersuche Sie, in diesem Sinne zu entscheiden.

#### *Namentliche Abstimmung – Vote par appel nominal*

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen die folgenden Ratsmitglieder:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Ammann-St. Gallen, Biele, Bircher, Blunzschy, Borel, Bratschi, Braunschweig, Brélaz, Bundi, Butty, Cantieni, Carobblo, Chopard, Christinat, Clivaz, Columberg, Cotti Flavio, Darbellay, Eggenberg-Thun, Eggli-Winterhur, Fankhauser, Fehr, Frei-Romanshorn, Friedli, Grendelmeier, Günter, Gurtner, Herzog, Hess, Hubacher, Iten, Jaeger, Jaggi, Keller, Lanz, Leuenberger-Solothurn, Leuenberger Moritz, Longet, Maeder-Appenzell, Magnin, Maître-Genève, Mascarin, Mauch, Meizoz, Meyer-Bern, Morf, Müller-Aargau, Nauer, Neukomm, Oehler, Oester, Ott, Pini, Pitteloud, Reimann, Renschler, Riesen-Fribourg, Robbiani, Robert, Rohrer, Rubi, Ruch-Zuchwil, Ruckstuhl, Ruf-Bern, Ruffy, Salvioni, Savary-Fribourg, Schneider-Luzern, Stamm Walter, Uchtenhagen, Vannay, Weber Monika, Weber-Arbon, Wellauer, Wick, Widmer, Zehnder, Ziegler, Zwygart (79)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen die folgenden Ratsmitglieder:*

*Votent pour la proposition de la minorité:*

Aliesch, Allenspach, Ammann-Bern, Aregger, Basler, Berger, Bonnard, Bonny, Bremli, Bühler-Tschappina, Bürer-Walenstadt, Candaux, Cavadini, Cevy, de Chastonay, Cincera, Cottet, Cotti Gianfranco, Couchepin, Coutau, Dubois, Dupont, Eggli-Genève, Eisenring, Eng, Eppenberger-Nesslau, Etique, Feigenwinter, Fischer-Hägglingen, Fischer-Sursee, Flubacher, Frey-Neuchâtel, Früh, Gautier, Geissbühler, Giger, Giudici, Graf, Grassi, Harl, Hofmann, Hösl, Houmard, Hunziker, Jeanneret, Kohler Raoul, Kühne, Künzi, Landolt, Loretan, Martignoni, Massy, Müller-Scharnachtal, Müller-Mellen, Müller-Willberg, Nebiker, Nef, Neuenschwander, Nussbaumer, Ogi, Perey, Petitpierre, Pidoux, Reich, Reichling, Revaclier, Rime, Risi-Schwyz, Röthlin, Rutishauser, Rüttlmann, Sager, Schärli, Schmidhalter, Schnyder-Bern, Schüle, Schwarz, Segmüller, Spoerri, Steinegger, Stucky, Thévoz, Tschuppert, Uhlmann, Villiger, Wanner, Weber-Schwyz, Wyss, Zbinden, Zwingli (90)

*Der Stimme enthält sich – S'abstient:*

Auer

*Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder:*

*Sont absents:*

Aubry, Bäumlín, Blocher, Deneys, Dirren, Dünki, Euler, Gehler, Gloor, Humbel, Jung, Lüchinger, Martin, Meier-Zürich, Mühlmann, Müller-Bachs, Oehen, Pfund, Rebeaud, Savary-Vaud, Seiler, Soldini, Spälti, Stamm Judith, Stappung, Steffen, Wagner, Weber Leo, Weder-Base! (29)

*Präsident Koller Arnold stimmt nicht*

*M. Koller Arnold, président, ne vote pas*

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 19.20 Uhr*

*La séance est levée à 19 h 20*

**Achte Sitzung – Huitième séance**

Freitag, 8. Februar 1985, Vormittag

Vendredi 8 février 1985, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Koller Arnold

84.058

**Preisüberwachung. Bundesgesetz  
Surveillance des prix. Loi**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 60 hiervor – Voir page 60 ci-devant

**Art. 2***Antrag der Kommission**Abs. 1**Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*

(Müller-Scharnachtal, Auer, Chopard, Frey-Neuenburg, Fischer-Hägglingen, Fischer-Sursee, Hess, Hofmann, Koller Arnold, Meizoz, Perey, Tschuppert)

... (Kartellgesetz). Davon ausgenommen sind Kartelle und ähnliche Organisationen, deren Preiserhöhungen von der Legislative des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde festgelegt oder genehmigt werden.

*Abs. 2**Antrag der Kommission*

Den Kartellen sind Preisempfehlungen gleichgestellt.

**Art. 2***Proposition de la commission**Al. 1**Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*

(Müller-Scharnachtal, Auer, Chopard, Frey-Neuchâtel, Fischer-Hägglingen, Fischer-Sursee, Hess, Hofmann, Koller Arnold, Meizoz, Perey, Tschuppert)

... (loi sur les cartels). Sont exemptés les cartels et organisations analogues dont les augmentations de prix ont été décidées ou approuvées par les autorités législatives de la Confédération, d'un canton ou d'une commune.

*Al. 2**Proposition de la commission*

Les recommandations de prix sont assimilées aux cartels.

**M. Butty**, rapporteur: L'article 2a trait au champ d'application à raison des personnes. Votre commission, d'entente avec le président de notre conseil, vous suggère de le traiter à l'article 13, en même temps que les propositions relatives au problème des compétences à propos des institutions relevant du droit public et du droit privé.

En effet, l'alinéa 1 de l'article 2 fait l'objet d'une proposition de M. Müller-Scharnachtal visant à exempter de la surveillance des prix les cartels dont les augmentations de prix ont été approuvées par les autorités législatives. L'article 4 com-

porte une proposition de minorité de Mme Monika Weber tendant à réserver la surveillance de certains prix décidés par les autorités législatives de la Confédération et des cantons, par les Parlements communaux, les assemblées communales ou les électeurs.

Enfin, l'article 13 est à notre avis l'article fondamental à propos de ces questions; il présente les quatre propositions suivantes: celle du Conseil fédéral, celle de la minorité I, représentée par M. Müller-Scharnachtal, celle de la minorité II, représentée par Mme Monika Weber, et enfin, à l'alinéa 4 du même article, la proposition émanant également de Mme Monika Weber, et qui vise à soumettre à la surveillance ordinaire des prix les augmentations de prix de cartels, approuvées ou décidées par les autorités exécutives de la Confédération. Enfin, M. Bonnard a également présenté une proposition relative à cet article 13.

Par conséquent, nous vous invitons à traiter de toutes ces propositions lors de la discussion de l'article 13.

**Auer**, Berichterstatter: Die Artikel 2, 4 und 13, teilweise auch 14, handeln von der Preisüberwachung bei den öffentlichen Unternehmen. Der Antrag der Minderheit Müller-Scharnachtal zu Artikel 2 hat sich erst nach der Diskussion von Artikel 13 ergeben. Wir halten es deshalb für richtig, dass man zuerst Artikel 13 bespricht. Dort werden sich gewisse Konsequenzen ergeben, die dann allenfalls bei den Artikeln 2 und 4 zu berücksichtigen sind.

**Art. 3***Antrag der Kommission**Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3**Minderheit*

(Weber Monika, Auer, Jaggi, Neukomm, Ruffy, Uchtenhagen, Weber-Schwyz)

Die Amtszeit des Preisüberwachers beträgt in der Regel nicht mehr als acht Jahre.

**Art. 3***Proposition de la commission**Al. 1, 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3**Minorité*

(Weber Monika, Auer, Jaggi, Neukomm, Ruffy, Uchtenhagen, Weber-Schwyz)

Le mandat du Surveillant des prix ne dépasse pas 8 ans, en règle générale.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*

**M. Butty**, rapporteur: L'alinéa 1 ne fait l'objet d'aucune autre proposition que celle présentée par le Conseil fédéral et qui est celle de la majorité de la commission.

Vous connaissez les raisons pour lesquelles il est désigné un seul préposé à la surveillance des prix et non une autorité collégiale. Cela était déjà le cas à l'époque de l'ancienne surveillance des prix.

*Angenommen – Adopté**Abs. 3 – Al. 3*

**Weber Monika**, Sprecherin der Minderheit: Die Minderheit schlägt ihnen vor, die Amtszeit des Preisüberwachers zu begrenzen. Die vorgeschlagene Lösung ist sehr flexibel. Man spricht nicht von einem genauen Datum, von einer genauen Amtszeit, sondern man sagt, die Amtszeit solle in der Regel nicht länger als acht Jahre dauern.

Weshalb dieser Vorschlag, fragen Sie sich sicher. Ich antworte kurz und bündig: Ganz einfach deshalb, weil es nicht gut ist, wenn derselbe Preisüberwacher 20 bis 30 Jahre im Amt ist. Das tönt zwar sehr einfach, dahinter steckt aber mehr, als man auf den ersten Blick denkt. Wir wollen für das Preisüberwachernamt eine Persönlichkeit, die «draus» kommt, eine Topperson aus der Wirtschaft, die deshalb von Verwaltung und Wirtschaft respektiert wird. Diese Person wird vom Bundesrat gewählt, wie es in Absatz 1 heisst. Wenn sie eine Amtszeitbeschränkung hat, weiss sie, dass sie den Auftrag hat, eine Preisüberwachung in frischer, unternehmerischer Art durchzuführen. Wichtig ist, dass diese Person wieder geht. Sie weiss, dass sie keinen Sessel zum Ausruhen erhalten hat. Sie erfüllt ihre Arbeit mit grosser Umsicht und grossem Mut und geht wieder mit einer grossen Chance, weil sie sich in diesen Jahren eine riesige Erfahrung und Übersicht über die schweizerischen Verhältnisse geschaffen hat. Damit dieser Amtsinhaber frisch bleibt, müssen wir den Rahmen so setzen, dass nie jemand dabei einschläft.

Ich sage Ihnen aber auch ganz offen, dass ich nicht viel halte von einem Preisüberwacher, der 20 Jahre im Amt ist. Die Kleinräumigkeit und Engmaschigkeit in unserem Land bedeuten eine grosse Gefahr, dass der Preisüberwacher eingelullt wird. Ich fürchte, dass ein Preisüberwacher, der 20 Jahre in seinem Amt ist, kaum mehr imstande ist, sich durchzusetzen. Er wird während seiner Amtszeit so viele Geschenke, Anerkennungen, Einschmeichelungen und Freundlichkeiten erhalten haben, dass es ihm schlicht und einfach nicht mehr möglich ist, in absoluter Unabhängigkeit zu handeln.

Es gibt Mandate, für deren Ausübung verlangt werden muss, keine Verwaltungsmandate, keine Ehrentitel und anderes zu besitzen. Es sind Mandate, die man nur kraft der eigenen Unabhängigkeit ausüben kann. In dieser Unabhängigkeit liegt die Würde dieses Amtes. Zeigen Sie bitte durch eine Amtszeitbeschränkung, wie hoch Sie das Amt des Preisüberwachers einschätzen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Minderheitsantrag zu unterstützen.

**M. Butty**, rapporteur: Notre commission, par 10 voix contre 8, a rejeté la proposition de Mme Monika Weber. Elle se rallie à la proposition du Conseil fédéral pour les raisons suivantes.

Tout d'abord, votre commission estime qu'il faut laisser au Conseil fédéral une entière liberté de choix de la personne à désigner et ne pas imposer de limites dans le temps. Votre commission tient à ce qu'une forte personnalité soit nommée, vu l'importance de la fonction. Nous pensons donc qu'une limitation de la durée du mandat ancrée dans la loi restreindrait considérablement les possibilités de choix. On propose un mandat de 8 ans – Mme Weber avait même parlé de 6 ans au sein de la commission. Cette restriction inciterait probablement plutôt des personnes âgées à poser leur candidature pour ce poste, et non des personnes plus jeunes.

L'essentiel, à notre avis, réside dans la qualité du nouveau M. Prix ou de la nouvelle Mme Prix. C'est la raison pour laquelle nous estimons qu'il ne faut pas fixer dans la loi une durée du mandat, mandat qui pourrait d'ailleurs être renouvelé tous les quatre ans selon les procédures habituelles de nomination – et que le Conseil fédéral doit conserver toute liberté dans le choix important qu'il aura à faire.

**Auer**, Berichterstatter: Sie haben die Begründung des Minderheitsantrages von Frau Weber gehört: «in der Regel» nicht mehr als acht Jahre Amtszeit. In der Kommission stand ein Antrag auf maximal sechs Jahre zur Diskussion, ohne die Einschränkung «in der Regel». Diese absolute Form des Minderheitsantrages wurde in der Kommission mit 8 zu 10 Stimmen zugunsten des Antrages des Bundesrates abgelehnt.

Als Gründe gegen die Amtszeitbeschränkung wurden angeführt: Die Anstellungsbedingungen sollten vom Bundesrat

festgelegt, dessen Freiheit in der Festlegung der Bedingungen sollte nicht beschränkt werden. Es brauche eine Einarbeitungszeit, man solle keine starre Regelung treffen. In der Diskussion befürworteten verschiedene Redner allerdings eine maximale Amtszeit von acht Jahren. Es wurde angeführt, eine zeitliche Beschränkung erleichtere dem Bundesrat auch den Abschied von einem Preisüberwacher, mit dem man nicht ganz zufrieden sei... Wenn man eine derartige Beschränkung einführe, wurde auch gesagt, erhöhe sich die Gefahr, dass nur noch ältere Leute gewählt würden. Die Kommission beantragt Ihnen also, den Antrag Weber abzulehnen; persönlich unterstütze ich ihn.

Die Anstellung des Preisüberwachers soll durch einen Spezialvertrag erfolgen, wahrscheinlich nach Obligationenrecht.

Im Zusammenhang mit Artikel 3 – Frau Weber hat das bereits angetönt – ist auch von den Fähigkeiten des zu wählenden Preisüberwachers gesprochen worden. Der Bundesrat äussert sich in der Botschaft (Ziff. 32, Seite 16) kurz darüber. Ich zitiere aus dem Protokoll unserer Kommission, wie dieser Mann qualifiziert wurde: «un super-préfet», eine «versierte Person»; es wurde auch von einem «Übermenschen» gesprochen. Es gehe nicht «quasi um einen subalternen Beamten irgendeines Departementes, der vom Bundesrat entlassen werden kann, wenn er etwas ihm Missliebiges tut». Der Preisüberwacher sollte «über unvorstellbare Fähigkeiten verfügen und ein Fachmann auf allen nur denkbaren Sachgebieten sein», «praktisch ein allwissender Mensch». Dann fiel auch das Wort «Bundespreisvogt».

Herr Bundesrat Furgler sagte, die «Qualität des Preisüberwachers muss erstklassig sein», es müsse sich um eine «starke Persönlichkeit... mit ausgeprägtem Führungsstil» handeln. Die Initianten sagten, der Preisüberwacher müsse «ein Mittler zwischen Wirtschaft, Staat und Volk» sein, jemand «mit gesundem Menschenverstand», «volksnah» (Monika Weber in «NZZ», 14. Februar 1984). Frau Weber sprach auch – und hat das heute bestätigt – von einem «Topwirtschaftsfachmann, Alter um die 60, eine verbindende Figur mit Durchsetzungsvermögen», er müsse «auch dem Bundesrat die Stirne bieten können» («TA», 27. Juni 1984). «Un M. Prix qui puisse mener avec un appareil limité» («24 heures», 20. Mai 1983). Gesucht werde ein «Ombudsmann» (M. Weber, «NZZ», 14. Februar 1984), «eine führende Persönlichkeit aus der Wirtschaft, die Respekt von Produzenten und Konsumenten genießt» (M. Weber, «NZZ», 27. Januar 1984).

Die dem Preisüberwacher gegenüber eher kritisch eingestellte Presse schrieb, man suche eine «als Idol taugliche Ersatzvaterfigur» («Fi+Wi», 6. Juni 1984), eine «Gallionsfigur» («SGZ», 7. Juni 1984), einen «Superminister» («SoZ», 22. November 1983), einen «Preisvogt» (Redressement National in «NZZ», 24. November 1983), einen «Preis-Guru – Helvetiens Supermann» («NZZ», 2./3. Februar 1985) und einen «Gladiator» («SHZ», 20. Dezember 1984), der alles sein dürfe, nur nicht «hervorragend und telegen» («SGZ», 24. November 1983); sein Nimbus sei freilich «in keiner Weise gerechtfertigt» («BLZ», 28. Januar 1984).

Die der Preisüberwachung eher gewogene Presse suchte nach einem «scharfen Preisüberwachungshund» («TA», 4. Februar 1985), einer «Person mit Autorität» («BB», 18. Januar 1984) und «mit gesundem Menschenverstand» («BZ», 22. November 1983), der «mehr als nur Ombudsmann» sei («BB», 18. Januar 1984), einem «Wundertier» («TA», 27. Juni 1984), er dürfe aber «kein Feuerwehrmann» sein («SHZ», 7. Juni 1984). Gesucht sei, schrieb der «Tages-Anzeiger», «ein Prachtsexemplar» von «höchst anspruchsvollem Profil», eine starke Persönlichkeit mit tiefen wirtschaftlichen Kenntnissen, Ausstrahlung, Verhandlungsgeschick, Unabhängigkeit sowohl «im Geiste wie auch faktisch». Es dürfe nicht ein aktiver Politiker sein, sondern ein Mann «mit Flair» («TA», 27. Juni 1984). «Eine offene Stelle für ein Genie», titelte die «Basler AZ» (17. Oktober 1984), und auch das «Vaterland» meinte, der Mann «sollte ein Genie sein» (17. Oktober 1984)...

In der Sauregurkenzeit im Sommer 1983 hat dann der Direk-

tor des Gewerbeverbandes seinen Vorgänger, Herrn Otto Fischer, vorgeschlagen, worauf die «Basler Zeitung» kommentierte (5. August 1983), hier wolle man offenbar «den Bock zum Gärtner machen». Aber «Sec refus d'Otto Fischer!» liess dieser bekanntgeben («24 heures», 6. August 1983).

Sehr geschickt schrieb Herr Schwertfeger, der seinerzeit aktiv bei der früheren Preisüberwachung dabei war: Der Preisüberwacher «hat nur Erfolgchancen, wenn er die Rechtsstaatlichkeit über persönliches Erfolgsdenken und kurzfristige Zwecküberlegungen zu stellen weiss» («SHZ», 7. Juni 1984).

Erfreulicherweise ist in der Kommission kein Antrag eingereicht worden, das Anforderungsprofil im Gesetz zu verankern. In einem Gespräch mit Herrn Bundespräsident Furgler habe ich festgestellt, dass nur ganz wenige Leute alle diese Anforderungen erfüllen – und die sitzen schon alle im Bundesrat . . .

**Bundespräsident Furgler:** Nur wenige Worte: Über die Qualität sind sich alle einig. Wir suchen einen ausgewiesenen Preisüberwacher, männlich, weiblich, das spielt gar keine Rolle. Entscheidend aber ist, dass das, was an Qualitätsanforderungen jetzt dargestellt worden ist, zeitlich in einen Vertrag eingebettet wird, der sich so äussern wird, dass der Bundesrat auf jeden Fall mit diesem Menschen spätestens alle vier Jahre die Frage der Erneuerung oder Nichterneuerung ausdiskutieren wird. Ich kann mir vorstellen, dass die Beschränkung, die Sie nun mit den acht Jahren zur Pflicht machen würden, sogar den Ideen der Antragstellerin zuwiderlaufen könnte. Wenn wirklich eine hervorragende Persönlichkeit gefunden werden kann, muss sie, sofern Sie die Guillotine bei acht Jahren definitiv erklären, sich nach sechs Jahren selbst um eine neue Stelle kümmern. Also wird diese End- zu einer Übergangsphase.

Wollen Sie das, ja oder nein? Ich mache aus dem keine cause célèbre, aber ich glaube, dass die gesetzlich fixierte Beschränkung nicht von Gutem ist. Im Normalfall wird das um acht Jahre herum gehen, das kann ich mir vorstellen, weil die betreffende Person dann wieder etwas anderes will. Aber nach den Qualitätserfordernissen, die Sie selbst, Frau Weber, zu Recht aufgestellt haben, könnte ich mir auch vorstellen, dass Sie recht froh wären, wenn der Gefundene/ die Gefundene dann nachher einmal zehn Jahre bliebe. Mit anderen Worten: Warum wollen Sie sich unnötig gesetzlich beschränken, wenn man es freiwillig tun kann?

Daraus entnehme ich, dass es besser wäre, dem Antrag des Bundesrates und der Kommissionmehrheit zu entsprechen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	74 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	63 Stimmen

#### Art. 4

##### Antrag der Kommission

##### Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Minderheit

(Weber Monika)

##### Abs. 2

. . . Vorbehalten bleibt die Überwachung der Preise, die durch die Legislative des Bundes oder eines Kantons, vom Parlament, der Gemeindeversammlung oder den Stimmbürgern festgesetzt oder genehmigt werden.

##### Abs. 3

Er orientiert die Öffentlichkeit laufend über seine Tätigkeit.

#### Art. 4

##### Proposition de la commission

#### Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### Minorité

(Weber Monika)

##### Al. 2

... La surveillance de certains prix qui sont décidés ou approuvés par les autorités législatives de la Confédération ou d'un canton, par le Parlement, par l'assemblée communale ou les électeurs est réservée.

##### Al. 3

Il renseigne régulièrement le public sur son activité.

**Präsident:** Artikel 4 behandeln wir bei Artikel 13.

#### Art. 5

##### Antrag der Kommission

##### Abs. 1

Die Preisüberwachung erfolgt in Zusammenarbeit mit den interessierten Kreisen.

##### Abs. 2–4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### Art. 5

##### Proposition de la commission

##### Al. 1

La surveillance des prix s'exerce de concert avec les milieux intéressés.

##### Al. 2 à 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### Angenommen – Adopté

#### Art. 5a

##### Antrag der Minderheit

(Neukomm, Chopard, Jaggi, Meizoz, Ruffy, Uchtenhagen, Weber Monika)

##### Titel

Meldepflicht

##### Text

Beabsichtigen Kartelle oder ähnliche Organisationen ihre Preise zu erhöhen, so haben sie dies dem Preisüberwacher unverzüglich zu melden.

##### Eventualantrag

(Jaggi, Chopard, Meizoz, Neukomm, Ruffy, Uchtenhagen, Weber Monika)

##### (Im Falle der Ablehnung des Minderheitsantrags)

Der Preisüberwacher kann dem Bundesrat beantragen, bestimmte Kartelle oder ähnliche Organisationen zeitlich befristet zu verpflichten, ihre beabsichtigten Preiserhöhungen zu melden.

##### Antrag Gautier

##### Titre

Vorgängige Meldung

##### Text

Planen Kartelle oder kartellähnliche Organisationen eine Preiserhöhung, so können sie den Preisüberwacher konsultieren. Dieser entscheidet innert 30 Tagen, ob er die Preiserhöhung für unbedenklich hält.

#### Art. 5a

##### Proposition de la Minorité

(Neukomm, Chopard, Jaggi, Meizoz, Ruffy, Uchtenhagen, Weber Monika)

**Titre**

Devoir d'annoncer

**Texte**

Les cartels et organisations analogues qui ont l'intention d'augmenter leurs prix doivent annoncer sans retard ces augmentations au Surveillant des prix et les justifier.

**Proposition éventuelle**

(Jaggi, Chopard, Meizoz, Neukomm, Ruffy, Uchtenhagen, Weber Monika)

(en cas de rejet de la proposition de minorité)

Le Surveillant des prix peut proposer au Conseil fédéral de soumettre temporairement certaines organisations cartellaires ou analogues à l'obligation d'annoncer leur éventuelle intention d'augmenter leurs prix.

**Proposition Gautier****Titre**

Annonce préalable

**Texte**

Lorsque des cartels ou des organisations analogues envisagent une augmentation de prix, ils peuvent consulter le Surveillant des prix. Celui-ci décide dans les 30 jours s'il n'a pas d'objection à présenter quant à cette augmentation.

**Art. 6, 7****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

(Die Änderung betrifft nur den französischen Text)

**Art. 6, 7****Proposition de la commission****Art. 6, titre**

Dénonciation

Pour le reste: Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 7a****Antrag der Kommission****Titel**

Vorabklärung

**Text**

Melden Kartelle oder ähnliche Organisationen geplante Preiserhöhungen, so hat der Preisüberwacher innert 30 Tagen zu entscheiden, ob er die Preiserhöhung für unbedenklich hält.

**Antrag Weber-Arbon und Gautier**

Streichen

**Art. 7a****Proposition de la commission****Titre**

Enquête préalable

**Texte**

Lorsque des cartels ou des organisations analogues annoncent des augmentations de prix envisagées, le Surveillant des prix doit décider dans les 30 jours s'il n'a pas d'objections à présenter quant à cette augmentation.

**Proposition Weber-Arbon et Gautier**

Biffer

**Neukomm**, Sprecher der Minderheit: Hier geht es um einen zentralen Pfeiler im Erlass. Die Meldepflicht der Kartelle und kartellähnlichen Organisationen ist aus meiner Sicht von wesentlicher Bedeutung, damit die Preisüberwachung über-

haupt richtig funktioniert. Wir hatten diese Meldepflicht bereits bei der letzten Preisüberwachung, 1973 bis 1978. Sie hat ihre Aufgabe bestens erfüllt. Es wäre falsch, nun die Informationsbasis des Preisüberwachers zu zerschlagen, denn auch im Bundesratsentwurf war diese Meldepflicht vorgesehen. Erst nach heftigem Widerstand gewisser Wirtschaftskreise im Vernehmlassungsverfahren wurde diese Meldepflicht herausgenommen. Es ist vor allem sehr bedenklich, wenn wir Rechtsungleichheiten schaffen, weil bekannte Kartelle eher in der Öffentlichkeit Aufmerksamkeit durch Preiserhöhungen erwecken, und andere, weniger bekannte oder unbekannte, nichts melden. Es ist ja für die Konsumenten schwierig, immer zu erkennen, welches überhaupt kartellähnliche Organisationen oder Kartelle sind.

Wer einen Betrieb vernünftig und rationell führt, sollte selbst ein Interesse daran haben, vor der Preiserhöhung abzuklären, ob er keine Schwierigkeiten mit der neuen Preisgestaltung hat. Nehmen wir zum Beispiel die Privatversicherer: Wenn sie die Haftpflichtprämien erhöhen, ergeben sich Umtriebe von wahrscheinlich Zehntausenden von Franken wegen neuer Formulare, Schulung, Aufklärung der Regionalvertreter und -berater. Es wäre geradezu unsinnig, erst nach Monaten die Preise wieder zurückzunehmen, weil dann – nach der Preiserhöhung – in der Konfrontation oder Verhandlung mit dem Preisüberwacher festgestellt wird, dass die vorgenommene Preiserhöhung im einen oder anderen Punkt vielleicht doch hätte anders liegen können.

Nachdem wir schon eine wirksame Preisüberwachung wollen – und dazu haben wir mit der Verfassungsbestimmung den Auftrag des Volkes –, geht es nicht ohne Meldepflicht. Wenn die einen oder anderen meinen, es sei ja auch für den Preisüberwacher oft schwierig, eine Beurteilung vorzunehmen, dann möchte ich dem entgegenhalten, dass wir bereits im bestehenden Kartellgesetz klar definiert haben, was ein Kartell oder eine kartellähnliche Organisation ist.

Privatdozent Dr. Paul Richli, ein brillanter Jurist der eidgenössischen Justizabteilung, schrieb am 7. Dezember 1983 im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens in einem Zeitungsartikel in einer persönlichen Stellungnahme: «Einige Vernehmlasser haben geltend gemacht, die generelle Meldepflicht von Preiserhöhungen sei unverhältnismässig. Dem kann nicht gefolgt werden. Eine generelle Meldepflicht würde nicht zuletzt die rechtsgleiche Behandlung der Überwachten sicherstellen helfen. Anderenfalls würden die Missbräuche nur nach dem Zufallsprinzip bekannt und beseitigt.»

Dem ist, glaube ich, nicht mehr viel beizufügen. Aus Konsumentensicht ist klar, dass alle Kartelle und kartellähnlichen Organisationen ihre künftigen Preiserhöhungen rechtzeitig anmelden sollten und dass eigentlich alles dagegen spricht, erst nachträglich zu korrigieren.

Ich bitte Sie also, diesem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Mme Jaggi**, porte-parole de la minorité: La proposition que vient de présenter M. Neukomm tend donc à une obligation générale d'annoncer les intentions de hausse. En procédure de consultation, cette proposition s'est heurtée à une opposition assez vive, notamment de la part des organisations économiques, conduisant ainsi à l'abandon de cette idée figurant dans l'avant-projet. Néanmoins, ce fut l'occasion d'entendre plusieurs avis intéressants qui nuançaient quelque peu l'idée même, retenant le principe d'une obligation, mais cherchant une autre manière d'organiser ces annonces pour éviter toute analogie avec une pratique susceptible de faire penser à un contrôle des prix.

Ces avis intéressants et nuancés émanaient de cantons et d'organisations en principe favorables à l'obligation d'annoncer, mais soucieux d'en préciser les modalités d'application. C'était notamment le cas du Parti démocrate-chrétien ou du canton d'Obwald, si j'en crois le document qui résumait les résultats de la procédure de consultation. Certains ont même fait des propositions; ainsi par exemple les cantons du nord-ouest de la Suisse et les coopératives suggéraient l'établissement d'une liste des organisations soumises à l'obligation. De son côté, le canton d'Uri proposait

de donner au Conseil fédéral la possibilité de soumettre, en cas de besoin, des entreprises ou des branches déterminées à l'obligation d'annoncer.

En fait, cette idée, dont la paternité revient au canton d'Uri, est reprise dans ma proposition éventuelle. Celle-ci a principalement pour but d'éviter la bureaucratie tant reprochée à une obligation générale d'annonce, tout en créant la possibilité pour le Surveillant des prix d'avoir, en cas de besoin, les renseignements «de première main». Il s'agit de simplifier le travail des entreprises et des organisations soumises à la surveillance ainsi que celui du service du Surveillant des prix dont on sait qu'il ne sera pas surdoté en personnel. En substance, j'imagine la possibilité d'introduire une obligation partielle d'annoncer les intentions de hausse, une obligation sélective à raison des personnes et une obligation limitée dans le temps. Les entreprises soumises pourraient être, par exemple, celles d'une branche ou d'une profession. Cette obligation sélective pourrait être mise en œuvre sur proposition du Surveillant des prix par le Conseil fédéral, et par voie d'ordonnance.

Pour l'essentiel on craint que l'obligation générale d'annoncer ne paralyse l'activité des entrepreneurs et n'entraîne des lourdeurs administratives, des engorgements, etc. En revanche, personne n'a mis en doute le fait qu'une obligation limitée à certains secteurs, à certaines branches ou professions est praticable, comme on l'a d'ailleurs observé durant les années 1973 à 1978, alors que cette obligation d'annoncer était toujours pratiquée à titre sélectif.

S'il faut bien reconnaître qu'une obligation générale ne se justifierait que difficilement au vu du mandat constitutionnel, une obligation sélective apparaît par contre comme une modalité utile et acceptable compte tenu de l'évolution des prix observée par le Surveillant et, bien sûr, des annonces faites par le public.

On ne manquera pas d'objecter, comme on l'a fait en commission, qu'une telle obligation sélective et temporaire pose des problèmes de délimitation. Comment les entreprises sauront-elles si elles tombent sous le coup d'une éventuelle obligation d'annoncer? Poser cette question, c'est oublier que les cartels sont en principe connus, — d'eux-mêmes en tout cas! Quant aux organisations analogues, leur existence est moins facile à déterminer quand elle n'apparaît pas sous la forme pour ainsi dire pure du monopole. Aussi avons-nous proposé, au nom du groupe socialiste, dans le cadre de la discussion de la révision de la loi sur les cartels, de créer un registre des cartels et des organisations analogues, mais cette proposition a été repoussée sans la moindre ambiguïté. On nous a dit que les cartels et même les organisations analogues composaient une population bien connue du secrétariat de la Commission des cartels où on avait une représentation assez exacte des organisations tombant sous le coup de la législation.

De deux choses l'une: soit on connaît véritablement quelles sont les organisations analogues, et dans ce cas l'obligation d'annoncer qui leur serait applicable se ferait sans problèmes de délimitation ni risque d'arbitraire d'ailleurs; soit on ne les connaît pas, et la question d'un registre n'en devient que plus actuelle. Comme je crois savoir que l'idée même d'un registre fait horreur à certains, il faudra régler la question en s'économisant ce terrible détour.

Quant au danger d'insécurité du droit, voire d'arbitraire — le mot a été prononcé en commission — que recèlerait ma proposition éventuelle d'une annonce sélective, il me semble nul avec la procédure envisagée. Pour soumettre par exemple une branche, il faudrait, je le rappelle, une proposition au Conseil fédéral, fondée sur les observations du Surveillant, et sans doute sur les annonces du public, qui feraient apparaître d'éventuels secteurs sensibles où une obligation temporaire d'annoncer devrait être instituée, ensuite, une décision du Conseil fédéral prise par voie d'ordonnance serait nécessaire. Or, je ne peux imaginer que notre Exécutif procède à la légère, encore moins d'une façon arbitraire.

Encore une fois, ma proposition représente un compromis entre l'obligation générale préconisée par M. Neukomm, et

l'absence de toute annonce préalable prévue par le projet fédéral. Un compromis présenté sur la base de certaines remarques et suggestions faites à l'occasion de la procédure de consultation notamment, encore une fois, par le PDC et le canton d'Uri. Un compromis auquel d'ailleurs se sont ralliées les organisations de consommateurs, de tout temps très attachées au principe même de l'annonce préalable qui avait fort bien fonctionné et ce, sur une base sélective — je le rappelle — dans les années 1973 à 1978. Je vous demande de voter cette solution de compromis en cas de rejet de la proposition de M. Neukomm. Cette solution moyenne donnera au régime de surveillance des prix, dont nous sommes en train de définir les modalités, à la fois davantage de souplesse et plus d'efficacité.

**M. Gautier:** Le groupe libéral s'opposera aux deux propositions de minorité de M. Neukomm et de Mme Jaggi. En effet, nous considérons — comme Mme Jaggi vient de le rappeler — que la proposition de M. Neukomm est contraire aux résultats de la procédure de consultation d'une part et dépasse le mandat que le constituant nous a donné. Elle provoquerait probablement — Mme Jaggi l'a également fait remarquer — une surcharge de l'activité du Surveillant des prix.

Mme Jaggi nous a dit: «il faut trouver une solution de compromis.» La proposition que nous vous faisons nous paraît être aussi une solution de compromis puisqu'au lieu d'une obligation d'annoncer, nous vous soumettons une possibilité d'annoncer les augmentations de prix par les cartels et les organisations analogues. C'est une sorte de possibilité de consultation, que nous n'avons pas inventée puisqu'elle figure pour le moment à l'article 7a, en tant que proposition de la commission. Si nous avons tout de même présenté notre proposition, c'est parce que, d'une part, il nous a semblé qu'elle était mieux placée à l'article 5a, au début de la section 3, puisqu'il s'agit d'une possibilité offerte aux cartels et non pas d'une disposition concernant les abus, leur examen et leur règlement. En l'occurrence, c'est une disposition spéciale qui doit venir en tête de section. D'autre part, nous avons constaté que le texte de la commission était un peu incomplet. En effet, il stipule que «lorsque des cartels ou des organisations analogues annoncent des augmentations de prix envisagées, le Surveillant des prix, etc...» Il ne fait nulle part mention du droit qu'auraient les cartels à faire ces propositions. C'est la raison pour laquelle nous avons complété la disposition en rappelant cette possibilité de consulter le Surveillant des prix pour les cartels ou les organisations analogues et que nous vous proposons donc de la reporter à l'article 5a sous la forme complétée que nous lui avons donnée ainsi que de repousser les propositions, tant principale de M. Neukomm que subsidiaire de Mme Jaggi.

**Weber-Arbon:** In den Artikeln 6 und 7 schlagen Bundesrat und Kommission nicht eine Meldepflicht, sondern eine Anzeigemöglichkeit für den «Herrn Jedermann» vor — für jedermann also, der vermutet, dass ein Preis missbräuchlich erhöht werde. In der Praxis kann das natürlich erst geschehen, wenn die Preiserhöhung bereits erfolgt ist. Also eine Prüfung nicht *ante*, sondern eine Prüfung *post*, also nicht vorher, sondern erst im nachhinein: mit allen damit verbundenen Nachteilen und Unzulänglichkeiten.

Ein Zückerchen soll nun offenbar auf diese etwas bittere Pille mit dem neuen Artikel 7a verteilt werden, den die Kommission eingebracht hat und mit welchem eine Vorabklärung vorgesehen werden soll.

Ich bitte Sie, diese Bestimmung genau nachzulesen: «Melden Kartelle oder ähnliche Organisationen geplante Preiserhöhungen, so hat der Preisüberwacher innert 30 Tagen zu entscheiden, ob er die Preiserhöhung für unbedenklich hält.» Es soll also keine Meldepflicht, aber eine Meldemöglichkeit vorgesehen werden. Diese wird nun mit einer recht seltsamen Fristenregelung verquickt. Wenn so ein Ball mit einer beabsichtigten Preiserhöhung dem Preisüberwacher zugespielt wird, dann fängt für diesen eine Frist von 30

Tagen zu laufen an, und innerhalb dieser hat er einen Entscheid zu treffen. Das ist etwas ganz Neues.

Bis jetzt hatte ein Rechtsuchender eine bestimmte Frist einzuhalten, um einen Rechtsanspruch geltend zu machen, zum Beispiel eine Klage einzuleiten, eine Beschwerde zu erheben usw. Jetzt wird da neu eine Frist für eine Amtsstelle angesetzt, innerhalb welcher diese zu entscheiden hat. Das ist nicht nur bedenklich, sondern nach meinem Empfinden sogar gefährlich. Eine solche starre Frist nimmt überhaupt keine Rücksicht auf die Komplexität der Frage, welche entschieden werden muss.

Was ist der Inhalt dieser Entscheidung des Preisüberwachers? Auch hier etwas völlig Neues. Der Preisüberwacher hat nicht etwa im Sinne von Artikel 9 zu entscheiden, ob Preiserhöhungen missbräuchlich und damit unzulässig sind oder nicht, sondern bloss, ob sie, wie sich der Text ausdrückt, unbedenklich seien. Diese «Unbedenklichkeitsklärung» ist ein vollständig neues Phänomen.

Es stellen sich beispielsweise folgende Fragen:

1. Was passiert, wenn der Preisüberwacher diese Erklärung abgibt? Bedeutet das grüne Licht für den Preiserhöher?
2. Was passiert, wenn eine Meldung des «Herrn Jedermann» (wie ich ihn vorhin bezeichnete) aufgrund von Artikel 6 kommt? Wird überhaupt nicht mehr im Sinne der Bestimmung abgeklärt, wie sie jetzt in Artikel 7 vorgesehen ist? Bedeutet die Unbedenklichkeitsklärung eine definitive negative Feststellungsverfügung, wie das – wie ich mich habe orientieren lassen – unser Ratspräsident in der Kommission recht deutsch und deutlich zum Ausdruck gebracht hat? Das würde also das bedeuten, dass im Sinne von Artikel 7 überhaupt keine Überprüfung mehr stattzufinden hat.
3. Was sind die Folgen, wenn der Preisüberwacher innerhalb dieser 30 Tage nicht reagiert? Das heisst dann wohl, dass der Preisüberwacher diese Preiserhöhung als bedenklich qualifiziert. Das kann unter Umständen für den Betroffenen fast eine «diskriminierende Wirkung» haben.
4. Hat der Preisüberwacher überhaupt die Möglichkeit, innerhalb dieser Frist von 30 Tagen den Betroffenen mitzuteilen: «Ich bedaure, innerhalb dieser Frist kann ich diese Frage nicht beantworten, die Antwort wird dann später kommen»? Oder muss er – im Sinne einer absoluten Einhaltung dieser Frist – automatisch innerhalb dieser 30 Tage reagieren?

Ich halte diesen Artikel zwar für gutgemeint, aber in Text und Tragweite unausgereift. Vor allem möchte ich Sie in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam machen, dass wir hier eine nicht unerhebliche Differenz zwischen der deutschen und der französischen Fassung haben. Wenn Sie den französischen Text dieses Artikels 7a konsultieren – auch Artikel 5a, wie ihn Herr Gautier jetzt präsentiert hat –, ist dort nur die Rede davon, dass innerhalb dieser freien 30 Tage der Preisüberwacher zu entscheiden hat, «s'il y a ou non des objections à présenter quant à cette augmentation». Das Wort «unbedenklich», das ich eben für bedenklich halte, figuriert in diesem französischen Text überhaupt nicht. Dieser Textvergleich würde mich zur Schlussfolgerung führen, dass wir, wenn wir den Text schon aufnehmen wollten, die deutsche Fassung der französischen anzupassen hätten, um eben dieses negative Qualifikationsmoment «unbedenklich» zu eliminieren.

Ich halte diese Formulierung aus zwei Gründen für unglücklich:

1. Ich bin einer solchen «Fristenlösung», wie sie hier vorgeschlagen wird, grundsätzlich abgeneigt. Auch Sie müssten es sein, weil wir eine Amtsstelle, der wir Entscheidungskompetenzen zuerkennen, nicht mit einer derartigen kurzen Frist unter Druck setzen können. Wir wissen nie zum voraus, was für komplexe Tatbestände sie zu prüfen haben wird.
2. Die Neueinführung einer derartigen Unbedenklichkeitsklausel ist nicht unbedenklich, weil sie einen völlig neuen Rechtsbegriff einführt, dessen Tragweite voller Fragezeichen ist, wie ich das vorhin angedeutet habe. Es kommt

noch dazu, dass solche Unbedenklichkeitsgesuche offenbar nur von Kartellen oder ähnlichen Organisationen eingereicht werden können. Dies ist ein Privileg gegenüber anderen, welche ebenfalls an der Preisfront tätig sind und das dann offenbar nicht tun können.

Ich beantrage Ihnen Streichung dieses Artikels 7a. Diese Streichung wird natürlich nur aktuell, wenn Sie den Antrag Neukomm oder den Eventualantrag Jaggi ablehnen. Stimmen Sie diesen zu, dann würde mein Antrag gegenstandslos.

**Keller:** Ich äussere mich für die CVP-Fraktion. Wir sind gegen die Meldepflicht, wie sie von Herrn Neukomm vorgeschlagen wird. Er verlangt ja, dass Kartelle oder ähnliche Organisationen, die ihre Preise erhöhen wollen, dies dem Preisüberwacher melden müssen.

Der Vorteil seiner Lösung ist zu sehen: Der Preisüberwacher wäre im Bild über die gesamte Preisbewegung. Alles, was sich in diesem Bereiche tut, würde ihm gemeldet. Er hätte damit einen umfassenden Überblick, ohne selber aktiv werden zu müssen. Die Frage für uns lautet aber: Ist diese Massnahme nötig? Ist sie nicht unangemessen aufwendig für die Preisüberwachung, wie wir sie vorgesehen haben? Als ersten Einwand könnte man erwähnen, dass sich bei der Abgrenzung Schwierigkeiten ergeben könnten: Wer muss melden, und wann muss er melden?

Ein zweiter Gesichtspunkt: Befindet sich der Preisüberwacher in einem Notstand, erhält er zu wenig Meldungen? Bekommt er nicht den Einblick, den er braucht? Hier darf man doch bemerken, dass Preisüberwachung eine sehr populäre Angelegenheit ist und Meldungen an diesen Preisüberwacher auch sehr populär sein dürften. Die meisten Preiserhöhungen werden sicher von der Bevölkerung registriert werden und als Popularmeldungen dem Preisüberwacher zukommen.

Wir glauben auch, dass der Perfektionismus, der in dieser Lösung steckt, nicht nötig ist. Der generelle Verdacht, dass alle Erhöhungen missbräuchlich sein könnten, ist nicht angebracht. In diesem Sinne erachten wir die Lösung, wie sie im Artikel 7a vorgeschlagen wird, als sinnvoll. Wir unterstützen diese Vorabklärung. Wir haben in der Kommission auch über die Dauer diskutiert. Wir kamen zur Auffassung, dass 30 Tage nötig sind. In dieser Zeit wird es dem Preisüberwacher möglich sein, eine verlässliche Erklärung abzugeben. Dies darf natürlich nicht irgendeine Erklärung *pro forma* sein, die nicht standhält.

Wir sehen auch keine Möglichkeit, den Antrag Jaggi zu unterstützen, obwohl wir sehen, dass er eine gewisse Flexibilität bringt. Gewisse Teilbereiche zu unterstellen, wäre vom Prinzip her an sich recht einleuchtend. Die Einwände ergeben sich aus unserer Sicht aber vor allem in der Praxis. Wo sind die objektiven Selektionskriterien? Wer ist meldepflichtig, wer nicht? Vor allem bei den kartellähnlichen Organisationen dürfte es recht schwierig sein, dies zu entscheiden. Es besteht doch auch die Gefahr, dass man gewisse Bereiche willkürlich herausgreift.

Was den Antrag Gautier anbelangt, so sehen wir eigentlich keinen grossen Unterschied zur Formulierung gemäss Artikel 7a. Wir sind der Meinung, dass man es bei der Formulierung, welche die Kommission vorschlägt, bleiben lassen sollte.

Zusammenfassend ist darauf hinzuweisen, dass wir uns unter dem Preisüberwacher eine Persönlichkeit vorstellen, die selber aktiv wird. Im Artikel 4 Absatz 1 heisst es klar: «Der Preisüberwacher beobachtet die Preisentwicklung.» Er wartet also nicht nur in seinem Büro auf den Telefonanruf, sondern er verfolgt die Entwicklungen in der Wirtschaft und bohrt selber dort nach, wo er glaubt, es sei eine Bewegung im Gange, die er überwachen müsse. Somit ist es auch nicht nötig, diese obligatorische Meldung vorzusehen.

**Früh:** Die FdP-Fraktion kann einer Wiederaufnahme der Meldepflicht nicht zustimmen. Damit würde der gestellte Rahmen «Beschränkung auf Preismissbrauch und Vermeidung unnötiger Belastungen für die Wirtschaft» verlassen.

Eine Meldepflicht hat nichts mit der vorliegenden Missbrauchsbekämpfung zu tun. Sie hätte vielleicht – das habe ich schon in meinem Eingangsreferat ausgeführt – Platz in einem Teuerungsbekämpfungsgesetz. Was vor allem fehlt, ist eine verfassungsmässige Abdeckung. Man kann eine Verfassungsbestimmung ausschöpfen bis zum letzten, man muss aber nicht. Wenn aber die verfassungsmässige Abdeckung überhaupt fehlt, dürfen wir eine solche Bestimmung nicht in ein Gesetz aufnehmen.

Dieser Minderheitsantrag schießt klar über das Ziel hinaus. Das Preisüberwachungsgesetz soll den Missbrauch bekämpfen. Die Meldepflicht aber geht in die Richtung von staatlichem Dirigismus. Sie ist nicht nötig, da ja schliesslich jedermann festgestellte Preiserhöhungen melden kann. Eine Meldepflicht ist bei einer wettbewerbspolitischen Preisüberwachung unverhältnismässig. Die Auswirkungen kämen einer eigentlichen Preiskontrolle gleich. Nun haben Sie diesen Antrag Gautier vor sich, für den ich recht viel Sympathie empfinde, weil er einiges zur Rechtssicherheit beitragen kann. Er entspricht auch der Forderung nach einer Kompromisslösung. Es stellt sich dann nur noch die Frage der Systematik: Soll das jetzt Artikel 5a oder Artikel 6 sein? Diese Frage können wir dem Bundesrat überlassen. Ich möchte Sie bitten, diesen Antrag von Herrn Gautier anzunehmen und den Minderheitsantrag zu Artikel 5a abzulehnen.

**Hess:** Wir befassen uns zurzeit mit der Frage, wie allfällige, möglicherweise missbräuchliche Preiserhöhungen und Preisbeibehaltungen dem Preisüberwacher zur Kenntnis gebracht werden können. Einerseits kann der Preisüberwacher solche Preiserhöhungen oder -beibehaltungen in eigenem Ermessen aufdecken und untersuchen. Gemäss Artikel 6 kann sodann jedermann Vermutungen, ein Preis werde missbräuchlich erhöht oder beibehalten, dem Preisüberwacher schriftlich melden. Aufgrund solcher Meldungen oder eigener Beobachtungen klärt der Preisüberwacher ab, ob Anhaltspunkte für ein Eingreifen bestehen.

Ich spreche nun zum Artikel 7a. Er sieht eine freiwillige Vorabklärung seitens der betroffenen Kartelle oder ähnlicher Organisationen vor. Sinn und Zweck dieser Bestimmung ist es, dem Unternehmer möglichst rasch zu einer klaren Situation zu verhelfen. Stellen wir uns vor: Eine geplante Preisüberwachung hat möglicherweise weitreichende Konsequenzen. Die Umstellung der Preise bedeutet für ein Unternehmen Aufwand. Die Werbung muss eingeleitet werden usw. Der Unternehmer hat daher ein Interesse, nicht für längere Zeit im Ungewissen zu sein und eventuell grösseren Aufwand zu riskieren.

Herr Weber-Arbon hat ausgesagt, es handle sich bei der freiwilligen Vorabklärung um ein neuartiges Instrument, wir könnten es uns deshalb nicht leisten, sie in das Gesetz aufzunehmen. Ich möchte ihm entgegenhalten, dass die Vorabklärung sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in den USA ein höchst gängiger Begriff und ein erprobtes Verfahren ist, das sich bewährt hat. Herr Weber-Arbon hat bemängelt, im Rahmen der freiwilligen Vorabklärung finde keine Untersuchung des Sachverhaltes statt. Ich möchte ihm entgegenhalten, dass nur dann, wenn offenkundig feststeht, dass kein Verdacht für das Vorliegen von Missbräuchlichkeit vorliegt, vom Preisüberwacher eine Unbedenklichkeitsverfügung abgegeben wird. Und Herr Weber-Arbon hat schliesslich gefragt, was geschehe, wenn seitens des Preisüberwachers innert der gegebenen Frist keine Unbedenklichkeitserklärung abgegeben wird. Dann findet eben das normale Verfahren statt, und der Unternehmer weiss, dass er mit der geplanten Preiserhöhung zuwarten muss.

Ich möchte ergänzend zu diesem Punkt hinzufügen, dass ja kein Rechtsanspruch eines Unternehmens auf eine solche Verfügung besteht. Es geht also um eine reine Praktikabilitätsfrage.

Im Zusammenhang mit Artikel 7a stellt sich die Frage, ob eine solche Verfügung – es handelt sich meines Erachtens um eine negative Feststellungsverfügung des Preisüberwa-

chers – mit der Beschwerde angefochten werden kann, beispielsweise durch Konsumentinnenorganisationen. Persönlich bin ich der Meinung, dass dies nicht der Fall sein dürfte, weil dies ja wieder dem Praktikabilitätsgedanken, nämlich möglichst rasch zu einer klaren Situation zu kommen, widersprechen würde. Allerdings muss ich eingestehen, dass diese Frage der Beschwerdefähigkeit allenfalls der Zweitrat nochmals prüfen müsste, weil wir ja bei Artikel 19 alle Verfügungen des Preisüberwachers dem Beschwerderecht unterstellt haben.

Zur Frage, was geschieht, wenn sich im Nachhinein die Verhältnisse ändern: Es scheint mir klar, dass der Preisüberwacher auch beim Erlass einer negativen Feststellungsverfügung aufgrund nachträglich veränderter Verhältnisse wieder eingreifen kann. Er kann verfügen, dass eben ein Preis reduziert oder nicht erhöht werden darf.

Eine weitere Frage, die sich im Umfeld dieser Diskussion gestellt hat: Wir müssen davon ausgehen, dass, auch wenn es im Text heisst «Melden Kartelle oder ähnliche Organisationen . . .», damit im rechtlichen Sinne nicht impliziert wird, das meldende Unternehmen sei ein Kartell oder eine ähnliche Organisation. Es geht hier nur darum, dass ein Unternehmen, das möglicherweise unter die Preisüberwachung fällt, nicht befürchten muss, dass der Preisüberwacher eine Erhöhung wieder rückgängig macht. Die Frage aber, ob es tatsächlich ein Kartell oder eine ähnliche Organisation ist, ist meines Erachtens damit nicht entschieden.

Ich komme abschliessend zum Antrag von Herrn Kollege Gautier: Mich stört ein Punkt daran. Er sagt: «Planen Kartelle oder ähnliche Organisationen eine Erhöhung, so können sie den Preisüberwacher konsultieren.» Mir scheint, dass die Formulierung «konsultieren» zu vage ist. Der Vorschlag der Kommission, der von «melden» spricht, ist hier klarer und bringt zum Ausdruck, dass es eben nicht um ein reines Aushandeln einer Verfügung gehen kann, sondern dass eine Meldung eintrifft und der Preisüberwacher dann entscheidet: «Ich kann das aufgrund der offenkundigen Verhältnisse akzeptieren oder nicht.» Zusammenfassend beantrage ich Ihnen, entgegen den Bedenken von Herrn Kollege Weber-Arbon, dieser sehr praktikablen Möglichkeit einer freiwilligen Vorabklärung zuzustimmen, welche es erlaubt, sehr rasch klare Verhältnisse herbeiführen zu können.

**M. Bonnard:** Je voudrais dire encore quelques mots au sujet de la proposition Gautier à l'article 5a. L'article 7a de la commission n'est pas satisfaisant, à nos yeux, pour deux raisons. La première, on ne sait pas si l'annonce prévue à cet article 7a doit nécessairement être faite au Surveillant ou si elle pourrait être faite dans la presse par le cartel, disant: «Dans un mois, nous allons passer à une augmentation de prix.» Cette question n'est pas claire. Mais surtout, et c'est plus important, la vraie question ici c'est de savoir si la décision prise par le Surveillant des prix, d'après laquelle il ne ferait pas d'objection, est une décision qui a l'autorité de la chose jugée pour un certain temps? Dans la mesure où l'article 7a imagine une procédure de consultation préalable, cette idée est juste. Il faut essayer de la retenir. C'est un système qui existe ailleurs, le cartel consulte le Surveillant des prix avant toute opération pour essayer de savoir s'il a des chances de passer ou pas. Mais votre disposition de l'article 7a est mal placée. Nous vous proposons de la mettre à l'article 5a afin de lui donner sa vraie portée de procédure de consultation, en étant la première mesure imaginable pour arriver à empêcher des augmentations de prix abusives. Elle serait ainsi la plus simple, celle à laquelle on peut tout naturellement penser. Si elle est incluse dans l'article 5a l'interprétation est beaucoup plus claire et vous répondez implicitement à la question posée par M. Weber, soit que la décision du Surveillant des prix n'a pas l'autorité de la chose jugée. Si le Surveillant des prix ne fait pas d'objection, il est néanmoins possible à n'importe quelle personne de dénoncer le cas et le Surveillant des prix est alors obligé de faire son enquête. Il n'y a donc pas de force de la chose jugée. La systématique et la rédaction que nous vous proposons

est plus conforme à l'institution telle que la commission l'a en fait envisagée.

**Fischer-Sursee:** Ich spreche zur obligatorischen Meldepflicht: Ausgangspunkt dieser Frage muss sein, dass wir den Preissmissbrauch bekämpfen wollen. Die obligatorische Meldepflicht unterstellt nun indirekt, dass im Prinzip jedes Kartell oder jede kartellähnliche Organisation ein «potentieller Preissmissbraucher» sei. Noch schlimmer ist es aber, dass wir mit der obligatorischen Meldepflicht eine staatliche Preiskontrolle für Kartelle und kartellähnliche Organisationen einführen. Das mag bei der konjunkturellen Preisüberwachung angehen, aber niemals bei einer wettbewerbspolitischen Preisüberwachung.

Was bedeutet die obligatorische Meldepflicht? Es ist nicht damit getan, dass ein Kartell, das die Preise erhöhen will, dies einfach meldet, sondern die Meldepflicht impliziert zusätzlich, dass dann der Preisüberwacher den gemeldeten Preis auch überprüfen muss, sonst ist ja die Meldepflicht sinnlos. Damit haben wir eine staatliche Preiskontrolle geschaffen, und das darf in einer freien Wirtschaft niemals sein; hier kann es nur um Missbrauchsbekämpfung gehen. Für eine staatliche Preiskontrolle fehlt jegliche verfassungsmässige Grundlage.

Ganz abgesehen davon: Wir blähen sonst einen Apparat auf, der nahezu zur Untauglichkeit verurteilt wird. Wenn wir wollen, dass der Preisüberwacher mit Aufgaben derart überhäuft wird, dass er seinen Aufgaben und Pflichten nicht mehr nachkommen kann oder seine Aufgaben schlecht erfüllt, dann müssen wir ihm nur möglichst viel anhängen.

**M. Butty,** rapporteur: Je crois que nous abordons un des points centraux de la discussion de détail avec les questions concernant l'obligation d'annoncer ou pas des augmentations de prix.

En faveur de la thèse de la minorité ou des deux minorités, il y a quelques arguments qu'on ne saurait ignorer et que votre commission a examinés de manière approfondie. Il est incontestable que ce système existait lors de la précédente surveillance des prix de 1973 à 1978, il y avait un devoir d'annoncer, et cette obligation a assez bien fonctionné. Il faut aussi admettre que si on veut que le Surveillant des prix ait une connaissance complète de notre économie et en particulier des augmentations de prix, une obligation générale d'annoncer serait plus simple qu'un système pragmatique tel que le prévoit le projet de loi. Certaines interventions du Surveillant des prix pourraient être tardives sans une obligation générale. Il pourrait aussi y avoir un risque d'inégalité de traitement entre les entreprises qui auraient fait des augmentations et qui seraient restées inconnues sans cette obligation. Certaines pourraient les cacher. Enfin, une obligation générale pourrait avoir un effet préventif face aux augmentations, ce que cherche la loi sur la surveillance des prix, bien sûr. En conclusion, les avantages de l'obligation générale seraient d'avoir un Surveillant des prix mieux informé.

Cependant, la majorité de votre commission a estimé que des arguments tout aussi valables emportaient sa conviction pour vous proposer de rejeter ces propositions.

Tout d'abord, comme on l'a dit lors du débat d'entrée en matière, la nouvelle surveillance des prix n'est pas une institution de caractère conjoncturel. C'est une institution basée sur la politique de concurrence. Il faut qu'il y ait concurrence pour qu'il n'y ait pas à intervenir. Si la concurrence joue, il n'y a pas d'abus parce que ceux-ci sont corrigés d'eux-mêmes, mais s'il n'y a pas concurrence les cartels ou organisations analogues sont alors soumis à la surveillance et au contrôle du Surveillant qui doit décider ensuite s'il y a abus ou pas. Or, qui serait soumis à cette obligation d'annoncer de manière générale? Il faudrait que d'eux-mêmes des cartels ou organisations analogues admettent qu'il n'y a pas de concurrence pour être soumis et admettent l'obligation d'annoncer. Il y a là une modification dans la procédure qui est assez importante par rapport à ce

qu'on avait connu précédemment. Il pourrait y avoir une certaine insécurité.

D'autre part, nous avons le sentiment que cela pourrait avoir des conséquences administratives assez importantes, du point de vue des frais de la charge des fonctionnaires, indépendamment de M. Prix lui-même. La dénonciation, ou la «plainte populaire» pour l'appeler de manière plus simple, telle qu'elle avait existé lors de la précédente institution en 1973/1978, a bien fonctionné. On l'a vu précédemment. Il faut donc admettre que le système de dénoncer ou d'annoncer les abus de manière non obligatoire avait été un système qui, comme le démontrent les rapports présentés par M. Schürmann et par M. Schlumpf, avait bien fonctionné. Enfin, nous avons estimé qu'il ne faudrait pas une grande équipe de fonctionnaires. On a parlé de quinze ou vingt fonctionnaires au maximum pour composer l'équipe du Surveillant des prix. On ne veut donc pas alourdir la procédure administrative, les enquêtes et en même temps les registres qu'il faudrait tenir, etc. Je relèverai encore que, comme Mme Jaggi l'a dit elle-même, on peut discuter le problème constitutionnel à la lumière de l'article voté par le peuple, à savoir: cette obligation sera-t-elle vraiment constitutionnelle? Mme Jaggi l'a elle-même reconnu, c'est pourquoi elle fait maintenant une proposition différente qui est une sorte de compromis où il n'y aurait plus une obligation générale d'annoncer mais une obligation sélective, cette sélection étant faite par le Surveillant des prix lui-même qui pourrait proposer au Conseil fédéral de soumettre temporairement certaines organisations cartellaires ou analogues à l'obligation d'annoncer les augmentations. La majorité de votre commission, qui préférerait la proposition éventuelle de Mme Jaggi à celle de M. Neukomm, a estimé cependant que celle-ci présentait les mêmes inconvénients que l'obligation générale. Elle l'a donc rejetée par 13 voix contre 7.

En ce qui concerne l'enquête préalable (art. 7a), la commission propose la possibilité et non l'obligation d'annoncer; le Surveillant des prix devant faire savoir dans les trente jours s'il a des objections à présenter à une augmentation annoncée. La commission tenait à ce qu'il y ait une annonce et non pas une simple consultation. Les termes «consultation, consulter ou annoncer» sont-ils différents? Cela peut se discuter. Et pourtant, M. Gautier n'ayant pas soumis sa proposition à la commission, je ne peux pas parler au nom de cette dernière. Néanmoins, après discussion avec le rapporteur de langue allemande, j'ai le sentiment qu'il faut maintenir le mot «annonce» car cela correspond à la volonté de la commission. Ce terme est plus clair que celui de consultation sous une forme ou une autre. Il faudrait une annonce par écrit. Un délai de trente jours pour prendre la décision paraît assez court; cela a retenu certains d'entre nous. Mais je remercie M. Bonnard d'avoir posé la question de savoir si la décision qui interviendrait dans les trente jours a force de chose jugée. Je pense que ce n'est pas le terme adéquat; il serait en outre préférable de revoir l'emplacement de l'article 7a et de le joindre à l'article 5. C'est dans ce sens-là que nous avons proposé au président de revoir le problème de l'emplacement après nos délibérations. Une décision qui n'a pas force de chose jugée ne veut pas dire que cette décision n'a pas un caractère qui lie M. Prix sur le moment. A notre avis, si les circonstances changent ou que des faits nouveaux interviennent et qu'il y a dénonciation ou plainte, le Surveillant peut reprendre le problème *ab ovo* selon la procédure normale.

Votre commission préconise une solution très pragmatique, telle qu'elle existe aux Etats-Unis, qui permet aux entreprises et aux associations de connaître rapidement la décision du Surveillant des prix. Ainsi, certains cas pourraient être plus rapidement réglés et l'on éviterait une procédure trop lourde. Nous avons le sentiment que le texte que nous vous soumettons répond à cette attente et correspond à cette volonté. Ce n'est donc pas tant un système juridique que nous avons voulu établir, c'est un système pragmatique qui devrait contribuer à des solutions simples et rapides des problèmes. Notre commission avait accepté la proposition de principe par 12 voix contre 3. Le texte définitif a été

approuvé ensuite par l'ensemble de la commission, avec une abstention.

Au nom de la majorité de la commission, nous vous invitons donc à écarter aussi bien la proposition de M. Neukomm que celle de Mme Jaggi et à accepter la proposition de la majorité de la commission d'adopter le chiffre 7a au chiffre 5. En ce qui concerne les objections faites par M. Weber-Arbon quant au système d'enquête préalable, j'ai déjà expliqué que nous avons voulu cette institution dont le but n'est tant juridique que pragmatique. En effet, cet instrument permettrait de répondre rapidement aux entreprises qui envisagent des augmentations de prix.

**Mme Jaggi:** A la suite des objections présentées par M. Bonnard et rappelées par le président de la commission, je voudrais vous remettre en mémoire le système qui a fonctionné de 1973 à 1978, à propos précisément de l'obligation d'annoncer les hausses. Ce système était exactement celui que préconise ma proposition éventuelle, soit une obligation temporaire et sélective à raison de la matière et également des personnes puisque, tant sous le régime de l'arrêté 1972 à 1975 que de l'arrêté 1975 à 1978, l'obligation d'annoncer concernait, pour certaines branches, les cartels et organisations analogues au sens des articles 2 et 3 de l'actuelle loi sur les cartels. Un système d'obligation sélective d'annoncer, tel que celui que préconise ma proposition éventuelle, a bel et bien été appliqué; sa praticabilité a été démontrée pendant six ans.

**Auer, Berichterstatter:** Ich äussere mich gleichzeitig zu den Artikeln 5, 5a, 6, 7 und 7a.

Bei Artikel 5 ist auf eine kleine Änderung hinzuweisen: Wir haben hier die Worte «in der Regel» gestrichen. Was die Zusammenarbeit zwischen der Preisüberwachung und der Verwaltung betrifft, lag in der Kommission ein Antrag vor, der Preisüberwacher habe seine Entscheide «unabhängig von der Verwaltung und der Kartellkommission» zu treffen. Dieser Antrag wurde aufgrund des Versprechens zurückgezogen, dass man in den Materialien darauf hinweise:

Gemäss Artikel 3 Absatz 2 ist der Preisüberwacher dem Volkswirtschaftsdepartement unterstellt. Er arbeitet mit der Verwaltung und mit der Kartellkommission zusammen, muss sich aber seine «Eilbogenfreiheit» selbst verschaffen und frei und selbständig entscheiden. Das Volkswirtschaftsdepartement kann nicht Weisungen erteilen, wurde gesagt, weil es ja gleichzeitig Rekursinstanz sei. Diese Frage ist allerdings noch offen, weil bei Artikel 19 verschiedene Anträge vorliegen.

Der Preisüberwacher ist in seiner Entscheidungsfindung weder vom Departement noch von der Kartellkommission abhängig. Er braucht aber Informationen von diesen Amtsstellen, von der Wirtschaft und nicht zuletzt von der Kartellkommission in Fragen der Marktmächtigkeit der Kartelle und der kartellähnlichen Gebilde. Das wäre in Artikel 5 Absatz 4 gesagt. Eine Einmischung der Verwaltung in den eigentlichen Kompetenzbereich des Preisüberwachers ist nicht zu befürchten.

Mit 6 zu 13 Stimmen wurde ein Antrag abgelehnt, Artikel 5 Absatz 4 in dem Sinne zu ergänzen, die Kartellkommission habe sich «unverzüglich (in der französischen Fassung: «dans les meilleurs délais») zu äussern» und ihre Stellungnahmen zu veröffentlichen.

Zu Artikel 5a (Meldepflicht): Sie finden auf der Fahne einen Minderheitsantrag und dazu einen Eventualantrag. Der Minderheitsantrag Neukomm sieht eine generelle Meldepflicht für Kartelle und ähnliche Organisationen vor, wenn diese Preiserhöhungen beabsichtigen. Der Eventualantrag Jaggi hingegen sieht zwar ebenfalls ein solches Obligatorium für Meldungen vor, aber partiell: Der Bundesrat kann bestimmte Kartelle oder ähnliche Organisationen, zeitlich befristet, zu einer Meldepflicht anhalten.

In der Kommission wurde in einer Eventualabstimmung vorerst mit 2 Gegenstimmen der Antrag von Frau Jaggi vorgezogen; in der definitiven Abstimmung wurde der Antrag Jaggi mit 7 zu 13 Stimmen abgelehnt.

Wie war es bei der früheren Preisüberwachung? Frau Jaggi hat in ihrem ersten Votum und vorhin darauf hingewiesen. Die alte Preisüberwachung zielte auf die Verhinderung von Preissmissbräuchen ab, die in erster Linie aufgrund eines Nachfrageüberhangs verursacht wurden. Der Meldepflicht unterstellt waren Kartelle und kartellähnliche Organisationen. Über den sachlichen Geltungsbereich bestand damals eine Liste, die bestimmte Sektoren und Waren von der Preisüberwachung unterstehenden Kartellen aufführte.

Stand eine Preiserhöhung zur Diskussion, musste sie so oder so beurteilt werden, unabhängig davon, ob ein Kartell oder eine kartellähnliche Organisation vorlag. Die kartellähnlichen Organisationen meldeten damals nicht, dass sie sich nicht als solche verstanden. Sie wissen um die Schwierigkeiten bei der Definition des Begriffs der kartellähnlichen Organisation. Soweit zur Lösung von früher.

Weshalb hat nun die Kommission die erneute Einführung der Meldepflicht abgelehnt?

1. Die Unterstellung kartellähnlicher Organisationen ist oft nicht klar ersichtlich und bedarf genauer Abklärung. Die Adressaten der Meldepflicht sind in diesen Fällen nicht bekannt, was zu Rechtsunsicherheit führt.

2. Mit der Meldepflicht ist ein grosser Aufwand seitens der Unternehmer, aber auch der Verwaltung verbunden. Dieser Aufwand lässt sich nur verantworten, wenn der Preisüberwacher ohne dieses Instrument seinen Aufgaben nicht gerecht werden könnte.

3. Die Erfahrungen mit der früheren Preisüberwachung haben gezeigt, dass die sogenannte Populärklage funktioniert hat. Seither sind die Konsumenten durch die Arbeit der Konsumentenorganisationen noch mehr sensibilisiert worden. Die Informationsbeschaffung dürfte dem Preisüberwacher unter diesen Umständen auch ohne Meldepflicht relativ leicht fallen.

4. Es wurde weiter darauf hingewiesen – Herr Butty hat das vorhin unterstrichen –, bei der wettbewerbspolitisch motivierten Preisüberwachung, wie wir sie jetzt vorhaben, habe die Meldepflicht nicht die gleiche Berechtigung wie bei der vormaligen konjunkturpolitisch motivierten Preisüberwachung. Die Sonderbehandlung einzelner Branchen bei der Meldepflicht, wie es der Eventualantrag Jaggi vorsieht, wurde in der Kommission als problematisch und willkürlich bezeichnet. Mit dem Gesetz soll nur der Missbrauch bekämpft werden; eine obligatorische Meldepflicht gehe bereits in Richtung eines staatlichen Dirigismus. Sie sei nicht nötig, da jedermann festgestellte Preiserhöhungen melden könne. Soweit Stimmen aus der Kommission.

5. Weiter wurde argumentiert, eine umfassende Meldepflicht wäre auch nicht praktikabel bei den grossen Warensortimenten, vor allem wäre sie es nicht bei den kartellähnlichen Organisationen, und sie würde zu bürokratischem Wildwuchs bei den Unternehmen und der Verwaltung führen. Man müsste Personal aufstocken. Der Preisüberwacher habe genügend andere Möglichkeiten, bei Missbrauch einzugreifen, und es entstehe für ihn kein Informationsnotstand. Eine Meldepflicht wäre bei einer wettbewerbspolitisch motivierten Preisüberwachung unverhältnismässig.

Ich bitte Sie ferner, in der Botschaft Ziffer 33 Seite 16 zu lesen. Die Kommission beantragt Ihnen aus den erwähnten Gründen sowohl den Eventualantrag Jaggi als auch den Minderheitsantrag Neukomm abzulehnen.

Zu Artikel 6 nur ganz kurz: Hier ist die freiwillige Meldemöglichkeit stipuliert, also die berühmte Klagemauer. Erläutert wird das im Botschaftstext unter 431, Seite 31. Soweit zu Artikel 5, 5a und 6.

Artikel 7 war unbestritten.

Nun zu den Anträgen der Kommission und von Herrn Gautier zu Artikel 7a. Hier handelt es sich um eine Vorabklärung, das heisst um eine freiwillige Meldemöglichkeit und um die Ausstellung einer sogenannten Unbedenklichkeitserklärung, eine analoge Lösung, wie Sie sie beim Kartellgesetz beschlossen haben. Dort heisst es nunmehr in Artikel 29a, Absatz 3: «Melden Unternehmen einen geplanten Zusammenschluss, so hat die Kartellkommission innert zweier

Monate zu entscheiden, ob sie den Zusammenschluss für unbedenklich hält. Sie kann den Entscheid im Einvernehmen mit den Beteiligten an Auflagen und Bedingungen knüpfen.»

In einer ersten Lesung wurde diese Unbedenklichkeitserklärung für die Preisüberwachung mit 12 zu 3 Stimmen gutgeheissen und nach einer Verbesserung durch die Verwaltung – zuerst war nur eine Frist von 14 Tagen vorgesehen, jetzt, wie Sie auf der Fahne lesen, von 30 Tagen – einstimmig gutgeheissen. Da der Antragsteller in der Kommission jetzt auf dem Präsidentenstuhl sitzt, möchte ich sie kurz begründen und versuchen, auch den Einwendungen von Herrn Weber zu begegnen, der die Streichung verlangt. Die Kommission hat sich für die Einführung dieser Vorabklärung ausgesprochen. Ihr Sinn ist, die Unternehmer bei klaren Verhältnissen zu freiwilliger Meldung zu bewegen und ihnen sodann die Rechtssicherheit zur Durchführung einer Preiserhöhung zu gewähren. Kann innerhalb von 30 Tagen keine Klärung herbeigeführt werden – darauf ist hinzuweisen – so greift das normale Verfahren gemäss Artikel 8 bis 10 in unserem Gesetz.

Wir glauben, dass in kritischen Fällen eine freiwillige Meldung eine einvernehmliche Lösung erleichtert. Wenn jemand freiwillig meldet, sollte das damit honoriert werden, dass der Meldende innert 30 Tagen eine Unbedenklichkeitserklärung erhält, d. h. eine definitive negative Feststellungsverfügung. Natürlich ist es möglich, Herr Weber, dass bei veränderten Markt- und Wirtschaftsverhältnissen, in einem neuen Verfahren, eine Herabsetzung verfügt werden muss. Bei vielen Meldungen wird es klar sein, dass die Unbedenklichkeitserklärung ausgesprochen werden kann, nicht aber bei Zweifeln. Allerdings führt die Unbedenklichkeitserklärung zu einem gewissen zusätzlichen administrativen Aufwand, aber lange nicht so, wie bei einer obligatorischen Meldepflicht.

Noch ein Hinweis auf die Übersetzung: Das Wort «unbedenklich» ist im Französischen übersetzt mit «sans objections», was natürlich nicht ganz dasselbe ist. Das wäre noch zu überprüfen. Herr Gautier schlägt nun in seinem Minderheitsantrag, der verteilt worden ist, vor, anstelle von «zu melden» «zu konsultieren» zu setzen. In der Kommission finden wir, das sei zu wenig. Wenn nur konsultiert werden muss, dann braucht das im Gesetz nicht festgeschrieben zu sein, das kann man an und für sich immer machen. Herr Hess hat darauf hingewiesen.

Was die Einwände der Herren Bonnard und Weber betrifft, schienen sie uns etwas zu formalistisch.

Wir bitten Sie, dem Antrag 7a gemäss Antrag der Kommission zuzustimmen.

**Bundespräsident Furgler:** Der Minderheitsantrag will eine allgemeine Meldepflicht einführen. Der Eventualantrag beschränkt sich auf die Möglichkeit, eine teilweise Meldepflicht einzuführen. Wir haben im bundesrätlichen Entwurf keine solche Melde- und Begründungspflicht vorgesehen. Ich möchte, damit Ihnen der Entscheid «en connaissance de cause» aus der Sicht des Bundesrates klar wird, diesen wie folgt kurz begründen:

Eine Meldepflicht kann nur zufriedenstellend funktionieren, wenn die Wirtschaftssubjekte selbständig entscheiden können, ob sie meldepflichtig sind oder nicht. Gerade diese Grundvoraussetzung dürfte beim Begriff der kartellähnlichen Organisation kaum gegeben sein. Die bisherige Praxis der Kartellkommission hat gezeigt, dass die Umschreibung des relevanten Marktes oft schwierig ist und auch nicht selten Ermessensentscheide erfordert. Ebenso delikater gestaltet sich die Beurteilung der anschliessenden Frage, ob ein Unternehmen oder eine Unternehmensgruppe diesen relevanten Markt beherrscht oder doch massgeblich beeinflusst. Aufgrund dieser Schwierigkeiten – so schienen uns – dürften die Unternehmen mehrheitlich nicht in der Lage sein, zu beurteilen, ob sie nun der Meldepflicht unterstünden oder nicht. Diese Erkenntnis hat uns bei der Revision des Kartellgesetzes bewegen, für die Meldepflicht bei Unter-

nehmenszusammenschlüssen – Sie erinnern sich – klare Aufgreifkriterien festzulegen.

Eine derartige Lösung liesse sich auch im Preisüberwachungsgesetz verwirklichen, doch bliebe sie lediglich ein Hilfsmittel zur Sicherstellung der Meldepflicht. Im Rahmen der Abklärung, ob Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Preiserhöhung oder Preisbeibehaltung bestehen, hat der Preisüberwacher in jedem Fall zu prüfen, ob die betroffene Unternehmung dem Preisüberwachungsgesetz untersteht oder nicht. Ich lege grösstes Gewicht auf diesen Satz, weil ich in Gesprächen mit vielen von Ihnen spürte, dass Sie befürchten, der Preisüberwacher sei nun im Begriff, eine «quantité négligeable» zu werden. Ich wiederhole: Im Rahmen der Abklärung, ob Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Preiserhöhung oder Preisbeibehaltung bestehen, hat der Preisüberwacher in jedem Fall zu prüfen, ob die betreffende Unternehmung dem Preisüberwachungsgesetz untersteht oder nicht.

Ein zweiter Punkt: Kartelle und kartellähnliche Organisationen im Sinne des Kartellgesetzes unterstanden bereits während der konjunkturpolitisch motivierten Preisüberwachung der Jahre 1973 bis 1978 der Melde- und Begründungspflicht. Frau Jaggi hat auch darauf hingewiesen. Immer dann unterstanden sie, wenn Preisvorschriften, Richtpreise oder Preisempfehlungen erlassen wurden.

Im folgenden wende ich mich vor allem an die Nationalrätinnen und Nationalräte, die befürchten, ohne Meldepflicht breche das Ganze zusammen: Die Erfahrungen mit dieser Bestimmung, auf die Frau Jaggi verwiesen hat, waren sehr ernüchternd. Die Unterstellungsfrage gab nur in jenen Fällen, die bereits durch die Kartellkommission im Rahmen ihrer Untersuchungen geklärt worden waren, zu keinen Problemen Anlass. Die übrigen Unternehmen fühlten sich durch diese Bestimmung nicht angesprochen. Das war die Erfahrung der Kartellkommission, bezogen auf die Bemerkung von Frau Jaggi. Dies änderte sich auch nicht, als die Kartellkommission im «Schweizerischen Handelsamtsblatt» die Unterstellungskriterien für ähnliche Organisationen in allgemein verständlicher Form publizierte und sich bei Unklarheiten als Auskunftsstelle anbot.

Zusammenfassend: Es zeigte sich während der Preisüberwachung der Jahre 1973 bis 1978, dass der Begriff der kartellähnlichen Organisation als Anknüpfungspunkt für die Melde- und Begründungspflicht nicht zu befriedigen vermochte.

Ein dritter Punkt: Die Meldepflicht für Unternehmenszusammenschlüsse, welche in der Botschaft zum revidierten Kartellgesetz enthalten ist, stiess, wie Sie wissen, bei Ihnen selbst auf ganz enormen Widerstand. Sie kennen die Streichung. Angesichts dieser Sachlage frage ich Sie, ob es vertretbar wäre, hier nun anders zu urteilen, oder ob wir nicht vielmehr, gestützt auf die Erfahrungen, die wir in den Jahren 1973 bis 1978 machten, so vorgehen sollten, wie wir es bereits schilderten und wie ich es ergänzend noch darstelle.

Im Gegensatz zur Sorge einzelner Votantinnen und Votanten möchten wir aus der Sicht des Bundesrates feststellen, dass die Erfahrungen der bisherigen Preisüberwacher keinen Informationsnotstand des Preisüberwachers befürchten lassen. Die Zahl der Popularmeldungen war bereits in den Jahren 1973 bis 1978 sehr hoch, und seither ist unser Volk ohne jeden Zweifel noch mehr sensibilisiert in diesem ganzen Bereich. Es wird also auch der kommende Preisüberwacher von den Mitbürgerinnen und Mitbürgern genügend Meldungen, genügend Anregungen erhalten. Da sind ohne Zweifel auch die Tätigkeiten der Konsumentenorganisationen mitzugewichten. Sie kennen sie alle. Wir sind somit im Bundesrat überzeugt, dass der Preisüberwacher von diesen weitesten Kreisen eine aktive Unterstützung erfährt.

Ein fünfter Punkt: Die allgemeine Melde- und Begründungspflicht wäre mit einem ganz erheblichen administrativen Aufwand verbunden, der nicht nur die Meldepflichtigen, sondern auch die Preisüberwachungsstelle stark handikapieren müsste. Daran sind nun alle jene wieder nicht interessiert, die den Preisüberwacher mit seinem Stab, der

ja nicht Regimentsstärke haben wird, im Grunde genommen möglichst rasch entscheiden lassen wollen. Wenn wir ihm also gleichsam administrativen Leerlauf ersparen, dann handeln wir arbeitsmethodisch klug.

Unter Würdigung dieser aufgezeigten Erwägungen sind wir im Bundesrat zum Schluss gekommen, dass der Verzicht auf die allgemeine Melde- und Begründungspflicht nicht eine Entwertung des Preisüberwachers zur Folge hat, sondern ihm erlaubt, wirksam zu arbeiten. Das führt mich dazu, Sie zu ersuchen, sowohl den Minderheits- als auch den Eventualantrag abzulehnen.

Noch ein Wort zu Artikel 6: Bitte unterschätzen Sie dieses allgemeine Melderecht nicht. Das allgemeine Melderecht an den Preisüberwacher steht jedermann zu, also auch den Konsumentenorganisationen, und es entspricht dies der «Klagemauer» – wie man es jeweils bezeichnet hat – der Jahre 1973 bis 1978. Diese Klagemauer dient neben den eigenen Beobachtungen der Information des Preisüberwachers über die Preisentwicklung.

Es muss nicht so sein, dass diese Meldungen notwendig zu einem Verfahren führen, das würde ich wieder als administrativ höchst «unerwünscht» bezeichnen. Es kann die Zuständigkeit fehlen, oder der betreffende Fall, der gemeldet wird, kann schon überprüft sein. Entscheidender scheint mir, dass in solchen Fällen dem Meldenden eine Antwort erteilt wird, die ihm die nötigen Erläuterungen gibt und die damit wieder zu einer – wie es bei uns in der Schweiz sein soll – möglichst direkten Gesprächsbasis zwischen den verschiedenen Menschen, die etwas wissen wollen, und der Behörde führt. Mir scheint das praktikabel. Sie haben ja schon im Vorfeld der seinerzeitigen Abstimmungen gesagt, dass ein wichtiges Ziel der Preisüberwachung mehr Transparenz sei. Das kann man auf diese ganz einfache Weise sicherstellen.

Noch eine Bemerkung zu dem, was mit den Artikeln 5a und 7a – mit Blick auf die Anträge von Herrn Gautier bzw. der Kommission einlässlich diskutiert worden ist: In Artikel 7 konnten Sie feststellen, dass das Hauptgewicht der Tätigkeit des Preisüberwachers in einem ganz formlosen Verfahren bestehen wird. Deshalb muss die Möglichkeit geschaffen werden, im Einzelfall auf ein förmliches Verfahren zu verzichten. So ist es logisch, dass Ihnen nachher ein stufenweises Vorgehen in den Artikeln 7 bis 9 anempfohlen wird; dabei stellt die förmliche Entscheidung des Preisüberwachers zur Herabsetzung der Preise den «Endpunkt» dar. Ich hoffe, auf diese Weise gleichsam die Philosophie dieses «unverkrampten Preisüberwachungsverfahrens» dargestellt zu haben. Das ist auch der Grund, weshalb wir aufgenommen haben, dass der Preisüberwacher im konkreten Fall in Zusammenarbeit mit den interessierten Kreisen vorerst abklären soll, ob überhaupt Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Preisbildung bestehen.

Soll man vorabklären können? Ihre Kommission hat gefunden – hierzu hat unser Ratspräsident Wesentliches beigetragen –, es sei zweckdienlich, wenn man im Rahmen einer Vorabklärung die Möglichkeit gebe, dem Preisüberwacher geplante Preiserhöhungen zum Entscheld vorzulegen. Ich betone: Entscheid. Denn Sie verspüren nachher sofort den Unterschied zum Antrag von Herrn Gautier. Der Sinn dieser Entscheidung in Ihrer Kommission liegt darin, die Unternehmen bei klaren Fällen zu freiwilligen Anmeldungen anzuregen und ihnen damit auch die Rechtssicherheit zur Durchführung der Preiserhöhung zu geben.

Ich wende mich hier an die Herren Weber, Bonnard und Gautier, damit sie nachher vergleichen: Kann innerhalb von 30 Tagen – das war die Meinung der Kommission – keine Klärung herbeigeführt werden, dann muss das normale Verfahren Platz greifen (einvernehmliche Regelung). Oder aber die Preiserhöhung wird auf eigenes Risiko hin vorgenommen, und dann erfolgt allfällig eine nachträgliche Korrektur. Diese Bestimmung ist in etwa vergleichbar mit Artikel 29a Absatz 3 im Kartellrecht, welcher Unternehmen die Möglichkeit einräumt, geplante Zusammenschlüsse der Kartellkommission zum Vorab-Entscheid vorzulegen. Wir haben im Bundesrat – deshalb habe ich mich nicht widersetzt, als eine

solche Idee aufkam – Verständnis für den Wunsch, meldewilligen Unternehmungen mit einer entsprechenden Bestimmung entgegenzukommen. Nun spüren Sie folgenden Unterschied zum Antrag Gautier: Artikel 7a, wie er von Ihrer Kommission beschlossen worden ist, enthält eine verbindliche Wirkung. Mit anderen Worten: der Vorab-Entscheid muss in der Form einer beschwerdefähigen Verfügung erlassen werden. Dementsprechend ist es nach Artikel 7a unausweichlich – ich möchte den Unterschied deutlich machen –, dass geprüft wird, ob das zu meldende Unternehmen ein Kartell oder eine ähnliche Organisation ist. Das muss geprüft werden, weil anderenfalls dem Preisüberwacher für die Abgabe der «Unbedenklichkeitserklärung» die hinreichende Rechtsgrundlage fehlen würde. Fazit: Artikel 7a in der Fassung Ihrer Kommission ist ein eigentlicher Entscheid in Form einer beschwerdefähigen Verfügung. Nun habe ich Herrn Gautier so verstanden, dass ihm das als zu weitgehend erscheint und er statt dessen ein formloses Gespräch, den Dialog zwischen dem Preisüberwacher und dem Fragesteller möchte. Deshalb spricht er nicht von Melde-, sondern von Konsultieren. Er möchte das – wie Herr Bonnard – systematisch gesehen nicht mehr bei Artikel 7a plaziert haben, sondern am Anfang, bei Artikel 5, bevor also überhaupt entschieden wird, wie die Meldungen (gemäss Art. 6) gehandhabt werden sollen.

Ich erkenne also in den beiden Artikeln, die uns jetzt unterbreitet sind – Antrag Gautier einerseits, Antrag Ihrer Kommission andererseits – zwei Unterschiede: ein erster in der Gewichtung und ein zweiter im beschwerdefähigen Entscheid. Dementsprechend der Standort: Wenn Sie dem Antrag von Herrn Gautier beipflichten und dieses Gespräch wollen (dieses «Bedenklich» oder «Unbedenklich»-Erklären), dann würde ich persönlich meinen – selbst wenn das im Zweifelsfall noch einmal sorgfältig ausgelotet werden muss –, dass der Standort ganz am Anfang des dritten Abschnittes tatsächlich der richtige wäre. Soviel zu diesen Überlegungen.

Mit Blick auf die Gewichtung habe ich bereits meine Ausführungen gemacht. Es ist nun an Ihnen, vorerst zu entscheiden, ob Sie dem Antrag des Bundesrates beipflichten und die Meldepflicht, die im Antrag der Mehrheit und im Eventualantrag zu Artikel 5a enthalten ist, ablehnen oder nicht, und hernach, ob Sie zur Vorabklärung Hand bieten. Der Bundesrat kann das tun, wobei es Ihnen überlassen ist, entweder die weichere Fassung Gautier oder die strengere Fassung Ihrer Kommission zu wählen.

#### Art. 5a und 7a

##### Abstimmungen – Votes

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit (Neukomm)	48 Stimmen
Dagegen	113 Stimmen

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für den Eventualantrag der Minderheit (Jaggi)	55 Stimmen
Dagegen	114 Stimmen

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	96 Stimmen
Für die Anträge Gautier	68 Stimmen

##### Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	108 Stimmen
Für den Antrag Weber-Arbon	60 Stimmen

#### Art. 6, 7

##### Angenommen – Adopté

#### Art. 8, 9

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 10***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Die einvernehmliche Regelung oder der Entscheid sind in ihrer Gültigkeit zu befristen.

*Abs. 2*

Der Preisüberwacher erklärt sie auf Antrag des Betroffenen vor Fristablauf als hinfällig, sofern sich die tatsächlichen Verhältnisse inzwischen wesentlich geändert haben.

**Art. 10***Proposition de la commission**Al. 1*

Le règlement informel à l'amiable ou la décision doit être limité dans le temps.

*Al. 2*

Sur proposition de la personne visée, le Surveillant des prix les déclare caduques avant la fin du délai, pour autant que les conditions réelles se soient sensiblement modifiées entre-temps.

M. Butty, rapporteur: A l'article 10, notre commission a ajouté une disposition relativement importante prévoyant que le règlement informel, à l'amiable, ou la décision, doivent être limités dans le temps. Ce n'était pas le cas dans la proposition du Conseil fédéral. Si votre commission a introduit cette restriction, par un vote très serré d'ailleurs, 9 voix contre 8, c'était pour permettre à l'entreprise, une fois écoulé le délai fixé par le Surveillant des prix, de reprendre complètement sa liberté de disposition. Elle pourra parfaitement, à ce moment-là et si elle l'estime indiqué, procéder à une nouvelle augmentation de prix, elle tomberait de nouveau sous la procédure normale de surveillance. La limitation dans le temps permet plus facilement de pouvoir rediscuter de sa liberté en matière de fixation de prix. C'était le but de notre décision.

Auer, Berichterstatter: Im Gegensatz zum Bundesrat hat sich unsere Kommission, allerdings nur mit 9 zu 8 Stimmen, für die Befristung der einvernehmlichen Regelungen und der Entscheide des Preisüberwachers ausgesprochen. Sie hat die Schwierigkeiten erkannt, die sich dem Preisüberwacher bei der Festlegung der Fristen stellen, dies aber in Kauf genommen, weil es den Betroffenen dadurch erspart bleibt, die folgende Preiserhöhung automatisch beim Preisüberwacher anzumelden, sofern die Frist abgelaufen ist. Nach Fristablauf soll die betroffene Unternehmung wieder über die volle Dispositionsfreiheit verfügen.

Jede einvernehmliche Lösung und jeder Entscheid des Preisüberwachers würden mit Sicherheit einmal hinfällig, wurde in der Kommission weiter gesagt. Es erscheine als in sich unlogisch, etwas nicht zu befristen oder Fristen zu erklären, das einmal ändere und von der Sache her wandelbar sei.

Bei Ablauf der Frist müsse das Kartell prüfen, ob veränderte Verhältnisse vorlägen, um allenfalls einen Preis anheben zu können.

*Angenommen – Adopté***Art. 11***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2**Mehrheit*

Wirksamer Wettbewerb besteht insbesondere, wenn auf dem betreffenden Markt ausser dem Kartell oder der ähnlichen Organisation Anbieter vorhanden sind, die spürbaren Preiswettbewerb betreiben, so dass die Abnehmer ohne erheblichen Aufwand auf vergleichbare Angebote ausweichen können.

*Minderheit*

(Weber-Schwyz, Aliesch, Auer, Fischer-Sursee, Hess, Tschuppert)

Wirksamer Wettbewerb besteht insbesondere, wenn die Abnehmer die Möglichkeit haben, ohne erheblichen Aufwand auf vergleichbare Angebote auszuweichen.

*Antrag Jaeger**Abs. 2*

Wirksamer Wettbewerb besteht insbesondere, wenn der betreffende Markt möglichen Mitbewerbern offensteht und auf dem Markt...

**Art. 11***Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2**Majorité*

Il y a concurrence efficace lorsqu'il existe, en particulier, sur le marché en question, à côté du cartel ou de l'organisation analogue, des vendeurs exerçant une concurrence de prix effective permettant aux acheteurs de prendre en considération des offres comparables sans qu'il en résulte pour eux des efforts considérables.

*Minorité*

(Weber-Schwyz, Aliesch, Auer, Fischer-Sursee, Hess, Tschuppert)

(Selon le projet du Conseil fédéral; la modification ne concerne que le texte allemand)

*Proposition Jaeger**Al. 2*

Il y a notamment concurrence efficace lorsque le marché en question est ouvert aux concurrents entrant en considération et qu'il existe sur ce marché...

*Abs. 1 – Al. 1**Angenommen – Adopté**Abs. 2 – Al. 2*

Weber-Schwyz, Sprecher der Minderheit: In Artikel 11 liegt eigentlich die Grundlage für alle Tätigkeiten des Preisüberwachers. Preismissbrauch – und das ist der Grundsatz – kann nur dann vorliegen, wenn auf dem betreffenden Markt kein wirksamer Wettbewerb herrscht. So ist es umschrieben in Absatz 1. Beim Antrag unserer Minderheit zu Absatz 2 geht es um die Umschreibung des wirksamen Wettbewerbs. Wir meinen, dass der Antrag der Kommissionsmehrheit unnötige, ja widersprüchliche Umschreibungen enthält. Man spricht da vom «Markt ausser dem Kartell». Es wird also vergessen, dass es auch innerhalb eines Kartells, ja zwischen Kartellen Wettbewerb geben kann. Wenn überdies die Forderung aufgestellt wird, dass den Abnehmern ohne erheblichen Aufwand das Ausweichen auf vergleichbare Angebote möglich sein soll, so erscheint das Zusatzmerkmal des «spürbaren Preiswettbewerbs» wirklich unnötig. Es ist so, als wollte man den Begriff «optimal» noch steigern. Wenn der «spürbare Wettbewerb» überbetont wird, werden sogar die Qualitätsmerkmale ausser acht gelassen. Man landet schliesslich beim Diktat des preisgünstigsten Sorti-

menten. Mit unserer Fassung zu Absatz 2 wird dem Abnehmer auch nicht das Ausweichen auf einen Rest- oder Mini-markt zugemutet; das Ausweichen soll ihm «ohne erheblichen Aufwand» möglich sein.

Unser Antrag also lehnt sich darum weitgehend an die Fassung des Bundesrates an, wobei der Begriff «preisgünstig» entfällt. Wenn wirksamer Wettbewerb besteht und zudem vergleichbare Angebote vorhanden sind, ergeben sich unweigerlich auch günstige Preise.

Aus diesem Grunde bitte ich Sie, sowohl den Antrag der Kommissionsmehrheit wie auch den Antrag von Kollege Jaeger zu Absatz 2 abzulehnen. Stimmen Sie einer vernünftigen und vor allem lesbaren Fassung zu.

**Jaeger:** Sie haben soeben vom Vertreter der Minderheit gehört, dass Sie einer vernünftigen Lösung zustimmen sollten. Ich möchte jetzt nicht den Begriff «vernünftig» definieren, aber ich habe doch zumindest etwas die Vermutung, dass «vernünftig» im Zusammenhang mit Wettbewerbsrecht und Wettbewerbspolitik sehr oft das bedeutet, dass Wettbewerb nur bei schönem Wetter zu gelten habe und eben nicht dann, wenn Wettbewerb auch schmerzen kann. Nach meiner Auffassung – es wurde ja auch bei der Behandlung des Kartellgesetzes verschiedentlich darauf hingewiesen – sind Wettbewerb und Marktwirtschaft nun wirklich Allwetterkonzepte und müssen konsequenterweise auch als das ausgestaltet werden.

Wenn ich mich zurückerinnere an die Beratung von Artikel 29 des Kartellgesetzes, so müsste ich mich täuschen, wenn wir uns damals nicht auf das Konzept des wirksamen Wettbewerbes geeinigt hätten. In diesem Zusammenhang ist es einfach wichtig, sich wieder einmal daran zu erinnern, was dieses Konzept des wirksamen Wettbewerbes faktisch bedeutet. Es enthält zwei fundamentale Elemente. Zunächst einmal: Wirksamer Wettbewerb herrscht dann, wenn die Marktteilnehmer die Entscheidungen der Mitbewerber in ihre eigenen Entscheidungen miteinbeziehen müssen, also wenn keine internen Absprachen bestehen. In diesem Zusammenhang ist auch der Wille, sich um die Wettbewerber, von hervorragender Bedeutung. Die Mehrheit der Kommission kommt nun dieser Aufforderung entgegen, indem sie den «spürbaren» Preiswettbewerb voraussetzt. Mir scheint dieses Element sehr wichtig zu sein.

Es kommt aber noch ein zweites Element hinzu: Wirksamer Wettbewerb ist nur dann denkbar, wenn eben auch Marktzutritte möglich sind. Wirksamer Wettbewerb ist – nach allgemeiner Auffassung der Lehre – ein dynamisches Konzept, das Marktzutritte möglich und offen lassen soll. Marktbarrieren widersprechen grundsätzlich diesem Konzept. Wir sind also gezwungen, hier genau zu definieren und uns abzustützen auf das, was wir auch bei Artikel 29 des Kartellgesetzes beschlossen haben. Wenn nun halt Marktbarrieren nicht ausgeschlossen werden, so muss das hier im Preisüberwachungsgesetz ganz klar definiert werden. Damit haben wir hier klare Grenzen, und wir konkretisieren genau, wo der sachliche Kompetenzbereich des Preisüberwachers beginnen soll.

Von daher gesehen ist es nach meiner Auffassung sehr wichtig, dass wir die Erweiterung, wie ich sie vorschlage, berücksichtigen. Der Preisüberwacher hat dann zuständig zu sein, wenn Marktzutritte nicht möglich sind. Es reicht nicht aus, nur auf die Ausweichmöglichkeiten, auf vergleichbare Angebote hinzuweisen. Das ist an sich eine statische Konzeption. Im Sinne der dynamischen Konzeption müssen Sie den Marktzutritt ebenfalls explizit als Voraussetzung dafür formulieren, dass der Preisüberwacher nicht zuständig ist.

Ich bitte Sie deshalb, unserem Antrag zuzustimmen.

**Müller-Schamachtal:** Ich spreche für die Kommissionsmehrheit. Ich muss zugeben, dass die Formulierung, wie sie vorliegt, kompliziert ist. Überhaupt ist die Regelung der Materie in diesem Artikel eine Zangengeburt. Die Kommission hat sich den Entscheid nicht leicht gemacht. Ich bin mir bewusst, dass eine ideale, abschliessende Umschreibung

des Begriffs «wirksamer Wettbewerb» nicht existiert. Das Spiel von Angebot und Nachfrage wird von derart zahlreichen Faktoren bestimmt, dass es kaum möglich wird, alle zu erfassen. Aus diesem Grunde ist es wichtig, darauf zu achten, dass die Bestimmung so weit als möglich gefasst wird. Der Vorschlag des Bundesrates und der Kommissionsminderheit tendiert zwar grundsätzlich ebenfalls in diese Richtung. Bei einer Umschreibung des Begriffs «wirksamer Wettbewerb» dürfen wir jedoch nicht nur von der Nachfrageseite ausgehen. Wettbewerb ist das Resultat von Angebot und Nachfrage. Das heisst: Auch die Angebotsseite muss als wesentliches Merkmal des Wettbewerbes in der Definition enthalten sein. Die Belassung des Ausdrucks «preisgünstigere» Angebote – vom Bundesrat ursprünglich vorgeschlagen – würde sich für die Anbieter allzu restriktiv auswirken. Andererseits bedeutet die Streichung dieses Ausdruckes eine ungenügende Berücksichtigung der Anliegen der Konsumenten. Wir sind also hier in einer Art Zwickmühle.

Dem Verfassungsartikel liegt eindeutig die Vermutung zugrunde, dass die von Kartellen oder kartellähnlichen Organisationen festgesetzten Preise in der Regel überhöht sind. Dem Preiselement muss demnach im Gesetzentwurf gebührend Rechnung getragen werden. Die von der Mehrheit vorgeschlagene Neuformulierung bezieht also auch die Angebotsseite ein. Die erwähnten Unzulänglichkeiten werden ausgeschaltet, indem das Preiselement mit einem umfassenden Sinn ausgestattet wird. Durch die Formulierung «Einsatz des Preises als Wettbewerbsmittel» werden die Interessen sowohl der Angebots- als auch der Nachfrageseite hinreichend gewahrt. Dadurch, dass die Abnehmer auf vergleichbare Angebote ausweichen können, wird auch ein anderes im Wettbewerb wesentliches Element berücksichtigt, nämlich die Qualität des Produktes.

Ich fasse zusammen: Der Vorschlag der Kommissionsmehrheit stellt klar, unter welchen Voraussetzungen trotz der Existenz von Kartellen und kartellähnlichen Organisationen auf einem Markt wirksamer Wettbewerb möglich ist. Die Kommission ist auch der Meinung, dass Wettbewerb aus dem Spiel von Angebot und Nachfrage entstehe. Die Angebotsseite muss deshalb in der Umschreibung enthalten sein. Wirksamer Wettbewerb auf der Angebotsseite kann aber nur vorliegen, wenn eine bestimmte Anzahl von Aussenseitern tätig wird – entschuldigen Sie diesen Ausdruck –, so dass Kartelle und kartellähnliche Organisationen dadurch in ihrer Preisgestaltung beeinflusst werden. Herr Kollege Weber-Schwyz, es geht hier um eine Wechselwirkung, die wir nicht unterschlagen dürfen. Die Anbieter setzen den Preis als Wettbewerbsmittel ein. Dem Abnehmer wird damit die Möglichkeit gegeben, auf vergleichbare Angebote auszuweichen; Preis und Qualität des Angebots werden dabei massgebend sein.

Aus diesem Grunde bitte ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

**M. Butty, rapporteur:** A l'article 11, 2<sup>e</sup> alinéa, la majorité de votre commission vous soumet une nouvelle proposition combattue par la minorité Weber-Schwyz désireuse de maintenir le texte du Conseil fédéral. D'autre part, M. Jaeger propose une correction à la version de la commission et non à celle du Conseil fédéral.

Ceci étant dit et admis, on peut constater que le texte présenté par la commission est une proposition de compromis. De l'avis de la majorité des membres de votre commission, la notion de concurrence efficace doit à la fois être admise par le vendeur et l'acheteur et non par une seule partie. Nous estimons que la suggestion du Conseil fédéral n'envisage que le point de vue de l'acheteur et que celle de M. Jaeger insiste trop sur l'aspect du vendeur en précisant que le marché devrait être ouvert aux concurrents, afin de permettre une concurrence efficace.

La formulation que nous vous proposons permet une concurrence efficace lorsqu'il existe notamment sur le marché en question, à côté du cartel et des organisations analogues, des vendeurs exerçant des prix compétitifs permettant aux acheteurs de prendre en considération des offres comparables et les plus équilibrées. Ainsi, il sera possible de tenir

compte d'une façon convenable, non seulement du prix, mais également de la qualité. Nous admettons que, même avec cette définition, la situation n'est pas si simple. Il appartiendra à la pratique de trouver des critères d'application adéquats.

Cependant, cette notion de concurrence efficace est très importante, car vous savez qu'elle conditionne toute l'intervention de la surveillance. Comme nous l'avons dit précédemment, cette dernière ne répond pas à des motifs conjoncturels mais concurrentiels. S'il y a cartel ou organisation analogue sans concurrence, alors intervient la surveillance des prix et l'on examine s'il y a abus ou non (cf. art. 12).

Nous estimons que la proposition qui vous est soumise est équilibrée bien qu'assez compliquée. C'est la pratique qui définira exactement les cas qui justifieront l'intervention de la surveillance en raison d'un manque de concurrence efficace. Au nom de la majorité de la commission, je vous suggère donc de vous en tenir à la version qui envisage à la fois les points de vue du vendeur et de l'acheteur.

**Auer, Berichterstatter:** Es handelt sich hier um eine zentrale Bestimmung; denn im Verfassungsartikel ist von «Missbräuchen in der Preisbildung» die Rede. Der Bundesrat definiert dies in Absatz 1. Dieser ist unbestritten.

Eine eindeutige «wissenschaftliche» Definition von «wirksamem Wettbewerb» ist sehr schwierig. In der Kommission wurde ein Antrag gestellt, deshalb lieber darauf zu verzichten. Dieser Antrag wurde mit 8 gegen 12 Stimmen abgelehnt.

Zum Antrag des Bundesrates in Absatz 2 wurde vorerst in der Kommission mit 10 gegen 8 Stimmen beschlossen, das Wort «preisgünstigere» zu streichen. Es könne darauf verzichtet werden, weil bei vergleichbaren Angeboten stets der Preis, aber auch die Qualität gemeint sei. Das sagt übrigens auch der Bundesrat in seiner Botschaft (Ziff. 44 Seite 33). Der Mehrheitsantrag der Kommission wurde mit 12 gegen 9 Stimmen der Fassung des Bundesrates vorgezogen. Er enthält zwei Kriterien:

1. Wirksamer Wettbewerb besteht, wenn auf dem betreffenden Markt ausser dem Kartell oder einer ähnlichen Organisation Anbieter vorhanden sind, die spürbaren Preiswettbewerb betreiben. Eine Ergänzung, «genügend» Anbieter, wurde mit 9 gegen 12 Stimmen abgelehnt.

2. Das weitere Kriterium ergibt sich aus dem ersten: Die Abnehmer müssen ohne erheblichen Aufwand auf vergleichbare Märkte ausweichen können. Die Fassung entspricht derjenigen des Bundesrates, aber ohne das Wort «preisgünstigere».

Die Mehrheit der Kommission schlägt diese erweiterte Umschreibung des Begriffs «wirksamer Wettbewerb» vor. Im Gegensatz zum Entwurf des Bundesrates und dem Minderheitsantrag, die beide den wirksamen Wettbewerb nur aus der Sicht der Abnehmer umschreiben, schliesst der Mehrheitsantrag auch die Anbieterseite in die Umschreibung ein. Diese wird dadurch umfassender, wenn auch etwas komplizierter.

Nun kommt Herr Jaeger mit seinem Antrag und bringt ein drittes Element, den Marktzutritt, hinein: Der betreffende Markt soll möglichen neuen Mitbewerbern offenstehen. Der Marktzutritt wird explizit erwähnt. Dieser Antrag lag der Kommission nicht vor. Ich kann daher nur persönlich Stellung nehmen. Wenn Sie nach der Fassung der Mehrheit beschliessen, kann der Antrag Jaeger aus drei Gründen einbezogen werden.

1. Es ist immer ein Vergnügen, wenn Herr Jaeger hier als properer Ökonom einen ökonomischen Begriff erklärt. Es ist eigentlich schade, dass er auch noch Politik betreibt. (*Heiterkeit*)

2. Der Antrag bringt eine Verdeutlichung von dem, was die Kommissionsmehrheit will. Er ist also sachlich gerechtfertigt.

3. Wir leben im Jahr der Jugend. Wir sollten daher auch einmal etwas Konkretes tun und deshalb Herrn Jaeger eine

Freude bereiten. (*Heiterkeit*) Ich hoffe, Du gibst jetzt nicht wieder eine persönliche Erklärung ab...

Ein den wirksamen Wettbewerb beschreibender anderer Antrag, auch einem Lehrbuch entnommen, nannte unter anderem: Konkurrenz trotz Kartellen, wenn sich genügend Anbieter auf dem betreffenden Markt durch Einsatz des Preises als Wettbewerbsmittel spürbar gegenseitig beeinflussen, so dass die Abnehmer auf vergleichbare Angebote ausweichen können. Diese Variante – hier steht der Preis mehr im Vordergrund, und sie geht weiter als der Bundesrat – wurde in der Kommission mit 7 zu 13 Stimmen abgelehnt. Aber der Antrag der Mehrheit kommt dieser Fassung ziemlich nahe.

Den Minderheitsantrag hat Herr Weber-Schwyz begründet. Gegenüber der Fassung des Bundesrates fehlt das Wort «preisgünstigere». Dieser Antrag wurde vorerst mit 10 zu 8 Stimmen jenem des Bundesrates vorgezogen, dann mit 12 zu 9 Stimmen abgelehnt.

Ich beantrage Ihnen, im Sinne der Mehrheit zu beschliessen.

**Bundespräsident Furgler:** Trotz der Existenz eines Kartells oder einer ähnlichen Organisation kann auf einem bestimmten Markt wirksamer Wettbewerb herrschen. Diese Feststellung wird, glaube ich, von uns allen geteilt. Sie war auch das Ergebnis einer sorgfältigen Aussprache in Ihrer Kommission. Diese Tatsache berücksichtigt nun der wettbewerbspolitische Grundsatz im Artikel 11 Absatz 1, indem dort festgehalten wird, dass Preismissbrauch nur vorliegen kann, wenn die Preise auf einem bestimmten Markt nicht das Ergebnis wirksamen Wettbewerbes sind. Die Ergänzung im Sinne des vorliegenden Gesetzes trägt dem Umstand Rechnung, dass es auch Preismissbräuche im Sinne anderer Gesetze geben kann. So ist beispielsweise im revidierten UWG vorgesehen, Lockvogelangebote als missbräuchlich und unlauter zu untersagen.

Was will nun die Minderheit von Herrn Weber-Schwyz? Artikel 11 Absatz 2 gibt keine abschliessende Definition, jedoch eine Richtlinie zur Feststellung wirksamen Wettbewerbes. Im Vordergrund steht die Möglichkeit des Ausweichens auf vergleichbare Angebote. Das Wort «insbesondere» verdeutlicht aber, dass allenfalls auch andere Merkmale, wie zum Beispiel Art und Ausmass des Qualitätswettbewerbes, zu berücksichtigen sind. Bei der Umschreibung des wirksamen Wettbewerbes beschränkt sich der bundesrätliche Entwurf wie auch der Minderheitsantrag auf die Abnehmerseite. Diese einseitige Optik wurde in der vorbereitenden Kommission bemängelt. Nach gemeinsamen Bemühungen von Kommission und Verwaltung gelang es, eine Umschreibung zu finden, die sowohl die Anbieter- als auch die Abnehmerseite berücksichtigt. Wir empfinden dieses Ergebnis der Kommissionsberatungen als gut und können uns aus der Sicht des Bundesrates diesem Mehrheitsantrag anschliessen.

Ich empfehle Ihnen also, den Minderheitsantrag abzulehnen.

Nun nur noch ein Wort zum Antrag von Herrn Jaeger. Er ist eine Ergänzung der Umschreibung «wirksamen Wettbewerbes» in der Fassung der Kommission. Er würde wie folgt lauten: «Wirksamer Wettbewerb besteht insbesondere, wenn der betreffende Markt möglichen Wettbewerbern offen steht, und auf dem Markt ausser dem Kartell...» Der beantragte Zusatz will die Möglichkeit des Marktzutritts, wenn ich Herrn Jaeger richtig deute, für potentielle Wettbewerber explizit festschreiben.

Mir liegt an folgender Erklärung: In der Fassung der Kommission ist dieser Gedanke, nach Interpretation des Bundesrates, ebenfalls enthalten. Wir verlangen, dass auf dem betreffenden Markt ausser dem Kartell oder ähnlichen Organisationen Anbieter vorhanden sind oder vorhanden sein müssen, die spürbaren Preiswettbewerb betreiben. Ich halte es also mit Herrn Auer. Der Antrag der Kommissionsmehrheit ist deckungsgleich mit dem Antrag Jaeger, er ist lediglich anders formuliert. Anders können Sie den Antrag der Kommission auch nicht deuten. Wir wollten nicht nur die Zutrittsmöglichkeit von potentiellen Wettbewerbern, son-

dern sogar die Präsenz derartiger Wettbewerber – lies: Ausenseiter – sicherstellen.

Es lag mir daran, das klar zu machen, wie immer Sie entscheiden. Aus den Gesetzmaterialien soll diese Interpretation klar hervorgehen. Materielle Veränderungen werden durch den Antrag von Herrn Weber nicht eingebracht. Es liegt nun bei Ihnen, wie Sie entscheiden wollen.

#### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit	80 Stimmen
Für den Antrag Jaeger	51 Stimmen

##### Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	79 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	70 Stimmen

#### Art. 12

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Antrag Jaeger

##### Abs. 1 Bst. b

Streichen

#### Art. 12

##### Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### Proposition Jaeger

##### Al. 1 let. b

Biffer

**Jaeger:** Ich möchte in Artikel 12 Absatz 1 Litera b streichen. Es geht in dieser Litera um die Festschreibung einer Norm, nämlich die Erzielung angemessener Gewinne soll als notwendig erklärt werden.

Wenn ich hier beantrage, besägen Absatz zu streichen, so ist meine Auffassung keineswegs etwa die, dass ich Gewinne ablehne. Aber ich möchte nochmals daran erinnern, dass das Konzept des wirksamen Wettbewerbes ein dynamisches Konzept ist, ein Konzept, das beispielsweise – wie wir das vorhin schon erwähnt haben – Marktzutritte möglich machen muss, ein Konzept, das aber auch trotz Abwesenheit von Marktbarrieren Gewinne möglich machen muss, also beispielsweise Vorsprungsgewinne oder Innovationsrenten. Mit anderen Worten: Das Konzept des wirksamen Wettbewerbes schliesst Gewinne geradezu mit ein, im Gegensatz zu früheren Wettbewerbskonzepten, wie wir sie noch in Erinnerung haben, zum Beispiel das Konzept der vollkommenen Konkurrenz, bei der an sich Gewinne im «Idealfall» nicht möglich sind. Dagegen muss und kann es beim Konzept des wirksamen Wettbewerbes Gewinne geben.

Nur: Der Unterschied besteht eben darin, dass solche Gewinne – Innovationsrenten beispielsweise oder auch Ergebnisse von monopolistischer Konkurrenz, die durchaus im Rahmen des wirksamen Wettbewerbes akzeptiert werden müssen – nicht in der Zeit festgeschrieben werden, dass sie nicht zementiert werden sollen, beispielsweise durch Marktbarrieren. Wenn Sie nun diesen Zusatz hier so lassen, wie er vom Bundesrat vorgeschlagen wird, dann führt das dazu, dass Sie die Möglichkeit zulassen, auch Monopolgewinne zu etablieren. Der Sinn des wirksamen Wettbewerbes geht dahin, dass Innovationsrenten beispielsweise im Zuge des Wettbewerbes immer wieder neu errungen werden müssen. Es ist ein ständiger Kampf um Gewinnpositionen. Das ist das eigentliche Wesen dieses dynamischen Konzeptes.

Folgende Gefahr besteht natürlich – Sie sagen vielleicht, es gehe um ein Detail, was aber keineswegs der Fall ist –: Wenn es beispielsweise – je nach Auffassung des jeweils zuständigen Preisüberwachers – möglich wäre, Gewinne zu etablieren, Gewinne sozusagen zu zementieren, dann ist natürlich letztlich jede Kalkulation denkbar. Man kann – mit anderen

Worten – die Preisüberwachung je nach Interpretation dieser Litera b sozusagen aus den Angeln heben. Deshalb ist diese Bestimmung von ganz grosser Wichtigkeit.

Ich möchte nochmals betonen: es geht mir keineswegs darum, die Gewinne abzulehnen. Die Gewinne müssen sein. Aber sie sind automatisch, d. h. implizit, im Konzept des wirksamen Wettbewerbes enthalten, auf das wir uns geeinigt haben. Hätten wir das nicht, dann wäre es anders gewesen. Aber die Abstimmung von vorher hat den wirksamen Wettbewerb zum Tragen gebracht, und deshalb ist diese Bestimmung Litera b in Artikel 12 unnötig. Sie ist sogar gefährlich, weil sie falsch interpretiert werden und den Preisüberwacher auf diese Weise sozusagen durch die «Hintertür» wieder aus dem Saal führen könnte.

**Fischer-Sursee:** Herr Jaeger, wir sind uns zwar gewohnt, dass Sie uns hin und wieder mit ausgefallenen Ideen überraschen. Aber hier vermag ich Ihrem blendenden nationalökonomischen Wissen als einfacher Jurist nicht mehr zu folgen. Sie erklären, dass Sie an sich nicht gegen Gewinne sind, sagen aber, dass wir die Gewinne nicht «etablieren» sollen. Ich glaube, das ist falsch. Unsere ganze Wirtschaft basiert auf dem Gewinn. Der Gewinn ist das Schmieröl unserer Wirtschaft. Die Wirtschaft und unsere Industrie, unser ganzes Tun, sind auf Gewinn angewiesen. Wenn wir ihn wegnehmen, dann zerstören wir grundlegend unser wirtschaftliches Tun.

Ich möchte auf folgendes hinweisen: Wir brauchen Gewinn, um Investitionen tätigen zu können. Wir brauchen Gewinn, um die stets steigenden Kosten, auch die Lohnkosten und die Kosten der Sozialwerke, bezahlen zu können. Wir brauchen Gewinn vor allem, um Risiken einzugehen. Jedermann, der mit der Wirtschaft zu tun hat, weiss, dass bei jedem Unternehmen gewisse Vorhaben, gewisse Versuche fehlgehen und bezahlt werden müssen. Wir müssen also Gewinne haben, damit wir auch innovative Risiken eingehen können. Deshalb ist die Wirtschaft auf Gewinne angewiesen. Was wir hier wollen: dass nicht übermässige Gewinne erzielt werden, die missbräuchlich sind.

Herr Jaeger, ich kann Ihnen weiter nicht folgen: Ihre Fraktion hat der Investitionsrisikogarantie zugestimmt. Sie wollen also die Gewinne bei den Unternehmungen schmälern, auf der anderen Seite rufen Sie nach dem Staat, der unserer Wirtschaft Mittel zur Verfügung stellen soll, um Innovationen zu fördern. Da vermag ich tatsächlich nicht mehr zu folgen.

Ich glaube, dass ein angemessener Gewinn eine Notwendigkeit für unsere Wirtschaft ist. Sonst können wir mit unserem ganzen System zusammenpacken!

**Villiger:** Ich bin eigentlich erst vor ein paar Minuten auf die Bedeutung dieses Antrages gestossen. Die Botschaft erklärt ja den Sinn des Artikels 12. Es werden hier Elemente aufgezählt, die für den Preisüberwacher bei der Beurteilung des Preismissbrauchs massgeblich sein müssen. Es handelt sich aber keineswegs um eine abschliessende Aufzählung, sondern lediglich um beispielhafte Elemente, die der Preisüberwacher frei nach seinem Ermessen und aufgrund der konkreten Umstände verwenden kann, aber nicht verwenden muss.

Die Frage ist, ob in diesen beispielhaften Aufzählungen ausgerechnet der Gewinn kein Beurteilungselement darstellen sollte. Ich darf annehmen, dass die hier Anwesenden die Funktion des Gewinnes kennen. Herr Fischer hat ihn eben gut geschildert. Er ist Anreiz und Entgelt für wirtschaftliche Leistung, für Risiko, auch für Innovation, und er ist vor allem wichtig für die Bildung von Reserven – und sei es nur, um Auszehrungen des Kapitals durch die Inflation auszugleichen – und für die Selbstfinanzierung.

Nachdem man nun in der Schweiz seit Jahren die sogenannte Risikokapitallücke lautstark beklagt, scheint es mir fast absurd zu sein, dass man gerade eine der wichtigsten Quellen des Risikokapitals, nämlich den Gewinn, hier ausschliessen will. Natürlich könnte theoretisch eine gewisse Gefahr der Zementierung bestehen, wenn Gewinne sozusa-

gen vom Preisüberwacher abgesehen werden können. Nachdem aber der Gewinn nur ein Element unter vielen ist, nachdem er erst noch angemessen sein muss und nachdem ihn der Preisüberwacher frei anhand der konkreten Umstände gewichten kann, scheint mir diese Gefahr nicht gegeben.

Ich meine deshalb, dass es gefährlich wäre, den Gewinn ausdrücklich auszuschliessen, da daraus indirekt geschlossen werden könnte, er stelle kein Beurteilungselement im ganzen dar.

Deshalb bitte ich Sie, den Antrag Jaeger abzulehnen.

**Hofmann:** Ich möchte Ihnen auch beantragen, den Antrag Jaeger abzulehnen. Nach Artikel 11 kann der Preisüberwacher nicht eingreifen, wenn wirksamer Wettbewerb besteht. Ein Kriterium dieses wirksamen Wettbewerbes ist ein spürbarer Preiswettbewerb. Nun ist es auch eine Ermessensfrage, was im Wort «spürbar» liegt. Es könnte sein, dass der Preisüberwacher die Auffassung hat, es bestehe zwar Wettbewerb, aber der Preiswettbewerb sei zu wenig spürbar. Infolgedessen würde er eingreifen. Wir wollen doch aber, dass er sich bei seinem Eingreifen an Beurteilungselemente zu halten hat, und dass er nicht einfach willkürlich eingreifen kann. Diese Beurteilungselemente sind in Artikel 12 aufgeführt als Leitfaden, als Leitsatz. Wir halten dafür, dass das unbedingt erforderlich ist.

Ich möchte Sie also bitten, Artikel 12 aufrechtzuerhalten.

**M. Butty,** rapporteur: L'intervention de M. Jaeger est importante, puisqu'elle touche les éléments d'appréciation pour justifier ou non l'abus de prix.

On aurait pu se poser la question de savoir s'il fallait fixer des éléments d'appréciation et des critères. Le Conseil fédéral a choisi de fixer des critères, sans présenter de schémas stéréotypés. Je pense que cette solution est à la fois dogmatique et pragmatique. En effet, dès le moment où l'on fixe des critères, il y a lieu d'être clair et si possible de fixer les critères essentiels. Comme le relève le message, on aurait pu indiquer au Surveillant des prix des méthodes schématiques, pratiques ou économiques telles que la «méthode de simulation» – on aurait simulé la concurrence pour fixer le juste prix – la «méthode comparative» pour des conditions données, en distinguant des marchés comparables des points de vue matériel, géographique et temporel, mais avant tout la «méthode des coûts». C'est là que nous abordons les critères qui sont énoncés par le Conseil fédéral, et dont l'un d'eux est discuté par M. Jaeger non pas quant au fond, semble-t-il, parce qu'il ne devrait pas figurer dans l'article car il serait compris dans la notion de concurrence efficace.

Dès le moment où l'on élimine des critères, on risque de créer un déséquilibre dans l'ensemble des éléments d'appréciations dont le Surveillant des prix peut tenir compte, qui doivent évidemment comprendre la notion de «bénéfice équitable». Pourquoi ne pas avoir le courage de l'indiquer clairement dans les critères d'appréciation?

Après de longs débats, la commission a approuvé le point de vue du Conseil fédéral. Les réserves sont comprises dans les «bénéfices équitables». Elles ont rendu service à de nombreuses entreprises lors de la période de récession que nous avons connue et qui n'est pas encore terminée, avec le chômage qui en est résulté, spécialement dans certaines régions de l'arc jurassien. Cette manière de faire rend possible des investissements pour maintenir la compétitivité, la recherche et permet aussi de tenir compte des contingences régionales.

Permettez-moi d'insister sur une autre lettre qui n'est pas contestée par M. Jaeger, soit la lettre e, «situations particulières inhérentes au marché». On pourrait alors se demander puisque l'on veut contester la lettre d parce qu'elle figure déjà dans la notion de concurrence, si l'on ne veut pas procéder de la même façon et dire que la lettre e est superflue. Nous tenons toutefois à la maintenir. Dès le moment où l'on fixe ces critères, je pense qu'il faut les maintenir pour définir avec plus de sûreté des éléments

d'appréciation dont devra tenir compte le Surveillant des prix.

Les trois méthodes indiquées précédemment doivent être appliquées et combinées. Le principe n'étant pas contesté, je crois qu'il était utile de mentionner les critères essentiels, mais n'est une pratique qui devra s'instaurer. Il sera intéressant mais aussi difficile, pour le Surveillant des prix et son équipe, de le faire. Par conséquent, je pense que le Conseil fédéral a vu juste en fixant des critères d'appréciation, non des schémas, et en même temps en fixant les éléments essentiels.

Je vous rappellerai, en terminant, ce que je vous ai dit lors de la discussion de l'article 1<sup>er</sup>. Malheureusement, les crédits n'ont pas été inclus dans la loi, mais la lettre e était une des dispositions qui aurait permis de tenir compte des problèmes structurels et régionaux en matière bancaire par exemple. Vous me direz que cette disposition est inutile aujourd'hui, puisque nous n'incluons plus les crédits, ce que je regrette, mais elle sera certainement utile pour d'autres situations économiques.

Pour toutes ces raisons, je vous prie de vous en tenir à la version du Conseil fédéral et de la majorité de la commission.

**Auer,** Berichterstatter: Die Kommission hat Artikel 12 einstimmig gutgeheissen. Damit ergibt sich automatisch die Ablehnung des Antrags Jaeger. Man war der Meinung, wenn man schon «wirksamen Wettbewerb», einen nicht ganz klaren Begriff, in das Gesetz aufnehmen, dann könne man auch «angemessene Gewinne», ebenfalls kein eindeutiger Begriff, im Gesetz anführen.

Nun hat sich Herr Jaeger nicht gegen Gewinne als solche ausgesprochen. Aber seine Ausführungen waren reichlich theoretisch! Wir haben ja bereits festgestellt, dass der Preisüberwacher wahnsinnig gescheit sein muss. Aber solchen Vorlesungen wird er nicht folgen können! Ich glaube aber nicht, Herr Jaeger, dass die Bedenken, die Sie geäussert haben, irgendwie die Wirksamkeit des Preisüberwachers tangieren. Denn mit der Formulierung, wie sie der Bundesrat hier vorschlägt, sind nicht Monopolrenten eines markt-mächtigen Unternehmens oder eines Kartells gemeint, sondern Innovationsrenten. Die sind enthalten, damit der Unternehmer, der an der Spitze steht, einen entsprechenden Gewinn hat, sonst strengt er sich nicht mehr an zu innovieren.

Eine grössere Rolle spielte in der Kommission die Frage der Mischrechnung, die zum Zuge kommt, wenn ein Unternehmer bei einem Produkt einen relativ hohen Gewinn hat und beim anderen Produkt eventuell gar keinen. Da ist man zum Schluss gekommen, dass bei der Beurteilung des Preismissbrauchs nicht eine bestimmte Unternehmung betrachtet wird, sondern dass dabei bestimmte Waren und Leistungen im Zentrum stehen. Mit anderen Worten umfasst die Missbrauchsbeurteilung nicht die Kosten- und Ertragsstruktur einer ganzen Unternehmung mit ihrem vollständigen Produkteangebot, sondern lediglich bestimmte Waren und Leistungen, die auf einem bestimmten Markt angeboten werden.

Diese Beschränkung sei notwendig, war die Auffassung der Mehrheit der Kommission, weil nicht jede Unternehmung über diese Möglichkeiten der Mischrechnung innerhalb ihres gesamten Angebotes verfüge. Dazu komme, dass der Preisüberwacher hoffnungslos überfordert wäre, wenn er in jedem Fall die gesamte Kostenstruktur der betreffenden Unternehmen analysieren müsste. Die Mischrechnung wurde in der Kommission als brisantes wettbewerbspolitisches Problem erkannt, aber sie sei kein Thema bei der Ermittlung des Preismissbrauches im Sinne des Gesetzes. Die Erzielung angemessener Gewinne (Bst. b), die Kostenentwicklung (Bst. c) und die besonderen Unternehmensleistungen (Bst. d) ermöglichten die Berücksichtigung der konkreten Unternehmensstruktur.

**Bundespräsident Furgler:** Die Liste, die wir Ihnen im Artikel 12 zur Beurteilung des Preismissbrauchs präsentieren, ist

nicht abschliessend und enthält keine Rangfolge. Wir wollen dem Preisüberwacher in dieser zentralen Frage einen für ihn unerlässlichen Ermessensspielraum geben, damit er aufgrund der gesamten Umstände wirklich fallweise entscheiden kann, mit Hilfe der Elemente, die er benötigt, um zum Entschluss zu kommen. Gerade die Zielsetzung, dass der Preisüberwacher eine sachgerechte Lösung, nach Möglichkeit in Zusammenarbeit mit den interessierten Kreisen, finden soll, verlangt bei der Beurteilung des Missbrauchs genügend Flexibilität.

Buchstabe a hält das Vergleichsmarkt-Konzept fest, das dem Preisüberwacher ermöglicht, Preisvergleiche mit Märkten zu machen, auf denen gleiche oder vergleichbare Waren oder Leistungen gehandelt werden, auf denen zwar gleiche oder ähnliche Strukturen bestehen, jedoch der Wettbewerb noch funktioniert. Über die Vergleichbarkeit von Märkten wird eine Praxis entwickelt werden müssen.

Buchstabe b legt fest, dass der Preisüberwacher bei der Beurteilung des Preismissbrauchs darauf zu achten hat, dass die Unternehmen angemessene Gewinne erzielen können, wie dies auch beim wirksamen Wettbewerb angestrebt wird. Diese Bestimmung berücksichtigt, dass der Gewinn eine Triebfeder für wirtschaftliche Leistungen und für Risikoübernahme darstellt und als Basis für Selbstfinanzierung, Investitionen, Innovation, technischen Fortschritt dient.

Buchstabe c, Kostenprinzip: Im Rahmen der Missbrauchsbeurteilung sollen alle Kosten geltend gemacht werden können, die zur Erstellung und Vermarktung einer Ware oder Leistung nötig sind. Darunter fallen insbesondere auch die Kosten für Forschung und Entwicklung sowie eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals.

Buchstabe d schliesslich will bei der Missbrauchsbeurteilung auch die besonderen Unternehmerleistungen gewichten. Ich danke an innovatorische Verbesserungen von bestehenden Produkten, an die Schaffung neuer Verwendungszwecke oder die Entwicklung bisher unbekannter Qualitätsvarianten. Für derartige Leistungen muss ein Preis verlangt werden können, der nicht nur die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung deckt, sondern auch den Leistungsvorsprung angemessen honoriert. Nur unter diesen Umständen werden Unternehmen auch künftig bereit sein, die mit der Lancierung von Neuerungen verbundenen Risiken auf sich zu nehmen. Es handelt sich hier um entscheidende Fragen unserer Zeit, wo die Anpassung an die modernen Technologien kostspielig ist und gewagt werden muss. Die regionalen Verhältnisse: Wir sind uns im klaren, dass diese bei allen volkswirtschaftlichen Überlegungen gebührend zu berücksichtigen sind. Wir haben es im Kommentar der Botschaft nicht besonders erwähnt, aber es steht für uns fest, und ich möchte es betonen, dass auch der Preisüberwacher die regionalen Gegebenheiten in seine Preisbeurteilung einbeziehen muss. Deshalb bedarf das Beurteilungselement der besonderen Marktverhältnisse keiner besonderen Erwähnung. Es versteht sich aufgrund unseres Staatsaufbaus von selbst.

Mit den besonderen Marktverhältnissen werden daneben insbesondere zwei Sachverhalte anvisiert. Einmal ist zu berücksichtigen, dass auf einem bestimmten Markt ein Nachfrageüberhang bestehen kann. Diese Verkäufermarktsituation führt zu höheren Preisen, ohne dass die Kosten oder allfällige Vergleichsmarktpreise entsprechend gestiegen wären. Eine Preiserhöhung kann sich so unmittelbar aus der Wettbewerbslage ergeben und ist damit gerechtfertigt.

Zum anderen ist der Fall zu berücksichtigen, bei dem die Herabsetzung eines kartellistischen Preises Aussenseiter in ihrer Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen würde, die später unter veränderten Verhältnissen wieder in den Wettbewerb eingreifen könnten. Denken Sie an die Erdölkrise 1973/74, als bei der Beurteilung der Preise ausländisch beherrschter Gesellschaften aus wettbewerbs- und versorgungspolitischen Gründen auf die Lage der schweizerischen Importeure Rücksicht genommen werden musste. Absatz 2: Sockelpreis. Der Preis, der vor der Preiserhöhung galt, kann in die Untersuchung miteinbezogen werden.

Dadurch wird es möglich, folgende Faktoren ebenfalls angemessen zu berücksichtigen: einen vorher schon bestehenden Marktmissbrauch, eine ursprünglich falsche Kalkulation, eingetretene Kostenreduktionen und frühere Wettbewerbsverhältnisse, die einen für das Unternehmen günstigen Preis ermöglichten oder ihm einen nicht kostendeckenden Preis aufzwingen.

Noch ein Wort zur Frage der Mischrechnung. Die Beurteilungselemente in Artikel 12 dienen der Beurteilung von Preisen bestimmter Waren und Leistungen auf bestimmten Märkten. Objekt der Missbrauchsprüfung ist also nicht die Unternehmung als Ganzes, sondern der Preis für bestimmte Waren und Leistungen auf bestimmten Märkten. Damit wird klar zum Ausdruck gebracht, dass die Mischrechnung kein Beurteilungselement des Preisüberwachers darstellt. Der Preisüberwacher hat sein Augenmerk auf die Beseitigung missbräuchlicher Preiserhöhungen oder Preisbeibehaltungen bestimmter Waren und Leistungen zu richten und sich nicht zur Preispolitik eines Unternehmens schlechthin zu äussern. Ich lege auch auf diesen volkswirtschaftlich bedeutsamen Abgrenzungswert grosses Gewicht. Die Berücksichtigung der Mischrechnung würde überdies zu einer Ungleichbehandlung der betroffenen Unternehmen führen, sofern sich nicht alle dieses Mittels im selben Umfang bedienen können.

In der Kommission wurde sehr sorgfältig über den Missbrauchs-begriff – bezogen auf die Angemessenheit des Gewinnes – diskutiert. Die Zeit gestattet es nicht, hier alle diese Beispiele wiederzugeben, aber ich bin überzeugt, dass vor allem der Antragsteller, Herr Jaeger, diese Beispiele noch vor Augen hat. Ich vermag deshalb mit den Kommissionsmitgliedern auch nicht ganz einzusehen, weshalb er hier ein Unsicherheitselement einbringen will, indem er den diesbezüglichen Buchstaben, der über die Notwendigkeit der Erzielung angemessener Gewinne spricht, eliminieren möchte. Schon die Umschreibung, dass bei der Beurteilung auch dieses Element mitgewichtet werden müsse, sagt ihm ja, dass der Preisüberwacher über die Gewinnseite und die Angemessenheit dessen, was als Gewinn ausgewiesen wird, diskutieren wird. Mit anderen Worten: Die von ihm hier am Pult vorgetragene Begründung würde ihm eigentlich nahelegen, dem Antrag des Bundesrates zu entsprechen. Vielleicht tut er das noch. Ich hoffe es.

**Jaeger:** Mir ging es in erster Linie darum, dass Gewinne, die mit Hilfe von Wettbewerbsbeschränkungen und Wettbewerbsbarrieren erzielt werden, nicht quasi den Ausschluss einer Preisüberwachung legitimieren sollen. Nach den Ausführungen des Herrn Bundespräsidenten und auch des Herrn Kommissionspräsidenten konnte ich mich davon überzeugen, dass hier tatsächlich nicht gemeint ist, Monopol- oder Kartellrenten sozusagen als Preiserklärungen zu akzeptieren. Ich bin überzeugt, dass das keine theoretische Diskussion war, sondern dass gerade zuhanden der Interpretation und der Materialien diese Klarstellung sehr wichtig war.

Ich möchte den Antrag im Sinne der Aufforderung des Herrn Bundespräsidenten zurückziehen, bitte ihn aber, diesen Punkt zuhanden der ständerätlichen Beratungen ebenso klar herauszuschälen, wie das hier der Fall gewesen ist.

**Präsident:** Herr Jaeger hat seinen Antrag zu Artikel 12 zurückgezogen.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

## Art. 13

### Antrag der Kommission

#### Abs. 1

#### Mehrheit

... von der zuständigen Behörde vor dem endgültigen Entscheid zu melden.

**Minderheit I**

(Müller-Schamachtal, Auer, Chopard, Frey-Neuenburg, Fischer-Hägglingen, Fischer-Sursee, Hess, Hofmann, Koller Arnold, Meizoz, Perey, Tschuppert)

... die von der Exekutive des Bundes, eines Kantons ...  
... von der zuständigen Behörde vor dem endgültigen Entscheid zu melden.

**Minderheit II**

(Weber Monika, Aliesch, Weber-Schwyz)

... die von der Legislative des Bundes oder eines Kantons, vom Parlament, der Gemeindeversammlung oder den Stimmbürgern festgesetzt oder genehmigt werden, sind dem Preisüberwacher von der zuständigen Behörde vor der Beschlussfassung zu melden.

**Abs. 2, 3**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 4****Minderheit**

(Weber Monika, Aliesch, Weber-Schwyz)

Preiserhöhungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen, die von der Exekutive des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde festgesetzt oder genehmigt werden, unterliegen den Preisüberwachungsvorschriften des vorliegenden Gesetzes. Bei der Beurteilung des Preismissbrauchs berücksichtigt der Preisüberwacher allfällige übergeordnete öffentliche Interessen.

**Antrag Bonnard****Abs. 1**

Wenn die Legislative oder Exekutive des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde zuständig ist für die Festsetzung oder Genehmigung einer Preiserhöhung, die von einem Kartell oder einer ähnlichen Organisation beantragt wird, so hört sie zuvor den Preisüberwacher an. Sie führt dessen Stellungnahme in ihrem Entscheid an. Folgt sie ihr nicht, so begründet sie dies.

**Abs. 2**

Der Preisüberwacher kann beantragen, auf die Preiserhöhung ganz oder teilweise zu verzichten oder einen missbräuchlich beibehaltenen Preis zu senken.

**Abs. 3**

Bei der Prüfung, ob die Preiserhöhung missbräuchlich ist, berücksichtigt der Preisüberwacher allfällige übergeordnete öffentliche Interessen.

**Art. 13****Proposition de la commission****Al. 1****Majorité**

... qui sont arrêtées ou approuvées ...

... doivent être annoncées au Surveillant des prix par l'autorité compétente avant la décision définitive.

**Minorité I**

(Müller-Schamachtal, Auer, Chopard, Frey-Neuchâtel, Fischer-Hägglingen, Fischer-Sursee, Hess, Hofmann, Koller Arnold, Meizoz, Perey, Tschuppert)

... par les autorités exécutives de la Confédération, d'un canton ou d'une commune, doivent être annoncées au Surveillant des prix par l'autorité compétente avant que la décision définitive soit prise.

**Minorité II**

(Weber Monika, Aliesch, Weber-Schwyz)

... par les autorités législatives de la Confédération, d'un canton ou d'une commune, doivent être annoncées au

Surveillant des prix par l'autorité compétente avant que la décision soit prise.

**Al. 2, 3**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 4****Minorité**

(Weber Monika, Aliesch, Weber-Schwyz)

Les augmentations de prix de cartels et d'organisations analogues qui ont été décidées ou approuvées par les autorités exécutives de la Confédération, d'un canton ou d'une commune, sont soumises aux prescriptions concernant la surveillance des prix découlant de la présente loi. En appréciant l'abus de prix, le Surveillant tient compte des intérêts supérieurs de caractère public qui peuvent exister.

**Proposition Bonnard****Al. 1**

Lorsqu'une autorité législative ou exécutive de la Confédération, d'un canton ou d'une commune est compétente pour décider ou approuver une augmentation de prix proposée par un cartel ou une organisation analogue, elle prend au préalable l'avis du Surveillant des prix; elle mentionne cet avis dans sa décision; si elle s'en écarte, elle s'en explique.

**Al. 2**

Le Surveillant des prix peut proposer de renoncer en tout ou en partie à l'augmentation de prix ou d'abaisser un prix maintenu abusivement.

**Al. 3**

En examinant si l'augmentation de prix est abusive, le Surveillant tient compte des intérêts supérieurs de caractère public qui peuvent exister.

Müller-Schamachtal, Sprecher der Minderheit I: Es ist immer ein Ereignis, wenn in unserem demokratischen System eine Minderheit zur Mehrheit wird. In diesem Fall haben 13 Kolleginnen und Kollegen einer 21-köpfigen Kommission diesen Minderheitsanträgen zugestimmt. Die Zeit in der Kommission reichte leider nicht aus, einen Rückkommensantrag zu stellen, so dass wir hier vor einer eher humoristischen Situation stehen.

Preiserhöhungen, die von der Legislative festgesetzt oder genehmigt werden, kommen in einem demokratischen Willensbildungsprozess zustande, so in unserem Parlament, in einem kantonalen Parlament, aber auch in einer Gemeindeversammlung. Es ist nach meinem Demokratieverständnis unvorstellbar, dass ein Preisüberwacher Beschlüsse der Legislative aufheben würde. Dies würde unserem gesamten Rechtssystem diametral zuwiderlaufen. Der Stimmbürger bedarf im übrigen in diesem Fall keines zusätzlichen Schutzes, da sein Wille im Legislativbeschluss bereits zum Ausdruck gekommen ist. Zudem bietet sich ihm auch nachträglich noch die Möglichkeit des Referendums auf Bundes- und Kantonsebene sowie der Gemeindebeschwerde auf Gemeindeebene. Aus diesen Gründen entfällt die Notwendigkeit, diese Preiserhöhungsbeschlüsse der Preisüberwachung zu unterstellen. Das Gegenteil würde unweigerlich zu einem Konflikt zwischen Preisüberwachung und unserem demokratischen Staatswesen führen. Ein solcher Konflikt darf aber meiner Auffassung nach gar nicht erst entstehen. Selbst eine Beschränkung auf die vorgängige Meldepflicht gemäss Artikel 13 Absatz 12 könnte zu schwierigen Situationen führen. Man denkt etwa an Anträge mitten aus der Gemeindeversammlung, die blockiert werden müssten, falls vorgängig eine Meldung an den Preisüberwacher stattzufinden hätte.

Ich danke Herrn Bonnard, dass er sich die Mühe genommen hat, hier nach einer Kompromisslösung zu suchen, aber sie vermag meinen Vorstellungen über die Rechte unseres demokratischen Systems auch nicht standzuhalten. Ich komme deshalb zum Schluss, dass die Legislativen grundsätzlich anzunehmen sind; hingegen rechtfertigt es sich,

die im Entwurf vorgesehene vorgängige Meldepflicht bei Preiserhöhungen, die von der Exekutive genehmigt oder festgesetzt werden, zu belassen, weil der Stimmbürger in diesen Fällen keinen direkten Einfluss auf den Beschluss ausüben kann.

Die Kommissionsminderheit, die – ich wiederhole es – eine Mehrheit ist, schlägt Ihnen deshalb vor, im Artikel 13 Absatz 1 die Legislativen von der vorgängigen Meldepflicht auszunehmen, d. h. gar nicht mehr zu erwähnen, und in Artikel 2 Absatz 1 die Legislativen der Preisüberwachung überhaupt nicht zu unterstellen.

**Frau Weber Monika, Sprecherin der Minderheit II:** Sie haben vor sich zu diesem Artikel 13 vier Anträge, die sich mit der Frage befassen: Wie soll man die Preisüberwachung der öffentlichen Monopole gestalten? Die vier Anträge unterscheiden sich also im Wie. Bezüglich des Zieles, dass man die Preise der öffentlichen Monopole überwachen muss, ist man sich, glaube ich, im klaren. Ich möchte bei dieser Gelegenheit auch Herrn Schlumpf zitieren, der 1978, als wir die Preisüberwachungsinitiative lanciert hatten, ganz klar und deutlich sagte, dass es wichtig sei, die öffentlichen Monopole ebenfalls der Preisüberwachung zu unterstellen. Er sagte damals – er war noch Preisüberwacher, das möchte ich auch betonen –: «Der Kampf gegen Missbräuche ist und bleibt für alle Sektoren unserer Wirtschaft notwendig, wo kein natürliches Konkurrenzverhältnis regulierend auf die Preisgestaltung wirkt. Dies gilt ganz besonders für Kartelle oder Monopole, unabhängig davon, ob sie nun öffentlicher oder privater Art sind.» Aus diesem Grund hat er sich dann auch für die Initiative ausgesprochen. Das würde heissen, dass die Notwendigkeit, die staatlichen Preise, Tarife und Gebühren zu überwachen, eigentlich unbestritten ist. Die Frage stellt sich nur, wie man das machen soll, und wir hatten zu diesem Wie eben verschiedene Vorschläge. Ich möchte mich äussern zur Minderheit II und zur Minderheit von Absatz 4; das gehört ja zusammen. Ich meine, es sollte erstens selbstverständlich sein, dass wir zwischen Legislativbeschlüssen und Exekutiventscheidungen unterscheiden. Preiserhöhungen, die von Legislativen oder sogar von den Stimmbürgern festgelegt sind, sollen lediglich dem Preisüberwacher gemeldet werden. Solche Preiserhöhungen können aber nicht mehr korrigiert werden. Das ist die Idee der Minderheit II. Ich bin nämlich der Meinung, dass unsere Achtung und Ehrfurcht vor einem Entscheid des Souveräns es nicht erlaubt, einzugreifen.

Indessen – und das möchte ich mit aller Deutlichkeit sagen – sollten die Exekutiventscheide anders gehandhabt werden. Darunter sind auch die Entscheide von Ämtern oder Direktionen in den Kantonen zu verstehen. Sie unterstehen der Preisüberwachung genau wie eine privatrechtlich organisierte Unternehmung. Ich bin mir bewusst, dass ich hier in diesem Saal wahrscheinlich auf die geschlossene Front von Regierungvertretern stosse, die einen solchen Gedanken natürlich ablehnen, so wie sich bei den Krediten die geschlossene Gegnerschaft aus den Verwaltungsräten der Banken rekrutierte; erlauben Sie mir diese Bemerkung. Ich sage Ihnen aber ganz offen, dass ich nicht einsehe, weshalb die staatlichen Monopole, also die PTT, die SBB, die Spitaltaxen usw., anders behandelt, ja privilegiert werden müssen. Ich weiss, man hat Angst, der Preisüberwacher könnte sich über eine Exekutive stellen, also quasi über der Regierung stehen. Aber ich glaube, wir müssen die ganze Sache von der Praxis ansehen. Wenn wir den Grundsatz im Gesetz verankern und sagen, die Preisüberwachung besteht auch für öffentliche Monopole, und meinen damit die Exekutiven, dann heisst das noch nicht, dass der Preisüberwacher in Konflikt mit einer Regierung kommt. Ich bin überzeugt davon, dass nach gutem schweizerischem Muster, wie das überall immer passiert ist, sich so ein Preisüberwacher mit der Regierung bespricht und dass man sicher nicht in Konflikt miteinander gerät.

Ich glaube also, dass letztlich der Preisüberwacher wie eine Art Ombudsmann das Gespräch sucht und letztlich im

Gesamtinteresse, um einen Ausdruck aus dem neuen Kartellgesetz zu nehmen, handeln wird.

Ich glaube aber, dass es an uns liegt, dass wir den Verfassungsauftrag klar umsetzen; d. h. meines Erachtens, dass die Exekutiven bzw. die staatlichen Monopole nicht anders behandelt werden dürfen als die Privaten. Ich bin also der Meinung, dass wir die staatlichen Monopolpreise nicht hättscheln sollen. Sehr weit geht ja Herr Müller-Scharnachtal, der sogar die Legislativen von der Meldepflicht befreien will. Ich muss Ihnen schon sagen, Herr Müller, ich betrachte es als reine Höflichkeit, dass eine Legislative, wenn sie eine Preiserhöhung beschlossen hat, diese wenigstens dem Preisüberwacher meldet. Der Preisüberwacher muss doch eine Übersicht über das gesamte Preisgeschehen in der Schweiz haben.

Ich möchte Ihnen beantragen, der Minderheit II zuzustimmen. Ich glaube, wir sind konsequent. Wir sind der Meinung, dass staatliche Monopole nicht gehätschelt werden sollen.

**M. Bonnard:** Nous admettons que les augmentations de prix des cartels ou d'organisations analogues, décidées ou approuvées par une autorité, soient régies dans la loi que nous discutons. Nous admettons aussi qu'il faille régler le cas de ces augmentations aussi bien lorsque l'autorité appartient à l'ordre législatif que lorsqu'elle ressortit à l'ordre exécutif. Nous ne faisons pas de différence non plus suivant que l'autorité est fédérale, cantonale ou communale. Il s'ensuit donc qu'à l'article 2, 1<sup>er</sup> alinéa, notre groupe votera en faveur de la version de la majorité de la commission. En revanche, à l'article 13, nous ne pouvons nous satisfaire d'aucune des propositions qui ont été présentées. Elles ont toutes un premier point commun. Elles demandent que l'augmentation de prix soit annoncée au Surveillant avant la décision définitive, mais, comme vous le remarquerez, l'exigence s'arrête là. L'autorité n'a que le devenir d'annoncer avant de décider, en revanche elle peut décider avant que le Surveillant des prix se soit déterminé. Cette situation n'est pas satisfaisante à nos yeux. Les membres de l'autorité, et tout spécialement ceux d'une autorité législative, ont le droit de connaître l'avis du Surveillant avant de se décider. Je crois par conséquent nécessaire que ce droit soit garanti. Toutes les versions proposées ont un second point commun. Elles permettent au Surveillant des prix de publier ses recommandations à l'autorité. Cette faculté est évidemment le corollaire du système selon lequel l'autorité n'a que l'obligation d'annoncer et non celle d'attendre l'avis du Surveillant. Cette situation n'est pas satisfaisante non plus. L'autorité a droit à un minimum d'égards. On peut exiger d'elle qu'elle s'entoure de tous les renseignements et de tous les avis nécessaires avant de statuer, on ne saurait en revanche admettre qu'ayant décidé, sa prise de position puisse être contestée par une autre autorité et cela hors des voies de recours ouvertes par la loi. Cette intervention du Surveillant après coup, comme une espèce de «père fouettard», n'est pas dans la ligne de nos institutions. Elle sera la source d'innombrables polémiques que l'on pourrait parfaitement éviter. Elle confère enfin au Surveillant des prix une position qui n'est pas en harmonie avec la conception que nous avons des autorités et des relations qui existent entre elles. En définitive, ce qui est important, c'est que l'autorité ne décide pas avant de connaître l'avis du Surveillant, et que, si elle ne le suit pas, ce qui est son droit le plus strict, elle en donne les raisons. Pour le surplus, le Surveillant des prix doit être traité comme un quelconque organe de préavis et ne doit pas disposer de pouvoirs supplémentaires. Notre proposition, qui est applicable aux autorités législatives et exécutives de la Confédération, des cantons et des communes, demande que l'autorité annonce non pas l'augmentation au Surveillant, mais prenne son avis avant de décider, et que si elle s'écarter de cet avis, elle s'en explique, au moins brièvement. Liberté lui sera laissée de décider comment elle donnera cette information, par un communiqué ou une conférence de presse, par des explications formulées dans la décision ou, dans le message qui accompagne le projet de décision. Ce sera son affaire.

Enfin, dans notre proposition, nous supprimons – et c'est un élément essentiel – la faculté accordée au Surveillant de publier ses recommandations. Cette possibilité devient parfaitement inutile, dans le système que nous vous proposons, puisque c'est l'autorité elle-même qui doit mentionner l'avis du Surveillant des prix et expliquer sommairement pourquoi elle s'en écarte. Cela confère au Surveillant un poids suffisant, sans l'inconvénient du «père fouettard» qui est contenu dans les différentes propositions qui nous sont présentées.

En ce qui concerne les alinéas 2 et 3, notre proposition est semblable à celle de la majorité de la commission et nous vous invitons à l'adopter.

**M. Frey-Neuchâtel:** Je vous invite à voter la proposition de minorité I, présentée par M. Müller-Schmachtal. Ce vote est important, car il touche à deux principes fondamentaux: tout d'abord, l'égalité de traitement, ensuite le respect des règles démocratiques.

En ce qui concerne l'égalité de traitement, il est juste que le secteur privé et le secteur public soient mis sur le même pied lorsque les décisions qui sont prises ne peuvent pas faire l'objet de recours direct des intéressés. Ainsi, il est équitable que les PTT et les CFF soient aussi concernés par cette loi. Il n'y a pas de raison de les traiter différemment des entreprises privées.

En revanche, et j'en viens au second principe, le respect des règles démocratiques, il serait faux de soumettre les décisions des législatifs même à un avis du préposé à la surveillance des prix, et cela pour deux raisons principales.

J'observe en premier lieu que les législatifs sont l'émanation du peuple; leurs membres sont élus démocratiquement. La pluralité de leurs opinions permet la prise de décisions dans l'intérêt supérieur de la collectivité. Je remarque d'autre part que leurs décisions peuvent faire l'objet d'une demande de référendum. Il n'est dès lors point besoin d'un Monsieur Prix pour défendre les intérêts de la population. Il n'est point besoin d'une tutelle d'un fonctionnaire fédéral, si douce soit cette tutelle et si compétent soit le fonctionnaire. Après tout, il y va de la crédibilité des conseils législatifs.

Ce vote est aussi important parce qu'il doit être mis en relation avec l'alinéa 3 de l'article 13, stipulant ce qui suit: «En appréciant l'abus de prix, le Surveillant tient compte en sus des intérêts supérieurs de caractère public qui peuvent exister.» Si nous subordonnons les législatifs à une recommandation du préposé à la surveillance des prix, cela signifie que nous faisons de Monsieur Prix le «superman» de la politique suisse. Il devra apprécier les intérêts supérieurs des 26 cantons et demi-cantons et des 3000 communes suisses. Est-ce ce que nous voulons? Evidemment pas. La réalité helvétique est trop diverse pour être appréciée par un seul homme, si compétent soit-il.

Je vous demande dès lors de faire confiance au bon fonctionnement de nos institutions. Le droit de référendum en est une des garanties précieuses. Par conséquent, je vous invite à voter la proposition de M. Müller-Schmachtal relative aux articles 2 et 13.

**Keller:** Ich darf Ihnen die Ansicht der CVP-Fraktion darlegen. Es geht hier um die Rolle des Preisüberwachers gegenüber behördlich festgesetzten Preisen, also der Exekutive und der Legislative, auf der Ebene des Bundes, der Kantone und Gemeinden, einschliesslich der Gemeindeversammlungen. Der Verfassungsartikel macht keinen Unterschied zwischen staatlich oder privat gebildeten Preisen, denn aus der Sicht der Konsumenten ist der Preis in gleicher Weise wirksam; er betrifft ihn in gleicher Weise.

Im Gesetz allerdings kommen wir nicht darum herum, eine Differenzierung vorzunehmen. Es gibt hier eine staatspolitische Grenze, die man vernünftig interpretieren muss, d. h. der Verfassungsartikel bedarf eben einer Auslegung. Diese Auslegung wird auch der Konsument, der ja auch Bürger ist, begreifen.

Wir sind der Meinung, dass das, was eine Minderheit hier fordert – die Unterstellung der Exekutiven unter den Preis-

überwacher – aus eben diesen staatspolitischen Erwägungen heraus nicht angeht. Ob allerdings die Preisfestlegungen der Legislativen nicht wenigstens meldepflichtig sein sollen, darüber gehen bei uns die Meinungen auseinander. Ein knappe Mehrheit ist der Meinung, die Exekutive sei gemäss Minderheitsantrag I nicht meldepflichtig. Dafür kann man – staatspolitisch betrachtet – Verständnis zeigen. Die Rangordnung der Kräfte in diesem Staat verlangt eine angemessene Wertung; man muss daher hier bedenken, dass sie ihre Preise festsetzen, indem sie den Blick auf das Ganze richten und damit aus dem Gesamtwohl heraus den Preis festlegen, nicht nur aus dem Blickwinkel der Rendite des betreffenden Unternehmens. Eine knappe Mehrheit ist also der Meinung, man sollte gemäss Minderheitsantrag I die Legislativen auch von der Meldepflicht befreien.

Ich erlaube mir anzufügen, dass ich dem Antrag des Bundesrates folgen möchte, und zwar aus folgendem Grunde: Mir scheint, dass eine vorgängige Meldung der Legislativen angemessen ist, weil eine gewisse Einheit aller Preise besteht. Der Konsument wird sich fragen, warum die von Legislativen gebildeten Preise nicht auch der Überwachung unterstellt werden oder warum der Preisüberwacher nicht auch dazu etwas zu sagen hätte. Das psychologische Moment, dass sich der Preisüberwacher auch bei von Legislativen gebildeten Preisen äussern sollte, scheint mir erwägenswert zu sein. Deswegen bin ich persönlich für die mittlere Variante, die der Bundesrat vorschlägt.

**Allesch:** Vor Ihnen steht kein ehemaliger Befürworter der Preisüberwachungsinitiative, und ich habe mich auch nicht vom Saulus zum Paulus – oder umgekehrt, je nach Ihrem Standort – gewandelt. Für mich stellt jede Preisüberwachung nach wie vor einen marktwirtschaftlichen Sündenfall dar. Nun hat aber das Volk zu dieser Preisüberwachung ja gesagt. Es ist meine vollendete Überzeugung, dass wir den Volkswillen und den Verfassungsauftrag nur respektieren, wenn wir die öffentlichen Preise, welche von Exekutivorganen festgelegt werden, der Preisüberwachung unterstellen. Deshalb bitte ich Sie, der Minderheit II zuzustimmen, und zwar aus drei Gründen:

1. Der Verfassungsauftrag macht überhaupt keine Differenzierung zwischen öffentlichen – ich sage das vereinfacht – und privaten Monopolen. Ich persönlich habe volles Verständnis für die staatsrechtlichen Bedenken, wie sie auch Herr Bundespräsident Furgler beim Eintreten hier eingebracht hat, so beispielsweise, dass es sich hier um einen Verstoß gegen den Kompetenzbereich des Bundesrates handeln könnte, wie er in Artikel 102 der Bundesverfassung festgelegt ist.

Nun hat das Volk – in Kenntnis dieser Problematik – ja gesagt zu dieser Art der Preisüberwachung, und Sie wissen alle, dass das psychologische Moment bei der Preisüberwachung eine sehr grosse Rolle spielt. Deshalb die folgende Frage: Können Sie sich vorstellen, dass ein Bundesrat nicht mehr wiedergewählt wird, weil wir nicht einverstanden wären mit einer Tarifierhöhung bei den PTT oder einer Gebührenerhöhung bei der SRG? Das ist doch unvorstellbar. Deshalb ist hier auch die Mitsprache des Volkes reinste Theorie.

2. Man sollte doch auch den historischen Werdegang und die historische Auslegung dieser Verfassungsbestimmung beachten. Frau Monika Weber hat es beim Eintreten deutlich gesagt: «Die Initiative wurde vor allem deshalb ergriffen, weil man etwas gegen die öffentlichen Monopole tun wollte.» Da können Sie jetzt sagen: Ja gut, was im Abstimmungskampf von Befürwortern gesagt wurde, müssen wir nicht alles in den Gesetzestext einfließen lassen. Aber ich erinnere Sie daran: auch wir als Gegner haben davor gewarnt, dass wir einen Preisüberwacher erhalten werden, der über dem Bundesrat stehen wird. Nach meiner Auffassung müssen wir heute diesen Wechsel einlösen.

3. Wir sollten hier das Gleichbehandlungsgebot von Artikel 4 der Bundesverfassung sinngemäss anwenden. Eine differenzierte Behandlung der öffentlichen und der privaten

Monopole ist ungerecht und kann zu sehr fragwürdigen Resultaten führen. Denken Sie an Elektrizitätswerke, denken Sie an Busbetriebe. Der politische Einfluss bei der Preisgestaltung ist ganz ähnlich, ob es sich nun um öffentliche oder private Gebilde handelt. Deshalb ist hier eine rechtsgleiche Behandlung nötig, deshalb erfolgten auch die Stellungnahmen der Bankiervereinigung, des Schweizerischen Gewerbeverbandes und des Vorortes des Handels- und Industrievereins zugunsten des Antrags unserer Minderheit II. Zusammenfassend und abschliessend bitte ich Sie, die Preise der öffentlichen Monopole, die durch Exekutivorgane festgelegt werden, der Preisüberwachung voll zu unterstellen, dies erstens in Respektierung des Volkswillens und des Verfassungsauftrags, zweitens in Würdigung des historischen Werdeganges dieser Verfassungsbestimmung und drittens aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung der privaten und der öffentlichen Monopole.

**Mme Jaggi:** Le groupe socialiste appuie la proposition de M. Bonnard, témoignant par la même de notre absence de dogmatisme, que je vous prie de noter au passage! Par le soutien peut-être inhabituel mais convaincu que nous apportons à M. Bonnard, nous voulons reconnaître la qualité et la finesse de la solution qu'il propose. Aucun membre de la commission n'avait pensé à une telle solution, en ces termes du moins, malgré d'assez laborieuses discussions à propos des prix fixés par une autorité, sujet qui revient trois fois dans le projet dont nous discutons aujourd'hui – ce qui indique bien le manque de clarté de ce débat.

Par rapport à la solution du Conseil fédéral, améliorée il est vrai par la proposition de la majorité de la commission – solution à laquelle nous avons jusqu'ici donné notre accord –, la proposition Bonnard présente certains avantages, décisifs à nos yeux. Tout d'abord, elle est bien formulée, elle précise sans ambiguïté les modalités de la surveillance dans le cas de ces prix fixés ou approuvés par l'autorité. Cette bonne formulation ne constitue cependant pas l'essentiel. L'essentiel, c'est le fond. Cette proposition répartit clairement les compétences: à l'autorité concernée, qu'elle soit législative ou exécutive, la compétence de décider ou d'approuver l'augmentation d'un prix ou d'un tarif, et au Surveillant des prix celle de donner son avis sur cette intention. Voilà qui est clair et qui élimine les ambiguïtés qui ont pu subsister dans la version de la majorité, notamment avec cette notion de décision définitive par laquelle on a voulu sous-entendre l'intervention en deux temps de l'Exécutif proposant et du Législatif sanctionnant.

Par ailleurs, la proposition Bonnard oblige l'autorité à mentionner l'avis du Surveillant dans son projet de décision, ou dans sa décision elle-même. Elle l'oblige à motiver le fait qu'elle n'en tiendrait éventuellement pas compte, soit en totalité, soit en partie. Cette disposition garantit 1. que le Surveillant pourra se prononcer, et c'est très important, en temps utile, c'est-à-dire avant cette décision définitive; 2. que, par conséquent, l'avis aura un effet intéressant, celui de développer la position du Surveillant et surtout de déclencher, le cas échéant, dans une assemblée législative ou plus largement si possible dans le public, le débat sur l'augmentation dont il est question. C'est justement la faiblesse du projet du Conseil fédéral et de la majorité que de prévoir des recommandations faites en réalité après coup, et dont on voit mal l'utilité ou l'effet pratique. Le problème de la publicité est également important: si la publication de l'avis ou de la recommandation du Surveillant des prix a lieu en quelque sorte à retardement, le débat ne s'en trouverait en tout cas pas animé ni clarifié.

Enfin, la proposition Bonnard retient comme il convient le critère des intérêts supérieurs de caractère public qui peuvent exister dans l'affaire, et pour lesquels tant la version du Conseil fédéral que la minorité représentée par Mme Weber ont manifesté de la considération, et cela à juste titre. Aménagées comme elles le sont par la solution de M. Bonnard, les mesures en cas de prix approuvés ou décidés par l'autorité conviennent parfaitement aussi bien aux autorités législatives qu'exécutives. La réintroduction d'un traite-

ment différencié entre ces deux autorités nous paraît tout à fait inopportune. Elle ôterait à la solution de M. Bonnard sa principale qualité, celle qui a motivé notre ralliement, à savoir la clarté. En conséquence, nous vous demandons de voter la proposition de M. Bonnard dans sa totalité, soit les alinéas 1 et 2.

**Biel:** Ich unterstütze die Argumentation von Herrn Aliesch in weiten Teilen. Allerdings war mein Ausgangspunkt etwas anders. Ich habe mich seinerzeit schon im Parlament und dann auch in der Volksabstimmung für die Preisüberwachungsinitiative eingesetzt, und zwar genau wegen der ganz klaren Verfassungsbestimmung, dass öffentliche und private Kartelle und ähnliche Organisationen einbezogen werden und gleichbehandelt werden sollen. In der Bundesverfassung, die nun rechtsgültig ist, wird überhaupt kein Unterschied gemacht. Sie ist eindeutig, unmissverständlich. Hier klammert man nun schön einen wesentlichen Teil, vielleicht sogar den wesentlichsten Teil, aus. Das ist schlicht und einfach nicht akzeptabel.

Schauen sie doch, wie sich unsere Wirtschaft entwickelt hat! Die Präsenz des Staates ist viel wesentlicher, als man glaubt. Beim Warenmarkt spielt der Wettbewerb bis zu einem gewissen Grad. Im Dienstleistungsbereich aber spielt er häufig nicht, und er spielt genau dort nicht, wo der Staat direkt oder indirekt hineinpfuscht, wo der Staat Vorschriften macht, Preise, Gebühren festsetzt. Deshalb ist es mir unverständlich, dass man hier keine Preisüberwachung will. Wenn ich einige Anträge ansehe, will man den Preisüberwacher teilweise nicht einmal konsultativ einbeziehen. Das ist eine krasse Verletzung des Verfassungsauftrages, zu dem ich nie Hand biete.

Ob es den Herren Regierungsräten gefällt oder nicht: Auch sie haben sich zu unterziehen, wie auch wir uns gewissen Volksentscheiden zu unterziehen haben. Selbstverständlich mag das unbequem sein, wenn hier eine Instanz ist, die ihnen auf die Finger schaut. Zwar geloben alle hochheilig immer, das öffentliche Interesse zu wahren – und sie tun es sicher guten Willens –, aber *de facto* ist das Verhalten gelegentlich merkwürdig.

Wenn Sie das Zustandekommen von Preisen und Tarifen im öffentlichen Bereich ansehen – da können sie noch so viele Gemeinderäte und Regierungsräte in die Verwaltungsräte delegieren –, so ist nicht von dieser Gesamtschau die Rede. Es wird ganz einseitig aus der Sicht des jeweils betroffenen Departementes, der Direktion oder des Unternehmens entschieden. Es wird dann zumeist alles abgesegnet, was von den vorbereitenden Instanzen vorgelegt wird. Deshalb brauchen wir hier doch einen Preisüberwacher, der effektiv unabhängig ist und diesen Instanzen auf die Finger klopfen kann.

Wie ist es mit der Mitarbeit des Bürgers? Die ist sehr dünn gesät. Herr Aliesch hat das zu Recht gezeigt. Gerade der einfache Bürger braucht auch hier eine Instanz, die Gewähr bietet, dass eben diese Interessen, die ja sonst vom Wettbewerb gewahrt werden, indirekt zu wahren sind, weil im Bereich der öffentlichen Hand eben der Wettbewerb nicht spielt.

Ich beantrage Ihnen, der Minderheit II bzw. der Minderheit, wie sie von Kollegin Monika Weber hier vertreten worden ist, zuzustimmen. Gegebenenfalls könnte ich, falls Sie dem nicht zustimmen, dem Antrag Bonnard zustimmen, der – im Verfahren zumindest – über den Bundesrat hinausgeht und dem Preisüberwacher einen Stellenwert einräumt, auch wenn er ihm keine Entscheidungskompetenz geben möchte.

**Frau Uchtenhagen:** Gestatten Sie mir zunächst eine Vorbemerkung. Was wir schon in der Kommission festgestellt haben, zeigt sich jetzt auch im Ratsplenum. Es ist offensichtlich für sehr viele Mitglieder dieses Rates schwierig, ein Gesetz zu machen, das sie nicht wollen. Ich habe dafür volles Verständnis. Um so grössere Hochachtung habe ich vor Parlamentariern wie Herrn Aliesch, die nun trotz allem versuchen, dem verfassungsmässigen Auftrag Folge zu lei-

sten und dieses Preisüberwachungsgesetz so zu machen, wie es die Verfassung vorschreibt, und nicht so, wie man es aus Partikularinteressen haben möchte. Sie müssen hier eine zusätzliche Anstrengung unternehmen, sonst wird der Graben zwischen dem Volk, das ganz klar gesagt hat, was es will, und diesem Parlament natürlich immer grösser.

Zu Artikel 13: Mir scheint auch, dass die sauberste Lösung von der Minderheit (Monika Weber) dargelegt wird. Es ist einfach nicht wahr, Herr Frey und andere, wenn Sie sagen, dass der Preisüberwacher damit quasi über die Legislative gestellt wird. Die Legislative wird hier anders behandelt als die Exekutive. Ihnen geht es voraussichtlich mindestens so sehr um die Exekutive wie um die Legislative. Da soll man doch ehrlich sein.

Ich gebe zu, dass sowohl bei Artikel 13 wie bei Artikel 14 ein echtes Problem besteht. Wir haben bei den administrierten Preisen (Art. 13) wie bei jenen Preisen, die von einer anderen Behörde überwacht werden (Art. 17), natürlich einen echten Kompetenzkonflikt. Wir haben einerseits einen Preisüberwacher, der von kartellistischen Gesichtspunkten ausgeht, also für den Wettbewerb sorgen muss, der nur eingreift, wenn der Wettbewerb nicht spielt. (Ich kann nicht begreifen, wieso die Liberalen dies nicht akzeptieren können; es ist ordnungspolitisch viel vertretbarer als die früher vorgeschlagene Preisüberwachung für die Teuerungskämpfung.) Andererseits werden Preise festgesetzt oder überwacht von Behörden, die andere Zielsetzungen verfolgen.

Das ist ein Konflikt, der gar nicht einfach zu lösen ist. Das gebe ich ohne weiteres zu. Eine Legislative hat das Recht, ganz andere Kriterien zu berücksichtigen, zum Beispiel umweltpolitische Gesichtspunkte. Auch eine Exekutive kann und muss aber unter Umständen noch andere Erwägungen machen als nur kartellistische. Wir haben seinerzeit beim Notenbankgesetz einen ganz ähnlichen Konflikt gehabt, wo der Bundesrat, aber eben auch das Nationalbankpräsidium zuständig ist. Wir haben damals um eine Lösung gerungen. Hier hat man aber offensichtlich nicht sehr um Lösungen gerungen, weder im Bundesrat noch in der Kommission. Wir haben damals eine Lösung getroffen, wonach sich die beiden Instanzen gegenseitig informieren und ihre Massnahmen aufeinander abstimmen. Eine ähnliche Lösung müsste hier gefunden werden.

Für mich ist als zweite Möglichkeit, als Kompromissmöglichkeit, die Lösung Bonnard die beste. Durch sie wird zwar die Legislative und auch die Exekutive nicht sehr beschränkt. Immerhin nimmt man aber noch Rücksicht darauf, dass ein Preisüberwacher da ist, der von seinen Gesichtspunkten her das Problem anschauen muss, der vor allem auch in der Öffentlichkeit wirkt. Das Volk weiss nicht genau, wer für was zuständig ist. Es wird immer auf den Preisüberwacher losgehen und ihn fragen, wieso er nichts mache. Wir schaffen nämlich einen Preisüberwacher, der praktisch für nichts mehr zuständig ist. Mich nimmt schon wunder, wer da zuletzt noch den Kopf hinhält für diesen Job. Kompetenzen hat er kaum mehr. Überall wird er ausgeklammert, aber nach aussen sollte er dann quasi die Rechtfertigung für alle möglichen Dinge geben. So geht es wirklich nicht!

Das Minimum ist also die Ablehnung des Antrages der Minderheit Müller-Schamachtal, der wiederum hinter den Bundesrat zurückgeht. Das haben wir jetzt einige Male gemacht. Wir können es nicht immer machen, denn der Bundesrat bringt die Minimallösung. Wenn man einen gangbaren Kompromissweg beschreiten will, dann muss man die Lösung Bonnard akzeptieren.

**Weber-Schwyz:** Um den Anforderungen unseres neuen Geschäftsreglementes nachzukommen, nämlich der Pflicht zur Offenlegung, möchte ich hier einleitend zwei Erklärungen abgeben.

1. Ich war seinerzeit Gegner dieses Verfassungsartikels und der dauernden Preisüberwachung. Ich habe den Volksentscheid als Demokrat akzeptiert. Wir haben den Verfassungsauftrag zu vollziehen.

2. Wenn ich den Minderheitsantrag II von Frau Monika Weber unterstütze, dann nicht, weil uns etwa verwand-

tschaftliche oder parteipolitische Beziehungen verbinden, sondern weil er folgerichtig ist und den Erwartungshoffnungen der Stimmbürger entspricht. Ich möchte hier bitten, vor allem nachdem viele Politiker den Weg über kommunale und kantonale Exekutiven gemacht haben, die etwas verschleierte Exekutivoptik wegzulegen und die Optik des Volksvertreters aufzusetzen. Hier geht es um politische Glaubwürdigkeit. Man kann den öffentlich-rechtlichen Geltungsbereich im Bundesverfassungsartikel nicht an erster Stelle nennen und diesen Bereich in den Ausführungsgesetzgebungen einfach ausnehmen oder fast vergessen.

Ein Liberaler macht sich aber hier auch noch andere Überlegungen. Freie Marktwirtschaft kann nur Bestand haben, wenn wir nicht der Marktmacht und den Monopolbetrieben ausgeliefert sind. Diese Monopole treffen wir nicht nur im privaten, sondern auch im öffentlichen Bereich an. Es geht hier auch um den Grundsatz der Rechtsgleichheit. Die Zufälligkeit der Rechtsform einer Trägerschaft darf doch nicht für die Unterstellung unter die Preisüberwachung massgebend sein. Wenn also eine Aktiengesellschaft zu 100 Prozent in öffentlichen Händen ist, wäre sie unterstellt, währenddem Betriebe unter departementaler Direktion oder unter einer Verwaltungskommission der Preisüberwachung entzogen wären.

Wenn wir von Gebilden des öffentlichen Rechts sprechen, so geht es nicht nur um die SBB, die PTT oder die SRG, sondern auch um die Betriebe in den Kantonen und Gemeinden und besonders um die Zweckverbände. Es sind dies Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs, der Verteilung von Elektrizität, von Gas, von Wasser, der Reinigung von Abwässern und der Beseitigung von Kehricht. Die Minderheitsanträge zu den Artikeln 4 und 13 sehen richtigerweise vor, dass alle Unternehmungen des öffentlichen Rechts, deren Preis- und Tariffestlegungen den Entscheiden von Parlamenten oder Gemeindeversammlungen, ja dem Stimmbürger unterstellt sind, lediglich eine Meldepflicht haben. Diese Lösung ist genügend und vernünftig, weil bei diesen Ertscheiden tatsächlich die Volksmeinung einfließen kann. Wo die Entscheidungsbefugnis aber bei Regierungen, bei Departementen, Direktionen, Verwaltungsgremien liegt, ist dem staatlichen Monopoldenken und dem Übereifer Tür und Tor geöffnet. Auch das Parkinsonsche Gesetz ist da immer mit im Spiel, denn Kostendenken und wirtschaftliche Betriebsführung werden bei grossen Tarifpolstern immer mehr verdrängt. Es geht auch hier darum, Preise und Tarife gemäss Saldomethode in vertretbaren Normen zu halten.

Zum Abschluss meiner Ausführungen zitiere ich hier den Bundesrat, der in seiner Botschaft auf Seite 21 sehr zutreffend und klar feststellt, dass «staatliche Marktmacht in aller Regel rechtlich und faktisch besser abgesichert ist als im privaten Bereich». Ein wirklich offenes Eingeständnis. Mit diesem Antrag werden auch die Preiskompetenzen bei landwirtschaftlichen Produkten oder im Versicherungswesen nicht beschnitten. Sie sind ausgenommen gemäss Artikel 14.

Mit einer Zustimmung zu den Anträgen in Artikel 13 sorgen wir für eine verfassungsgemässe Ausgestaltung, für Glaubwürdigkeit und Rechtsgleichheit. Es liegt nicht im Gesamtinteresse, wenn die öffentlichen Unternehmungen einen Freipass erhalten, die privaten Betriebe aber dem Gesetz unterstellt sind. Wir wollen wahrlich keine zusätzlichen Interventionen auslösen, hingegen kann ein Preisüberwacher einer übermütigen öffentlich-rechtlichen Marktmacht von Zeit zu Zeit die vertretbaren Schallgrenzen aufzeigen. Mit der Minderheitsfassung entsprechen Sie der vom Volk gewollten Gleichbehandlung von öffentlichen und privaten Unternehmungen.

**Hess:** Bereits mehrmals ist Artikel 31septies zitiert worden, der bekanntlich Kartelle und kartellähnliche Gebilde des privaten und des öffentlichen Rechts der Preisüberwachung unterstellt.

Im Falle der Kartelle des öffentlichen Rechts haben wir grundsätzlich drei Gruppen von Unternehmungen vor uns:

solche, die ihre Preise autonom festsetzen – wir haben das Beispiel der Bernischen Kraftwerke gehört –, dann solche, deren Preise von der Exekutive festgelegt werden – ich denke hier an die PTT, die SRG oder den Milchpreis –, und schliesslich solche, die von einer Legislative festgesetzt werden, beispielsweise verschiedene kommunale Wasser- oder Elektrizitätsversorgungen.

Der Entwurf des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit sehen nun vor, dass Preiserhöhungen von solchen Kartellen, die von der Legislative oder Exekutive des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde erlassen werden, dem Preisüberwacher vorgängig zu melden sind. Der Preisüberwacher kann nach Untersuchung solcher Meldungen Empfehlungen, aber nicht Verfügungen, erlassen. Der Kommissionsminderheit I geht auch dies zu weit.

Wir haben zu berücksichtigen, dass der Preisüberwacher schliesslich eine Verwaltungsstelle ist, also ein Organ der Exekutive. Wir beantragen Ihnen, nur Preiserhöhungen, die von einer Exekutive erlassen werden, der Meldepflicht und damit der Kontrolle des Preisüberwachers zu unterstellen. Im Gegensatz dazu sollen Preiserhöhungen, die von einer Legislative erlassen oder genehmigt werden, nicht mehr der Preisüberwachung unterstehen. Wir wollen keinen eidgenössischen Preisvogt, der die demokratische Willensbildung einer Legislative, also zum Beispiel unseres Rates, eines kantonalen Parlamentes oder einer Gemeindeversammlung überprüft. Konsequenterweise hat die Kommissionsminderheit I bei Artikel 2 beantragt, Beschlüsse von Legislativen generell von der Preisüberwachung auszunehmen.

Ich komme auch kurz auf den Antrag Bonnard zu sprechen: Der Antrag, dass Exekutiven und Legislativen vor ihrer Entscheidung den Preisüberwacher anhören sollen, scheint mir ebenso verfehlt wie der Antrag des Bundesrates. Wollen wir wirklich, dass ein Legislativorgan in seiner Entscheidungsfindung nicht mehr frei sein soll?

Herr Müller-Scharnachtal hat das Beispiel der Gemeindeversammlung angeführt. Ich denke wieder an unseren Rat. Wollen wir als eidgenössische oder kantonale Parlamentarier, dass wir vor einem Preisbildungsentscheid stets zuerst einen Preisüberwacher anhören müssen? Wollen wir unsere eigene Verantwortung, unsere verfassungsmässigen Rechte selber einschränken, also gleichsam unseren Ast, auf dem wir sitzen, absägen?

Ich beantrage Ihnen daher Zustimmung zur Minderheit I. Das würde bedeuten: Solche Betriebe des öffentlichen Rechts, die ihre Preise autonom festsetzen, unterstehen der ordentlichen Preisüberwachung gemäss Artikel 6 ff. des Gesetzes, von der Exekutive genehmigte Preise unterstehen der Meldepflicht gemäss Antrag des Bundesrates, und von der Legislative festgesetzte Preise wären generell von der Preisüberwachung ausgenommen. Es sind ausschliesslich staatsrechtliche, also grundsätzliche Überlegungen gewesen, die die Minderheit I zu diesem Antrag geführt haben. Das als «Partikulärinteressen» zu verunglimpfen, wie das Frau Uchtenhagen gemacht hat, muss ich doch mit allem Grund zurückweisen.

**M. Butty**, rapporteur: Après ces interventions très intéressantes qui révèlent l'importance du problème que nous abordons, deux remarques s'imposent. Selon le mandat constitutionnel qui nous est imparti par l'article 31<sup>supplémentaire</sup>, les cartels et organisations analogues de droit privé et de droit public sont soumis à la surveillance des prix. On ne saurait ignorer ce premier élément.

Par ailleurs, comme plusieurs intervenants l'ont relevé au sein de la commission, il est effectivement «hautement discutable» – comme le dit le Conseil fédéral dans son message – de soumettre les hausses décidées par les plus hautes autorités législatives et exécutives à la surveillance ordinaire des prix. En effet, le peuple peut, à l'occasion des scrutins populaires, contrôler les décisions prises par les autorités responsables. Il y a là incontestablement deux facteurs de distorsion entre le mandat constitutionnel, d'une part, et l'analyse des motivations, d'autre part, qui sont très

différentes pour les corporations de droit public et celles de droit privé.

La majorité de votre commission estime que le Conseil fédéral a trouvé une solution intermédiaire tout à fait raisonnable tenant compte à la fois du mandat constitutionnel et des nécessités et responsabilités politiques des autorités exécutives et législatives.

Le système de la recommandation proposé par le Conseil fédéral nous paraît ainsi le plus opportun. Si le Surveillant dispose non pas d'un pouvoir de décision, mais seulement de recommandation à l'endroit des autorités, ces dernières doivent être assujetties à l'obligation d'annoncer préalablement les augmentations de prix; tel n'est pas le cas – après la décision que vous avez prise tout à l'heure – pour les corporations et les entreprises, cartels ou organisations analogues de droit privé. En outre, le Surveillant des prix peut publier ses recommandations. Il aura en main un moyen psychologique de pression et d'information, *a posteriori*. C'est un peu ce que M. Bonnard appelait la pratique du bâton, du père fouettard, mais après coup. Il serait évidemment préférable de prévenir.

Les propositions de minorité sont aussi très différentes. Selon celle de M. Müller-Scharnachtal, seuls les exécutifs sont soumis au système de la recommandation tandis que les législatifs échappent à toute surveillance, recommandation ou décision. J'ai été surpris d'entendre des intervenants mentionner à ce propos les CFF. Les CFF ne sont pas assujettis au régime de l'article 13 qui ne concerne que les autorités exécutives ou législatives régies par le droit ordinaire et non pas par une loi spéciale. L'article 13 concerne les PTT, la SSR ou d'autres autorités exécutives ou législatives. Il pourrait être par exemple appliqué lors de la fixation du prix de l'électricité ou de l'eau par les autorités exécutives ou législatives cantonales ou communales. Nous reviendrons aux CFF lors de la discussion de l'article 14. Mme Weber demandera alors que les CFF soient également assujettis à la surveillance ordinaire des prix.

La minorité I préconise la surveillance des augmentations décidées uniquement par les autorités exécutives tandis que la minorité II propose que cette surveillance ne concerne que les hausses décidées par les autorités législatives. La commission quant à elle s'est ralliée à la solution moyenne prônée par le Conseil fédéral.

M. Bonnard a en outre déposé devant notre conseil une proposition reprenant et précisant ce que nous voulons et ce que veut le Conseil fédéral. Sa formulation paraît plus claire que celle de la majorité de la commission. Je ne peux, au nom de la commission, vous dire de soutenir cette proposition. Personnellement, je la soutiendrai parce qu'elle rejoint celle du Conseil fédéral et de la majorité de la commission et qu'elle exprime plus clairement la volonté de trouver une solution moyenne. Selon la proposition de M. Bonnard, la recommandation du Surveillant des prix figurerait dans la décision, elle se ferait donc d'office, avant que les autorités ne décident.

Je vous ai présenté les diverses propositions. A vous de trancher. Permettez-moi, en conclusion, de vous rappeler que nous devons respecter le mandat constitutionnel qui nous a été imparti. Le respecter, c'est aussi le respecter dans des limites raisonnables car il faut faire une distinction entre les autorités politiques élues par le peuple et contrôlées par lui et d'autres cartels et organisations analogues. Je vous recommande de vous rallier à la proposition de la majorité de la commission et de refuser celle des deux minorités. Quant à moi, je soutiendrai celle de M. Bonnard.

**Auer**, Berichterstatter: Ich gestatte mir, etwas ausführlicher auf das Problem der öffentlichen Unternehmen einzugehen. Verschiedene Vorredner haben gesagt, die Verfassung sei eindeutig. Eindeutig sei auch gewesen, dass die Initianten in der Kampagne gesagt hätten, die öffentlichen Unternehmen seien der Preisüberwachung zu unterstellen. Ich zitiere: «Doch auch gegenüber öffentlichen Monopolen ist der Bürger ausgeliefert: PTT, SBB, Gas, Wasser, Elektrisch, Verkehrsbetriebe, Spitäler (usw.)» An anderem Orte: «Auch die

Preise von öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Monopolen sind zu überwachen.» (Referentenführer des Konsumentenforums der deutschen Schweiz.) Kaminfegermeistertarife, landwirtschaftliche Preise usw. wurden genannt. «Wer sich vor staatlichem Preisdiktat absichern will, stimme ja.» («BLZ», 20. November 1982.)

Interessant ist in diesem Zusammenhang eine Verlautbarung des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes nach der Abstimmung. Der Gewerkschaftsbund ist der Meinung, auch die Preise der öffentlichen Unternehmen seien zu unterstellen, jedoch «...ausser sie seien durch Exekutive, Legislativen oder Volksabstimmungen festgelegt». («NZZ», 11. Oktober 1983.) Nach dieser Aufzählung von Behörden bleibt *de facto* nicht mehr viel übrig!

Bundesrat Stich sagte in einem Interview am 12. April 1984 in der «Weltwoche»: «Man muss einfach sehen, dass zwischen dem Initiativtext und den im Abstimmungskampf vorgebrachten Argumenten eine Diskrepanz besteht.»

Wiederum die Initianten: «Die Preisüberwachung will nur dort eingreifen, wo der Wettbewerb nicht mehr spielt. 55,5 Prozent der im Konsumentenpreisindex erfassten Preise kommen nicht durch freien Wettbewerb zustande.» (S. Filliol, Präsidentin der Basler Konsumenten-Vereinigung, in «BLZ», 20. November 1982.) Weil hier kein Wettbewerb herrsche, sei es Sache des Preisüberwachers, festzulegen, welche Preise durchsetzbar wären, wenn Wettbewerb vorläge (Referentenführer des Gegenkomitees zur Abstimmung vom 28. November 1982). Es ist also eine ziemlich theoretische Überlegung, bei einem Wasserwerk oder bei den Brieftaxen einen wettbewerbspolitisch angemessenen Preis anzunehmen, da ja hier öffentliche Monopole vorliegen. Werden diese unterstellt, muss der Preisüberwacher von anderen Kriterien ausgehen als bei Eingriffen in das Preisgefüge der Privatwirtschaft.

Beim Studium der Presseartikel, die damals erschienen sind, und der Referate, die gehalten wurden, ist mir aufgefallen, dass die Befürworter relativ wenig von den öffentlichen Unternehmen gesprochen haben. Generell sagten sie, diese seien zu unterstellen. Die Gegner der Initiative sprachen merkwürdigerweise auch nicht darüber. Die Problematik wurde offensichtlich überhaupt nicht erörtert. Dennoch: Man muss annehmen, dass das Volk die öffentlichen Unternehmen unterstellen wollte. Herr Weber und Herr Aliesch haben hier ja Konsequenz verlangt.

Auffallend ist auch, dass in der ausgiebigen Debatte im Nationalrat über die Initiative die Problematik der Preisüberwachung bei öffentlichen Unternehmen kaum erwähnt worden ist. Kommissionssprecher Ammann-Bern sagte, die SBB seien zwar im Wettbewerb, «doch möchten wir den Preisüberwacher sehen, welcher den SBB eine Tarifierhöhung als missbräuchliche Massnahme rückgängig machen könnte» («Amtliches Bulletin», 1982, Seite 102). Mit einer Preisüberwachung könnten die Bahnen überdies nicht aus ihrer Defizitwirtschaft herausgebracht werden (Seite 128). Herr Walter Biehl sagte, der gemischtwirtschaftliche und der öffentliche Teil der Wirtschaft «entgeht völlig der Eingriffsmöglichkeit der Wettbewerbspolitik» (Seite 113). Ein wettbewerbspolitischer Preisüberwacher könne daher eine Ersatzfunktion ausüben. Bei einer Preisüberwachung, wie sie seinerzeit im Kartellgesetz vorgesehen war, wären die PTT nicht unterstellt gewesen. Nach jener der Initiative wären sie unterstellt (Seite 114).

Herr Allenspach fragte: «Wie hoch wäre bei den PTT die wettbewerbspolitisch richtige Brieftaxe?» (Seite 119). Auch Herr Koller (Seite 125f.) und Präsident Ammann äusserten sich in diesem Sinne, sagten aber auch nicht, wie man es in der Praxis machen solle. Herr Bundesrat Honegger sagte (Seite 130ff.), es sei eine Illusion, einzugreifen, wenn Preise auf gesetzlicher Grundlage festgelegt seien. Der Preisüberwacher müsste SBB- und PTT-Tarife auf Zweckmässigkeit und Marktgerechtigkeit untersuchen. Auch im «Bundesbüchlein», das wir auf die Volksabstimmung hin bekommen haben, wird das Problem nicht erwähnt.

Angesichts des Verfassungsartikels und der offensichtlich vom Volk geäusserten Meinung sind wir in einem Konflikt –

das wird auch in der Botschaft gesagt (Ziff. 235, Seite 9) –, weil es eben auch andere Bestimmungen der Verfassung gibt. Der Bundesrat meint in der Botschaft, es sei «äusserst kontrovers». Herr Bundespräsident Furgler sagte in der Kommission und im Eintreten: «Es kann aber nicht der Sinn der Preisüberwachung sein, dem Preisüberwacher Verfügungsbefugnisse gegenüber den obersten Gremien in unserem Staatswesen einzuräumen. Staatsrechtliche Bedenken sprechen gegen eine solche Lösung.» An anderer Stelle zum Einbezug der öffentlichen Betriebe: «Von Parlament und Exekutive demokratisch getroffene Entscheide sollen nicht nachträglich, gleichsam völlig frei, durch den Preisüberwacher, auch wenn er noch so qualifiziert wäre, neu ergründet bzw. begründet werden. Dort, wo vom Volk gewählte Behörden für etwas zuständig sind, muss die Preisüberwachung anders geordnet werden als dort, wo dies nicht zutrifft.»

Der Bundesrat schlägt als Mittelweg vor, der Preisüberwacher solle kein Verfügungsrecht erhalten, wohl aber ein Empfehlungsrecht. Damit dieses Recht etwas mehr Gewicht habe, soll er seine Stellungnahme veröffentlichen können. Die konsequente Lösung wäre, wenn die öffentlichen Unternehmen in gleicher Weise unterstellt würden wie die privaten, denn sie sind – auch wenn sie klein sind – fast immer machtmässig. Ein Beispiel wäre das Wasserwerk einer kleinen Gemeinde. Der Konsument kann nicht ausweichen, er kann das Wasser nicht im Nachbardorf holen.

Diese konsequenteste Lösung ist merkwürdigerweise in der Kommission nicht vorgeschlagen worden, mit der Begründung, eine weitergehende Preisüberwachung wäre praktisch die Einführung eines «*cour constitutionnelle*», einer vierten Gewalt, die Entscheide von Legislative und Exekutive umstossen könnte. Die Legislative sei schliesslich die Volksvertretung, *par définition*, man könne nicht eine Einzelperson über das vom Volk gewählte Parlament stellen. Es könne nicht Sinn dieser Verfassungsnorm sein, andere Verfassungsnormen und bestehende staatliche Institutionen aus den Angeln zu heben. Falls man weitergehe als die Empfehlung, wie der Bundesrat vorschlägt, würde man die bestehenden Rechte von Legislativen und Exekutiven wesentlich einschränken.

Sie sehen eine Differenzierung bei den verschiedenen Anträgen auf der Fahne: anstelle der ganz konsequenten Lösung – dass man nämlich alle öffentlichen Unternehmen gleich behandelt – schlägt die Minderheit in Artikel 13 Absatz 4 vor, dass die Legislativen ausgenommen, die Exekutiven aber voll dem Preisüberwacher unterstellt werden. Es wird also hier kein Unterschied zwischen Exekutiven öffentlicher Unternehmen und privaten Unternehmen gemacht, wobei allerdings einschränkend bemerkt wird, bei der Beurteilung der Preise öffentlicher Unternehmen seien «allfällige übergeordnete öffentliche Interessen» zu berücksichtigen.

Der Minderheitsantrag in Artikel 13 Absatz 4 ist die konsequente Fortsetzung des Antrages der Minderheit II in Absatz 1. Beide zusammen sind in der Kommission mit 3 zu 10 Stimmen abgelehnt worden. Die Begründung für diese «halbkonsequente Lösung» haben Sie vorher gehört. Gegen den Miteinbezug auch von Exekutiventscheiden in das Gesetz wurden in der Kommission die bereits erwähnten staatsrechtlichen und staatspolitischen Bedenken geäussert. Es wäre – wurde überdies gesagt – eine «unerträgliche Unterordnung», wenn der Preisüberwacher Entscheide des Bundesrates umstossen könnte. Die Antragstellerin sagte freilich, sie hätte keine Angst, dass sich ein Konflikt zwischen Bundesrat und Preisüberwacher ergeben könnte. Sie ist überzeugt davon, dass es zu einvernehmlichen Lösungen kommen würde. Das wäre zu hoffen.

Auf der einen Seite sind die Rechte des Bundesrates in Gesetzen festgelegt; wir würden sie hier auf der anderen einschränken. Massgebend ist nicht die Hoffnung auf ein gutes Einvernehmen von Preisüberwacher und Bundesrat, sondern massgebend ist der Wortlaut des Gesetzes!

Um generell Klarheit zu schaffen und die Legislativen überhaupt aus dem Gesetz auszuklammern, schlägt Herr Müller-Schamachtal konsequenterweise vor, dies schon bei Artikel

2 zu sagen. Dieser Antrag lag in der Kommission nicht vor. Es hat auf der Fahne nicht 13 Unterschriften, wie Herr Müller zuvor gesagt hat, sondern nur 12. Das ist zwar immer noch eine Mehrheit, aber offenbar hat Herr Müller die Zusatzbezeichnung «Scharnachtal» mitgezählt...

Als praktikablen, zumindest dem Sinne der Verfassung entsprechenden Mittelweg schlägt der Bundesrat, wie erwähnt, in Artikel 13 Absatz 1 diese Empfehlung vor. Mit 9 zu 6 Stimmen zog die Kommission diese Lösung dem Minderheitsantrag I (Müller-Scharnachtal) vor, mit der Präzisierung, die Meldung habe nicht vorgängig der Preiserhöhung zu erfolgen, sondern «vor dem endgültigen Entscheid» darüber. Die Mehrheit machte geltend, es sei nicht einzusehen, weshalb man bei einer Meldepflicht mit blosser nachträglicher Empfehlungsrecht zwischen Legislative und Exekutive unterscheiden sollte.

Die Minderheit I klammert also die Legislativen aus; es ist nur von den Exekutiven die Rede. Demgegenüber verlangt die Minderheit II bei Artikel 13 Absatz 1 eine Meldepflicht der Legislativen, unterstellt aber in Absatz 4 die Preisbeschlüsse von Exekutiven voll dem Preisüberwachungsgesetz. Dieser Antrag, zusammen mit Artikel 13 Absatz a, wurde in der Kommission mit 3 zu 10 Stimmen abgelehnt.

Der Antrag Bonnard lag in der Kommission nicht vor. Er geht weiter als der Bundesrat, aber er entzieht dem Preisüberwacher das Mittel der Publizität. Der Bundesrat kann nach seiner Fassung mit Publizität etwas nachhelfen. Nur geht es hier immer um Preise von öffentlichen Unternehmen, also um Preise, die vor allem, wenn ein Streit entsteht, immer auch schon publik sind...

Gestatten Sie mir abschliessend eine letzte Bemerkung zur Problematik der Preisüberwachung öffentlicher Unternehmen: In einem Artikel zugunsten der Preisüberwachung heisst es: «Papa Staat soll nicht zum Schmarotzer an den Konsumenten werden und seine leeren Kassen auf diesem Umweg sanieren können» (H. Weder in «BaZ» vom 23. Oktober 1984). Nun ist dieser «Papa Staat» ja identisch mit den Konsumenten! Also hier beisst sich die Katze in den eigenen Schwanz. Was schaut denn bei einer Intervention des Preisüberwachers bei öffentlichen Betrieben heraus? Hier geht es nicht um eine Monopol- oder Kartellrente, sondern hier liegt letztlich ein Umverteilungsproblem vor: Die Öffentlichkeit «spart» zum Beispiel durch einen Entscheid des Preisüberwachers 30 Millionen Franken; aber die gleiche Öffentlichkeit bekommt weniger als 30 Millionen in ihre Kasse. Es muss irgendwie anders gedeckt werden, meistens durch Steuern, die ihrerseits ein Umverteilungsproblem sind.

Mit einer echten Einsparung hat das nichts zu tun, mit Inflationsbekämpfung noch weniger. Letzteres ist vor allem Sache der Nationalbank. Wer profitiert eigentlich? Es profitiert möglicherweise ein kleiner Kreis, aber letztlich ist es ja die Öffentlichkeit, die es ausgleichen muss. Geschieht dies durch Steuern, dann haben Sie wieder das Umverteilungsproblem. Dabei ist die These überholt, dass eine indirekte Steuer – und Preiserhöhungen öffentlicher Güter wirken sich in der Regel wie indirekte Steuern aus – immer unsozial und direkte immer sozial seien. Ich kenne eine Gemeinde, wo viele reiche Leute mit Schwimmbassins wohnen; diese hat nicht zuletzt deshalb den Wasserpreis erheblich erhöht, und davon profitieren alle!

Sie sehen also: Neben dem erwähnten staatsrechtlichen stellt sich ein Verteilungsproblem, und dazu sind die Antworten sehr schwer zu geben.

**Bundespräsident Furgler:** Sie sind über den Tatbestand und über die Streitpunkte derart umfassend informiert, dass ich nichts wiederholen will, was soeben vom Präsidenten der Kommission und vom Berichterstatter zu den Anträgen gesagt worden ist. Ich halte folgendes fest:

**Antrag Bonnard:** Nebst verschiedenen rein redaktionellen Änderungen will der Antragsteller die Veröffentlichung der Empfehlungen des Preisüberwachers nicht diesem überlassen, sondern den Legislativ- und Exekutivbehörden übertragen. Die Behörden haben nach der beantragten Fassung die Stellungnahme des Preisüberwachers in jedem Falle dem

Entscheid anzufügen. Folgen sie dieser Stellungnahme nicht, so haben sie dies zu begründen. Die Entscheidkompetenz ist eindeutig, genauso wie der Bundesrat es Ihnen vorschlägt, bei den zuständigen legislativen oder exekutiven Behörden. Im Vergleich zur bundesrätlichen Fassung verlangt der Antrag insbesondere bei der Nichtbeachtung der Empfehlungen des Preisüberwachers zusätzliche Informationen. Dieser Weg ist durchaus gangbar. Ich sehe aus der Sicht des Bundesrates keine Schwierigkeiten, ihm zu entsprechen.

Der zweite Punkt, aus dem Sie die Gewichtung der vom Bundesrat – auch wenn Sie die Formel Bonnard übernehmen – gewollten Entscheidungsfindung erkennen. Praktische Fälle: Es wurde hier mehrfach gesagt, dieser Preisüberwacher werde nun zu schwach, er könnte nichts mehr tun. Dem ist nicht so; wobei ich vorausschicke: Auch wir, bei allem ehrlichen Bemühen, könnten nicht Wunschvorstellungen der Initianten nachgeben, sondern wir mussten dem, was im Verfassungstext rechtens geworden ist, die staatsrechtlichen Grundsätze unseres Staatswesens gegenüberstellen.

Ich unterteile folgende Gruppen: Den allgemeinen Massnahmen zur Verhinderung missbräuchlicher Preiserhöhungen und Preisbeibehaltungen sind gemäss Artikel 6 bis 10 unterstellt, wenn Sie diesen Anträgen des Bundesrates folgen: Preise von Waren und Leistungen – mit Ausnahme dessen, was Sie gestrichen haben; Kredite – bei Kartellen und kartellähnlichen Organisationen des privaten und öffentlichen Rechts; ausgenommen, Artikel 13, Preise der Waren und Leistungen von Kartellen und kartellähnlichen Organisationen des privaten und öffentlichen Rechts, die von der Legislative oder der Exekutive des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde festgesetzt oder genehmigt worden sind; ausgenommen, Artikel 14, Preise der Waren und Leistungen von Kartellen und kartellähnlichen Organisationen des privaten und öffentlichen Rechts, deren Überwachung bereits aufgrund anderer bundesrätlicher Vorschriften erfolgt.

Gewichten Sie das selbst anhand von folgendem, wirklich knapp gefasstem Katalog, einfach, um die Entscheidungsfindung für Sie zu erleichtern (Beispiele von Waren und Leistungen, die den Massnahmen nach Art. 6 bis 10 unterstehen): Autonom festgesetzt werden dementsprechend der Bierpreis durch die Brauereien, Wirte, Ladengeschäfte; der Strompreis durch die Bernischen Kraftwerke beispielsweise, Preise durch gemischtwirtschaftliche Organisationen, Preise für Werbezeit durch die AG für das Werbefernsehen. Das wird unter Artikel 6 bis 10 fallen, weil es sich um Preise für Waren und Leistungen handelt, die von Kartellen und kartellähnlichen Organisationen des privaten oder öffentlichen Rechts festgesetzt werden.

Durch eine administrative Behörde festgesetzt oder genehmigt werden beispielsweise Preise für Pulver und Munition der bundeseigenen Pulver- und Munitionsfabriken (staatliche Organisation), durch die Kriegsmaterialverwaltung (preisfestsetzende Behörde).

Heilmittel: Die Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel begutachtet auch den Preis und verhindert grobe Missbräuche. Sie stützt ihre Tätigkeit auf kantonrechtliche Vorschriften ab. Es gilt hier der allgemeine Rechtsgrundsatz, wonach Bundesrecht kantonales oder kommunales Recht bricht. Die IKS hat schon, wie Sie wissen, während der Jahre 1973 bis 1978 mit der Preisüberwachung zusammengearbeitet.

Zweite Gruppe von Beispielen: Waren und Leistungen, deren Preise den Massnahmen nach Artikel 13, also Preisfestsetzungen und -genehmigungen durch Legislative oder Exekutive, unterstehen (wobei ich hier wirklich nur Beispiele aufgreife, weil wir nicht prüfen, ob bei den Beispielen, die ich jetzt nenne, der Tatbestand eines Kartells oder einer kartellähnlichen Organisation erfüllt wäre, wie es der Preisüberwacher tun müsste und wie wir es tun müssten). Sicher fallen unter Artikel 13 Preise für Waren und Leistungen wie die der PTT. Da haben Sie teils den Bundesrat, teils das EVED, die die Taxen des Post- und Fernmeldeverkehrs festsetzen. Ich habe das in der Kommission einlässlich darge-

stellt, nachzulesen im Protokoll der Sitzung vom 16. November 1984, Seiten 56/57. SRG: Der Bundesrat setzt die Konzessionsgebühr für die Programme fest. Wichtige inländische Agrarprodukte, Produktionspreise, vereinzelte Preise auf Verarbeiter- und Konsumstufe: Im Rahmen der Landwirtschaftsgesetzgebung setzt der Bundesrat die Produzentenpreise fest. Beispiele für Legislative oder Exekutive eines Kantons: Kaminfegergebühr: Im Rahmen der Feuerpolizei-gesetzgebung legt der Regierungsrat zum Beispiel im Kanton Bern den Kaminfegertarif fest. Nehmen Sie noch das Beispiel einer Legislative oder Exekutive einer Gemeinde: die Gas- und Elektrizitätstarife zum Beispiel der Stadt Lausanne werden von der Exekutive dieser Stadt festgesetzt. Dann haben Sie noch eine letzte Gruppe von Beispielen: Waren und Leistungen, deren Preise nach Artikel 14 – also anderen bundesrechtlichen Preisüberwachungs-Vorschriften – unterstehen. Darunter fallen zum Beispiel die Privatversicherungsprobleme. Das Bundesamt für Privatversicherungen genehmigt die Tarife dieser Versicherungseinrichtungen. Darunter fallen Medikamente, Analysen. Das Bundesamt für Sozialversicherung legt die Vergütungen für die Heilmittel und die Analysen fest, die von der Kranken- und Unfallversicherung übernommen werden. Leistungen von Medizinalpersonen und Heilanstalten: Die Tarife und Taxen für die Leistungen von Medizinalpersonen werden von der Kantonsregierung genehmigt. Dann schliesslich noch: Landwirtschaftliche Produkte auf Import-, Verarbeiter- und Verbraucherstufe mit sogenannt geschützten Warenpreisen, die nach dem Bundesgesetz über die geschützten Warenpreise teils von uns, im Bundesrat, teils durch mein Departement, teils durch die Preiskontrolle überwacht werden. Und *last but not least* die SBB. Sie wissen, dass die Tarife durch das Bundesamt für Verkehr genehmigt werden müssen. Es lag mir daran – ich entschuldige mich für die rasche Sprechweise, aber ich kenne Ihren Zeitplan –, hier anhand von Beispielen diese Gruppen einzubringen, die Ihnen zeigen, dass im Sinne des Verfassungsauftrages ein guter Preisüberwacher – und den werden wir finden – auch gute Politik machen kann.

*Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire*

Für den Antrag der Minderheit I	84 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	66 Stimmen

*Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit	107 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	52 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit	12 Stimmen
Für den Antrag Bonnard	136 Stimmen

**Art. 2 und 4 – Art. 2 et 4**

Siehe Seite 211 hlervor – Voir page 211 ci-devant

**Präsident:** Damit entfallen die Anträge der Minderheit.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.35 Uhr*

*La séance est levée à 12 h 35*

**Neunte Sitzung – Neuvième séance**

Freitag, 8. Februar 1985, Nachmittag

Vendredi 8 février 1985, après-midi

14.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Koller Arnold

84.058

**Preisüberwachung. Bundesgesetz  
Surveillance des prix. Loi**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 211 hiavor – Voir page 211 ci-devant

**Art. 14**

Antrag der Kommission

**Abs. 1**

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Minderheit**

(Weber Monika, Chopard, Jaggi, Meizoz, Neukomm, Ruffy, Uchtenhagen)

Preise von Kartellen und ähnlichen Organisationen, für deren Beurteilung noch andere bundesrechtliche Vorschriften bestehen, sind der Preisüberwachung im Sinne dieses Gesetzes unterstellt.

**Abs. 2**

Mehrheit

... den Zielen ihrer Überwachung vereinbar ist. (Rest des Absatzes streichen)

**Minderheit I**

(Uchtenhagen, Chopard, Jaggi, Keller, Meizoz, Neukomm, Ruffy, Weber Monika)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Minderheit II**

(Weber Monika, Chopard, Jaggi, Meizoz, Neukomm, Ruffy, Uchtenhagen)

Der Preisüberwacher konsultiert die gemäss den anderen bundesrechtlichen Vorschriften für die Preisbeurteilung zuständige Behörde.

**Abs. 3**

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Minderheit**

(Weber Monika, Chopard, Jaggi, Meizoz, Neukomm, Ruffy, Uchtenhagen)

Verfahren, Rechtsschutz und Straffolgen richten sich nach den Vorschriften des vorliegenden Gesetzes.

**Antrag Rüttimann****Abs. 1**

Preise von Kartellen und ähnlichen Organisationen, deren Überwachung bereits aufgrund anderer bundesrechtlicher Vorschriften oder durch die Oberaufsicht kantonaler oder kommunaler Legislativen erfolgt, ...

**Art. 14**

Proposition de la commission

**Abs. 1**

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Minorité**

(Weber Monika, Chopard, Jaggi, Meizoz, Neukomm, Ruffy, Uchtenhagen)

Les prix de cartels et d'organisations analogues, dont l'appréciation est en outre soumise à d'autres dispositions de droit fédéral, sont soumis à la surveillance des prix au sens de cette loi.

**Al. 2**

Majorité

... régime de surveillance particulier. (Biffer le reste de l'alinéa)

**Minorité I**

(Uchtenhagen, Chopard, Jaggi, Keller, Meizoz, Neukomm, Ruffy, Weber Monika)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Minorité II**

(Weber Monika, Chopard, Jaggi, Meizoz, Neukomm, Ruffy, Uchtenhagen)

Le Surveillant des prix consulte les autorités compétentes pour l'appréciation des prix selon les autres prescriptions du droit fédéral.

**Al. 3**

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Minorité**

(Weber Monika, Chopard, Jaggi, Meizoz, Neukomm, Ruffy, Uchtenhagen)

La procédure, la protection juridique et la poursuite pénale sont déterminées par les prescriptions de la présente loi.

**Proposition Rüttimann****Al. 1**

Les prix de cartels et d'organisations analogues, qui sont déjà soumis à une surveillance en vertu d'autres prescriptions de droit fédéral ou de la haute surveillance exercée par les législatifs cantonaux ou communaux,...

**Abs. 1 – Al. 1**

Frau Weber Monika, Sprecherin der Minderheit: Bei diesem Artikel 14 handelt es sich um eine sehr gewichtige Entscheidung, die wir zu treffen haben. Wir sind der Meinung, dass die sogenannten «administrierten» Preise – diejenigen, die bereits einer Kontrolle unterstehen – alle der Preisüberwachung unterstellt werden müssen. Ich möchte Ihnen sagen, dass sämtliche fünf Konsumentenorganisationen dieser Meinung sind. Wir glauben, dass eine solche Unterstellung zu vermehrter Transparenz führt. Es ist sehr eigenartig, mit welchem Eilan die Mehrheit der Kommission nicht einmal mehr eine Verbindung zwischen einer wettbewerbsorientierten Preisüberwachung, und den bestehenden Preiskontrollen aufrechterhalten will.

Man stelle sich den Bürger vor, dem man nun erklären muss, dass die Preiserhöhung zum Beispiel einer Versicherungsgesellschaft von einer anderen Preisüberwachung als derjenigen des Preisüberwachers behandelt werden muss. Ich glaube, es ist doch so, dass gerade diese Preise, die aus der Versicherungsbranche kommen, und Preise, die die Medikamente betreffen, sehr oft Anlass zu irgendwelchen Unruhen des Bürgers geben. Zumindest ist es so, dass in den Beratungsstellen der Konsumentenorganisationen diese sogenannten administrierten Preise immer wieder zu Fragen

Anlass geben. Deshalb möchte ich Sie bitten, daran zu denken, das man das alles koordiniert, dass nach aussen ein Preisüberwacher da ist, der die ganze Sache repräsentiert. Das heisst nicht, dass man nicht weiterhin diese Preise dort bestimmen lassen kann, wo sie schon jetzt bestimmt werden. Aber man muss eine gewisse Koordination, sprich Konsultationspflicht, einführen.

Man kann also die bestehenden Kontrollen ruhig so weiter funktionieren lassen. Aber ich bin der Meinung, dass alles unter demselben Dach, unter dem neugeschaffenen Gesetz der Preisüberwachung stehen muss. Ich bitte Sie insofern, den Minderheitsantrag zu unterstützen.

Es ist klar, dass zu diesem Minderheitsantrag auch der Minderheitsantrag II gehört, wo der Preisüberwacher als aktives Glied in der Kette agiert und nicht nur konsultiert wird, sondern: er selber konsultiert die entsprechenden Behörden.

Wir haben bei Artikel 13 einen Kompromiss gefunden. Ich möchte an Sie appellieren, dass Sie auch bei Artikel 14 nicht der Minimallösung zustimmen. Ich glaube, was die Mehrheit uns präsentiert, ist wirklich unter jeglicher Kritik. Es ist etwas, das völlig ausserhalb der Preisüberwachung liegt, und ich glaube, da käme der Bürger einfach nicht mehr draus.

Ich möchte Sie also bitten, meinen Antrag zu unterstützen (Minderheitsantrag und Minderheitsantrag II).

**Rüttmann:** Im Gegensatz zu Frau Weber möchte ich diesen Artikel 14 noch etwas ausdehnen. Wir haben vernommen, dass unter die Befreiung von der Preisüberwachung auch die Versicherungsaufsicht der privaten Versicherungen fällt. Ich möchte Ihnen beantragen, diese Befreiung auch auf die öffentlich-rechtlichen Gebäudeversicherungen auszudehnen. Es geht hier konkret um die öffentlich-rechtlichen Versicherungen, die keine Gewinne erzielen, deren Verwaltungsgremien von den politischen Behörden gewählt werden und die der Oberaufsicht der kantonalen Parlamente unterstehen.

Wesentlich ist, dass diese im öffentlichen Interesse bestehenden Versicherungsanstalten grundsätzlich keine Gewinne erzielen dürfen. Vielmehr werden die Versicherungsprämien, also ihre Einnahmen, je nach Schadenverlauf und entsprechend den gesetzlichen Vorgaben – wie Speisung von sogenannten Lösch- und Brandbekämpfungsfonds und Schaffung einer gesetzlichen Reserve – jährlich festgelegt. Insgesamt darf als gesichert betrachtet werden, dass eine Überwachung der Prämien einer solchen Anstalt wegen der gesetzlich vorgeschriebenen Verwendung für soziale Ziele und des Ausschlusses von der Erzielung von Gewinnen nicht erforderlich ist.

Die Preis- und Prämienüberwachung dürfte aber auch auf praktische Schwierigkeiten stossen. Die Prämien müssen aufgrund verschiedener Kriterien gebildet werden. Hingegen ist es dem pflichtgemässen Ermessen der Verwaltungsgremien übertragen, die Versicherungsrisiken nach politischen und fachlichen Erwägungen einerseits abzuschätzen und andererseits zu kalkulieren. Es ist aber wirklich fraglich, ob der Preisüberwacher aus wettbewerbspolitischer Sicht hier einwirken und folgerichtige Entschlüsse fassen könnte. Jedenfalls müsste befürchtet werden, dass eine verfügte Prämienkürzung zwangsläufig zum Abbau der Leistungen vor allem an die Gemeinden führen müsste, was nicht im Interesse der Betroffenen sein dürfte. Entscheidend scheint mir aber, dass die Prämienfestsetzung der Verwaltungen der Oberaufsicht der kantonalen Parlamente untersteht. Die öffentlich-rechtliche Anstalt hat dem Parlament alljährlich einen Geschäftsbericht zu unterbreiten, welcher der Genehmigung dieser politischen Oberaufsichtsbehörde bedarf. Deshalb beantrage ich Ihnen, solche Organisationen, die der Oberaufsicht der Legislative unterstehen, von der Preisüberwachung auszunehmen. Ich habe Ihnen nun ein Beispiel genannt; es könnte noch weitere auf kantonaler Ebene geben, aber sie könnten auch auf Gemeindeebene eintreten. Ich bitte Sie, meinem Abänderungsantrag zuzustimmen.

**Allenspach:** Artikel 14 hat meines Erachtens weitreichende Bedeutung. Es gibt in verschiedenen Bereichen administrative Preise. Der Gesetzgeber hatte ganz bestimmte Gründe, diese administrierten Preise vorzusehen. Er hat auch klargelegt, in welcher Weise die Preisbildung vorgenommen werden muss. Zum Teil hat der Gesetzgeber dieses Kontroll- und Preisgenehmigungsrecht des Bundes verfügt, weil er ungünstige Auswirkungen des Preiswettbewerbes auf die Konsumenten befürchtet hat. Das lässt sich am Beispiel der Versicherungen ganz deutlich nachweisen.

Artikel 1 des Versicherungsaufsichtsgesetzes verpflichtet den Bund, zum Schutze der Versicherten die Aufsicht über die privaten Versicherungseinrichtungen auszuüben. Die Aufsichtsbehörden haben gemäss Artikel 17 dieses Gesetzes insbesondere darüber zu wachen, dass die Solvenz der Versicherungen erhalten bleibt. Deshalb blieben wir ja auch bis anhin von Versicherungspleiten in unserem Lande verschont. Die Aufsichtsbehörde prüft gemäss Artikel 20, «... ob sich die vorgesehenen Prämien in einem Rahmen halten, der einerseits die Solvenz der einzelnen Versicherungseinrichtungen und andererseits den Schutz der Versicherten vor Missbrauch gewährleistet».

Weil der Schutz der Versicherten vor Missbrauch bei der Preisbildung bereits eine Bundesaufgabe ist, die dem Bundesamt für Privatversicherungen übertragen ist, würde diese Unterstellung der Versicherungstarife unter die Preisüberwachung letztlich bedeuten, dass der Preisüberwacher als eine Art Oberaufsichtsbehörde des Bundes prüft, ob das Bundesamt für Privatversicherungen der gesetzlichen Aufgabe nachkommt. Das ist aber nicht die Aufgabe des Preisüberwachers, das ist die Aufgabe des Parlamentes und der Geschäftsprüfungskommission.

Ähnliche Beispiele liessen sich im Unfallversicherungsgesetz, im Krankenversicherungsgesetz und im Gesetz über die berufliche Vorsorge finden. Die Unterstellung dieser Bereiche würde entweder einen grossen Leerlauf oder aber das Eingeständnis bedeuten, dass die zuständigen Bundesstellen ihre Aufgabe nicht erfüllen.

Im Grunde genommen ist es doch paradox, was der Gesetzgeber hier tun soll. In einer ersten Phase schränkt der Gesetzgeber durch die Kontrolle und die Preis- und Tarifgenehmigungsvorschriften den Wettbewerb ein, weil er vom Wettbewerb ungünstige Auswirkungen erwartet. In der zweiten Phase wird dann unter Berufung auf den fehlenden Wettbewerb der Preisüberwacher eingesetzt. Wenn Sie in diesen Bereichen Missstände infolge mangelnden Wettbewerbs vermuten, sollte man nicht nach dem Preisüberwacher rufen, dann sollte man vielmehr den Wettbewerb wieder zulassen und die Tarif- und Preisvorschriften des Bundes abbauen. Das wäre ein echter Fortschritt. Hierfür braucht es aber nicht den Preisüberwacher. Gerade Sie haben in all diesen Sozialversicherungsgesetzen immer wieder diese Preisüberwachung, diese Tarifüberwachung des Bundes verlangt.

**Biel:** Wir sind nun Schritt für Schritt daran, das ganze Gesetz auszuhöhlen. Wir haben schon zurückbuchstabiert bei Artikel 13, und jetzt geht es weiter im Text. Die verschiedenen Ämter, die auf verschiedenen Bundesgesetzen beruhen, die sich mit Überwachungsaufgaben befassen, spielen ein viel grössere Rolle als man glaubt. Mir scheint es unsinnig, dass wir aufgrund einer speziellen neuen Verfassung einen Preisüberwacher einsetzen, der nichts dazu zu sagen haben soll, was diese verschiedenen Amtsstellen tun. Da gibt es nicht einmal Koordination nach der Mehrheitsauffassung der Kommission. Das ist schon ganz dicke Post, was uns hier auf den Tisch gelegt worden ist. Das ist nicht akzeptabel.

Unterschätzen Sie bitte diese verschiedenen Ämter nicht. Sie haben vorhin so ein Loblied über das Versicherungsamt gehört. Das Versicherungsamt hat dazu beigetragen, dass beispielsweise der Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherungsmarkt gegen neue Wettbewerber geschlossen worden ist. Das entspricht nicht den Intentionen des Gesetzgebers. Der Gesetzgeber hat zwar Hand dazu geboten und eine Einheits-

prämie eingeführt. Aber dass man dann mit Verfahrensvorschriften, angeblich zur Sicherheit und so weiter, einen Markt schliesst, d. h. den Wettbewerb ausschliesst, ist nicht in Ordnung. Dieses Versicherungsamt hat aber auch sonst merkwürdig gehandelt. Ich gebe jetzt einfach ein Beispiel, wie nötig ein Preisüberwacher wäre – es macht nämlich das Gegenteil: Dieses Versicherungsamt fällt beispielsweise einer Versicherungsgesellschaft in den Rücken, die sich erfrecht hat, Automobilisten, die einen Katalysatorwagen versichern, einen Rabatt oder eine Sondervergütung zu gewähren; also genau das Gegenteil von konsumentenfreundlicher Aufsicht. Das ist nur ein Beispiel.

Nehmen wir als weiteres Beispiel die Preiskontrolle, die im Bereich der geschützten Warenpreise tätig sein sollte. Im Weinmarkt hat man die Preiskontrolle systematisch jahrelang ausgeschlossen, obwohl der Weinmarkt ausdrücklich diesem Bundesgesetz unterstellt ist. Alt Bundesrat Honegger musste in einem speziellen Schreiben die Beteiligten, unter anderem Amtsstellen, dazu anhalten, die Preiskontrolle zu ihren Beratungen, an denen sie die Preise auf Kosten der Konsumenten in die Höhe schraubten, einzuladen.

Sie sehen also, wie nötig es ist, dass eine koordinierende Hand über diesen Ämtern tätig ist, damit auch diese Spezialabteilungen oder Ämter in der richtigen Richtung tätig werden. Mir scheint es unbedingt nötig, dass wir der Minderheit, wie sie von Frau Monika Weber vertreten worden ist, zustimmen. Auf keinen Fall ist akzeptabel, was die Mehrheit der Kommission vorschlägt. Damit bestünde wirklich das grosse Durcheinander, und Sie hätten in diesem weiten Bereich den Gehalt der Preisüberwachung weitgehend ausgehöhlt.

**Jaeger:** Sie spüren wahrscheinlich, dass es hier um einen Schicksalsartikel geht. Wir müssen uns doch einmal anhören, was vom Bundesrat und von der Mehrheit der Kommission hierzu vorgeschlagen wird. Nichts weniger und nichts mehr, als dass dort, wo spezialgesetzliche Preisschutzmassnahmen existieren, der Preisüberwacher in den Abstand zu treten hat und statt dessen die zuständige Behörde die Preisüberwachungsaufgabe übernehmen soll. Diese Auffassung ist hier mit übergeordneten Interessen begründet worden. Das werden wir dann nachher auch noch hören. Aber wenn wir uns einmal überlegen, was denn das bedeutet, so müssen Sie wissen, dass diese spezialgesetzlichen Preisschutzinstanzen nicht primär Preisüberwachung im Dienste des Konsumenten machen, sondern höchstens – wenn überhaupt – indirekt; denn es ist ja ganz klar, dass es hier darum geht, etwa die Agrarpreise künstlich hochzuhalten. Das Bundesamt für Privatversicherungswesen sodann ist für die Prämien der Versicherungsgesellschaften zuständig, das Bundesamt für Sozialversicherungen für die Preise von Pharmaprodukten, das Eidgenössische Luftamt für die Flugtarife: Hinter solchen Preisschutzeinrichtungen stehen zum Teil ganz andere Interessen als die, die jeweils vorgebracht werden. Ich lasse einen Kollegen sprechen, um nicht immer in meinem eigenen Namen zu reden, nämlich Herrn Prof. Borner, der ja den freisinnigen Ratskollegen nähersteht. Er hat in der «NZZ» kürzlich geschrieben, ich zitiere: «Hinter *prima vista* plausiblen Schutz-, Sicherheits-, Informations- und Qualitätsbedürfnissen der Konsumenten verbergen sich hier oft handfeste Beschränkungen des offenen Preiswettbewerbs.»

Ich sehe überhaupt nicht ein, warum spezialgesetzliche Preisüberwachungen der allgemeinen Preisüberwachung gemäss Bundesverfassung vorzuziehen sein sollen. Wir müssen uns aber bewusst sein, dass es hier eine Allianz gibt – eine Allianz derjenigen, die aus einkommenspolitischen Gründen hohe Agrarpreise vertreten, mit jenen aus anderen Interessengruppen, wie etwa seitens der Privatversicherungen. Wir haben das bereits mit dem Politikartell der Kantonalbanken und den übrigen Banken erlebt, das hier bei den Zinsen wirksam geworden ist. Wir können also buchstäblich sagen, dass das Marktkartell im Rahmen eines politischen Kartells auch in den Ratsverhandlungen wirksam geworden sei. Ich möchte klar feststellen, dass hier Kartellrenten,

Monopolrenten staatlich garantiert werden, angeblich zum Schutz zum Beispiel der Versicherungsnehmer. Aber ich bin mir nicht so sicher, dass das immer der ausschlaggebende Grund ist.

Ich möchte Ihnen noch einmal sagen, dass es wirklich um den Schicksalsartikel geht; denn wenn das gestrichen wird, wenn also die Versicherungsprämien, die Flugtarife und die Agrarpreise beispielsweise nicht mehr der Preisüberwachung unterstellt werden, dann müssen wir uns wirklich fragen: Was bleibt denn überhaupt noch?

Ich möchte Sie warnen, hier zu weit zu gehen. Wir haben bei den Zinsen bereits eine Ausnahme gemacht, die gefährlich ist. Herr Bundespräsident Furgler hat die Ausnahmeregelung bekämpft. Ich bin ihm und auch dem Kommissionspräsidenten dankbar dafür. Aber vergessen Sie nicht: Sie können hier nicht noch weiter gehen. Machen Sie das, dann riskieren Sie schlicht und einfach ein Referendum oder eine neue Initiative! Wir dürfen nicht zu weit vom Verfassungsauftrag weggehen. Wenn wir beschliessen, wie es die Mehrheit will, dann ist das eine klare Verletzung des Verfassungsauftrages!

**Früh:** Herr Jaegers Schicksalsartikel ist ein wichtiger Artikel, wie das auch Frau Weber gesagt hat. Aber dass er nun wirklich der Schicksalsartikel dieses Gesetzes ist – bei Artikel 1 hatten wir ja schon einen –, davon bin ich nicht so ganz überzeugt. Wenn Frau Weber die Koordination verlangt, bin ich auch der Meinung, dass das erreicht werden muss. Herr Bundespräsident Furgler hat damals in der Kommissionssitzung ganz klar und eindeutig gesagt, dass es eine Koordination mit klaren Pflichtenheften brauche. Ich glaube, das ist eine verbindliche und klare Aussage; die wird wahrscheinlich heute – ich hoffe es wenigstens – auch bestätigt.

Die Motive, die zu diesem Absatz 1 führen, sind für mich relativ schwer verständlich. Eine Unterstellung unter die Preisüberwachung, wenn andere bundesrechtliche Vorschriften bestehen, kann doch nicht unser Ernst sein. Aber auch der zweite Absatz, eine Konsultation der zuständigen Behörde, ist überhaupt nicht im Sinne einer beförderlichen Erledigung der gestellten Überwachungsaufgabe. Ich will jetzt nicht auch das Hohe Lied der Versicherungsprämien singen, das hat mein Fraktionskollege Allenspach schon getan. Ich möchte Sie aber doch darauf hinweisen, dass in dieser Frage von zwei Seiten her geprüft wird: einmal bei den Prämien und auf der anderen Seite auch bei der Solvenz der Versicherungen. Ich würde auch meinen, dass es für den Preisüberwacher doch einigermaßen schwierig sein dürfte, im Bereich dieser versicherungstechnischen und mathematischen Probleme die nötige Fachkenntnis mitzubringen.

Ich möchte Ihnen lieber anhand eines anderen Beispiels sagen, wie diese Preisüberwachung, Preiskontrolle zum Beispiel, existiert und auch durchgeführt wird: Ich meine das Bundesamt für Sozialversicherungen, das im Bereiche der Medikamente eine klare Preiskontrolle ausübt und nicht nur eine Überwachung. Ich würde so weit gehen, zu sagen, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen die Preise für Medikamente festsetzen dürfe. Wenn ein Medikament in die Spezialitätenliste, die durch die Krankenkassen bezahlt wird, aufgenommen werden soll, müssen die vom Bundesamt für Sozialversicherungen vorgeschlagenen Preise angenommen werden. Der Preis wird also vom Bundesamt gemacht.

Ich möchte Sie auch darauf hinweisen, dass im Bereiche der frei verkäuflichen Medikamente nicht gerade eine Preiskontrolle, aber eine Überwachung des Preises durch die Interkantonalen Kontrollstelle für Heilmittel durchgeführt wird. Nun noch zu Absatz 2: Die klare Regelung des Verhältnisses zwischen der speziellen, bundesrechtlichen Preisüberwachung und der neuen, generellen Preisüberwachung wird leider durch die in Artikel 14 Absatz 2 letzter Satz stipulierte Konsultationspflicht arg beeinträchtigt. Wie immer diese Konsultationspflicht ausgestaltet sein mag, sie wird in der Praxis eine zusätzliche Kontrolle bedeuten, die insbesondere den Interessen der Konsumenten zuwiderlaufen wird.

Die Einschaltung des Preisüberwachers hat bei der Prüfung zum Beispiel von Tarifeingaben vor allem Verzögerungen zur Folge, die unzumutbar und sachlich oftmals nicht gerechtfertigt sind. Zudem führt diese Konsultationspflicht, insbesondere materiell betrachtet, zu einer Verwischung der gesetzlichen Sachzuständigkeit zwischen dem zuständigen Amt und dem Preisüberwacher.

Man sollte nicht aus lauter Freude am Umkrempeln bestens bewährte Institutionen und Abläufe ändern. Ich möchte Sie bitten, der Mehrheit zuzustimmen.

**Frau Uchtenhagen:** Ich möchte Sie selbstverständlich bitten, der Minderheit I zuzustimmen. Sie haben bei den administrierten Preisen einem noch einigermaßen akzeptierbaren Kompromiss zugestimmt. Wenn Sie hier der Mehrheit folgen und – was Herr Früh jetzt auch wieder besonders betont hat – nicht einmal eine Konsultation bei jenen Preisen, die von einer anderen Behörde überwacht werden, vorsehen, können wir dieses Geschäft wohl bald vergessen. Sagen Sie mir: Wo hat der Preisüberwacher überhaupt noch eine Funktion? Bei den für die Mieter wichtigen Hypothekenzinsen hat er nichts zu sagen. Auch in anderen Bereichen – Nahrungsmittel, Landwirtschaftsprodukte, Versicherungen, Flugtarife, alles, was eigentlich die Leute noch interessiert – ist er ebenfalls ausgeschaltet und soll nicht einmal konsultiert werden. Was soll der Arme noch tun? Bei den Bierpreisen hat er vielleicht noch etwas zu sagen. Beim Kaffee crème muss er bereits die Crème ausklammern, er kann nur zum «Café nature» noch etwas sagen. Das ist doch nicht das, was die Konsumenten mit einer Volksabstimmung mehrheitlich gewollt haben. So kann es doch nicht gehen! Wir müssen doch hier noch nach einer Lösung suchen. Ich habe sie auch nicht gerade auf dem Papier. Ich bin selbstverständlich für die Minderheit Weber Monika, wo ich unterschrieben habe. Wenn dieser Antrag aber nicht durchgeht, muss noch eine andere Lösung gesucht werden.

Dass sich Herr Bundesrat Furgler auch nicht gerade rauft darum, dass man der Verwaltung vielleicht ein bisschen in die Bücher guckt, dafür habe ich noch Verständnis. Dass aber wir als Parlament glauben, dass niemand dieser lieben Verwaltung, die da Dinge festsetzt, in die Bücher gucken soll, begreife ich nicht. Wir sind ja nicht die Exekutive, wir sind die Volksvertretung. Dieses Goldvertrauen, das Sie in alle diese Instanzen haben, ehrt Sie zwar, aber ich kann es nicht teilen. Ich glaube eben nicht unbedingt, dass die Leute, die ständig «weniger Staat» verkünden, wirklich weniger Staat meinen. Ihnen passt der Staat schon, nämlich der Staat, den sie kontrollieren können. Ich bin tatsächlich für mehr Freiheit und nicht für noch mehr Administration. Herr Bundesrat Furgler sagt: Wie soll der arme Preisüberwacher etwa in Versicherungsfragen mitreden können, wenn er kein Versicherungsmathematiker ist? Darf ich Sie darauf aufmerksam machen, dass wir von allen anderen Instanzen, die behördlicherseits Preise festsetzen, unwahrscheinliche Fähigkeiten verlangen? Diese sollten nämlich auch über das Kartellrecht im Bild sein. Die armen Versicherungsmathematiker sind also auch noch Kartellrechtsspezialisten. Das geht ja nicht auf! Wir haben zwei Instanzen. Wir müssen versuchen, eine Lösung zu finden, wo der Preisüberwacher zumindest auch mitreden kann. Das, was hier die Mehrheit vorschlägt, finde ich vollkommen unakzeptierbar.

Ich bitte Sie, diesem armen kleinen Kind nicht noch das letzte Milchzähnen auszureissen.

**Keller:** Der Ausgangspunkt bei Artikel 14 sind Bundesgesetze, in denen bereits Preisüberwachungskompetenzen eingelagert sind. Sie wurden hier verschiedentlich erwähnt, beispielsweise die geschützten Warenpreise via Eidgenössische Preiskontrolle für landwirtschaftliche Produkte. Diese Gesetzesbestimmungen sind aufgrund spezieller Überlegungen, spezieller Faktoren geschaffen worden. Hier stellt sich die Frage: Wie soll sich die neue Preisüberwachung mit dieser alten, bereits bestehenden ins Verhältnis setzen? Soll sie ausgebootet, oder soll sie ergänzt werden? Ich verstehe

diesen Artikel 14 so, dass die bestehenden Preiskontrollen, die ja noch anderes als die Sicht des Konsumenten zu berücksichtigen haben, bestehen bleiben, dass sie aber, soweit eben das neue Gesetz einschlägig ist, diesem auch unterstellt werden. Hier wurde im Absatz 2 eine recht flexible Formulierung gewählt. Sie lautet allerdings so, dass die bestehende Preiskontrolle gegenüber der neu hinzukommenden einen gewissen Vorrang hat. Es ist richtig, dass diese beiden Preiskontrollen koordiniert werden. Aus meiner Sicht ist es in diesem Sinne nicht richtig, dass man den letzten Satz im Artikel 14 Absatz 2 streicht. Diese Konsultation mit dem Preisüberwacher ist natürlich nötig, weil sonst ja gerade die Harmonisierung, die Absprache nicht erfolgen muss. Deswegen sollte man hier der Minderheit I und dem Bundesrat folgen.

Ich hätte zum Schluss noch eine Frage bezüglich des Antrages Rüttimann. Dieser Abschnitt enthält Massnahmen bei «anderen bundesrechtlichen Preisüberwachungen». Die Frage stellt sich nun auch – ich habe sie bereits in der Kommission gestellt –: Wie verhält es sich bei kantonalen Regelungen? Hier bitte ich Herrn Bundespräsident Furgler um eine Präzisierung. Sollte man allenfalls den Artikel im Sinne des Antrages Rüttimann ergänzen?

**M. Butty, rapporteur:** Certes, il s'agit d'une question importante, mais ce n'est pas la seule, comme le prétend M. Jaeger. Nous devons tenir compte du mandat confié à notre Parlement par le vote populaire.

A l'article 14 de la loi sur la surveillance des prix, le Conseil fédéral nous propose de ne pas faire double emploi avec d'autres institutions contrôlant les prix en vertu de prescriptions de droit fédéral. Quels sont les domaines concernés? Il est également important de le savoir. Nous avons par exemple l'Office fédéral des assurances privées qui, en vertu d'une loi spéciale, ne contrôle pas seulement les réserves, mais également les prix. Dans le secteur des médicaments, il y a aussi un office fédéral qui agit de même, dans un secteur dont on sait l'importance étant donné l'augmentation du coût de la santé.

A l'article 13, certaines interventions ont mentionné à tort les CFF. En vertu de l'article 14, les CFF sont surveillés, notamment, par l'Office des transports. Je souligne que le contrôle des coûts et des prix de cette régie peut être effectué indirectement par notre Parlement. On l'a constaté lors de notre dernière session.

Le domaine des prix agricoles, celui des transports aériens et de nombreux autres – je parle toujours du droit fédéral – sont concernés par la proposition qui nous est soumise. Fallait-il éviter un double emploi avec le droit fédéral fixant des tâches précises à certaines institutions? Ou bien, au contraire, fallait-il soumettre à la surveillance des prix ordinaire ou à la recommandation – bien que cette question n'ait pas encore été tranchée, il semble que les propositions faites, du moins celles de Mme Monika Weber, soient favorables à la surveillance ordinaire – ces différentes catégories de prix? Par 14 voix contre 7, la majorité de votre commission a estimé qu'il fallait exclure ces dernières de la surveillance ordinaire. Leur contrôle doit être assumé par les institutions existantes en vertu de prescriptions de droit fédéral.

J'ai constaté que tant Mme Uchtenhagen que M. Keller se sont précédemment exprimés sur l'alinéa 2. Or, notre président, M. Arnold Koller, a bien spécifié que nous ne traitons que l'alinéa 1<sup>er</sup>. Le deuxième se rapporte à un élément important ayant trait aux relations avec le Surveillant. Nous l'aborderons ultérieurement.

Actuellement, à l'alinéa 1<sup>er</sup>, il s'agit de déterminer les domaines qui seraient ou non exclus de la surveillance des prix s'ils sont déjà contrôlés en vertu de prescriptions de droit fédéral. Comme je vous l'ai dit, la majorité de notre commission a estimé qu'il fallait éviter des doubles emplois et une surcharge des collaborateurs du futur Surveillant des prix.

Je voudrais relever les affirmations d'un de nos collègues. Il est évident que le Parlement ou les commissions de gestion

notamment veillent souvent au respect du droit fédéral. Ils peuvent avoir leur mot à dire dans le fonctionnement des institutions existantes en application du principe de la haute surveillance.

La proposition de M. Rüttimann va encore plus loin que celle du Conseil fédéral. Elle demande que les prix qui seraient fixés au niveau cantonal et communal soient soustraits à la surveillance dans la mesure où celle-ci est exercée par des législatifs cantonaux ou communaux. Cela toucherait par exemple l'assurance-incendie qui, dans certains cantons, fait l'objet d'un monopole de la part de l'Etat ou même de certaines communes. Evidemment, il devrait toujours y avoir monopole. Par exemple, les hôpitaux ne seraient certainement pas concernés dans la mesure où existe une certaine concurrence. Vous le voyez, cela n'est pas si facile à appliquer.

Comme la proposition de M. Rüttimann n'a pas été présentée à la commission, je ne peux pas m'exprimer en son nom, mais je pense que ce serait aller trop loin que d'étendre l'exception aux législatifs cantonaux et communaux.

Je vous demande donc de vous en tenir à la version présentée par le Conseil fédéral qui a recueilli l'adhésion de la majorité des membres de votre commission et de rejeter la suggestion de Mme Monika Weber.

**Auer, Berichterstatter:** Zu Absatz 1 liegen drei Varianten vor. Dem Antrag des Bundesrates hat unsere Kommission mit 12 zu 8 Stimmen zugestimmt. Auf eine Änderung in Absatz 2 kommen wir zurück.

Der Antrag der Minderheit in Absatz 1 sagt, dass auch die Preise von Kartellen und ähnlichen Organisationen, für deren Beurteilung andere bundesrechtliche Vorschriften bestehen, voll der Preisüberwachung unterstellt sind. Diesen Antrag hat die Kommission mit 7 zu 14 Stimmen abgelehnt.

Der Antrag von Herrn Rüttimann lautet, dass keine Überwachung stattfindet, wenn bereits eine Oberaufsicht kantonaler oder kommunaler Legislativen besteht. Zu diesem Antrag hat die Kommission nicht Stellung genommen.

Ich möchte nicht im Detail wiederholen, was die meisten Vorredner schon gesagt haben. Es gibt bereits Preisüberwachungen auf verschiedenen Gebieten, vor allem in der Landwirtschaft, bei den Heilmitteln, Versicherungen usw. Hier allerdings bestehen – Herr Jaeger wies darauf hin – zur Zielsetzung der Preisüberwachung wesentliche Unterschiede. Es können beispielsweise auch Preise herabgesetzt werden. Auf die Problematik der Aufsicht bei Versicherungsgesellschaften haben bereits Herr Allenspach und Herr Früh hingewiesen. Es geht dort nicht nur um den Schutz des Konsumenten vor Übervorteilung, sondern auch um einen Risikoschutz, falls die Prämien zu niedrig angesetzt werden. Wenn man nun alles umstellt und diese zahlreichen Ämterstellen – die auch auf verfassungsmässigen Grundlagen und Gesetzen beruhen! – dem Preisüberwacher unterstellt, kommt dies praktisch einer Umstellung des Systems gleich. Herr Biel hat vorher die Landwirtschaftspolitik kritisiert. Die Auffassung, die er vertritt, kann man teilen. Es ist aber Aufgabe des Parlamentes, hier seine Oberaufsicht auszuüben. Wenn die Landwirtschaftspolitik des Bundesrates uns nicht passt, hat das Parlament das zu ändern, nicht ein Preisüberwacher!

Frau Uchtenhagen sagte, sie hätte Verständnis für Herrn Furgler, dass er es nicht gerne hätte, wenn der Preisüberwacher der Verwaltung in die Bücher schaue. Das mag stimmen. Aber es ist unsere Aufgabe, Aufgabe von Parlament und der Geschäftsprüfungskommission, hier, wenn notwendig, zum Rechten zu sorgen.

Nach Auffassung der Mehrheit besteht hier wiederum ein staatsrechtlicher Konflikt, der bei den öffentlichen Unternehmen schon erwähnt worden ist. Wenn Herr Jaeger sagt, es sei eine eklatante Verletzung des Verfassungsauftrags, wenn wir so beschliessen würden, haben wir auch bei Artikel 13 die Verfassung verletzt! Wir haben dort auch nicht alle Unternehmen der Preisüberwachung unterstellt. Die Kommissionsmehrheit war unter anderem auch der Auf-

fassung, dass die Preisüberwachungsstelle überfordert würde, wenn sie nicht nur koordinieren müsste, sondern eine Leitungskompetenz auszuüben hätte. Sie könnte ja anders entscheiden. Das ist nun einmal so: Der Preisüberwacher wäre dann teilweise überfordert. Ich war Präsident der Kommission zum Versicherungsaufsichtsgesetz. Das ist eine wahnsinnig heikle Materie, bei welcher zahlreiche Fachleute, Mathematiker, Juristen mitwirken. Ich weiss nicht, wie der Preisüberwacher sich nebenbei noch deren Kenntnis aneignen sollte, um dann diese Prämien kompetent beurteilen zu können. Man müsste sein Amt wahrscheinlich mit Fachleuten aufstocken. Es hätte auch zeitliche Verzögerungen der Entscheide und eine Erschwerung zur Folge, weil Gespräche zwischen den zuständigen Ämtern und dem Preisüberwacher stattfinden müssten.

Der Antrag Rüttimann geht nun entschieden zu weit. Die Brandversicherungsanstalten, die er erwähnt hat, unterliegen nicht nur den Empfehlungen des Preisüberwachers, sondern dem Preisüberwachungsgesetz. Es handelt sich bei ihnen um Monopolbetriebe. Hier hat der Konsument gar keine Möglichkeit, auf eine andere Firma auszuweichen. Das kantonale Parlament delegiert die Aufsicht. Diese wird meistens durch einen Verwaltungsausschuss ausgeübt. In diesem sitzen einige verdiente Politiker und überwachen den Direktor. Der ist hoffentlich tüchtig, so dass es nicht viel zu überwachen gibt. Das sind typische, kartellähnliche Organisationen mit einer Monopolstellung. Ich glaube nicht, dass Sie diese der Preisüberwachung entziehen können. Die Kommission hat zu dieser Frage, wie erwähnt, nicht Stellung genommen.

Persönlich teile ich die Auffassung von Herrn Butty, dass der Antrag Rüttimann abzulehnen sei.

**Bundespräsident Furgler:** Viele sprachen von Schicksalsartikel. Ich möchte diese Regelung aber ganz gelassen in die Gesamtvorlage einbringen und mit Ihnen zusammen nach einer Lösung suchen, die gemäss Auftrag, wie er in der Verfassung enthalten ist, dem zu wählenden Preisüberwacher ein klares Pflichtenheft ermöglicht. Ich bin überzeugt, dass wir das zustande bringen und dass er nachher diesen Auftrag von Ihnen und vom gesamten Volk erfüllen kann. Artikel 14 regelt das Verhältnis zu den anderen bundesrechtlichen Preisüberwachungen. Das ist weder böser Wille der Regierung noch irgendeines Mitgliedes des Parlamentes im Spiel: Es gibt im Moment, wo wir über die Preisüberwachung diskutieren, andere Preisüberwachungserlasse, die in Kraft sind und an die wir uns zu halten haben. Es stellt sich die Frage, wie wir das miteinander harmonisieren, so dass der vom Gesetzgeber gewünschte Effekt – Kampf dem Missbrauch – zustande kommt. Soweit Preise von Kartellen oder ähnlichen Organisationen aufgrund spezieller bundesrechtlicher Vorschriften überwacht werden – im Falle widersprechender Ergebnisse, meine ich –, wird die spezielle Überwachung vor der allgemeinen den Vorrang haben. Das ist ein erstes Abwägen.

Es ist angezeigt, dass wir uns hier kurz das spezielle Gewicht der speziellen Preisüberwacher vor Augen halten, damit wir nicht den Fehler begehen, diese in ihrer heutigen Tätigkeit gar nicht oder sehr stark verkleinert zu gewichten. Ich teile die Auffassung von Frau Uchtenhagen, dass diese anderen Instanzen, die mit Preisüberwachung zu tun haben – Versicherungsbereich usw. –, den Preisüberwacher, den es hier zu kreieren gilt, konsultieren werden. Wir sprechen darüber beim Absatz 2. Es geht um ein sinnvolles Konsultieren, damit er die in seiner Praxis entwickelten Grundsätze in die Entscheidungsfindung einbringen kann.

Wie steht es nun aber mit der Behauptung, diese spezialgesetzlich geregelte Preisüberwachung könnte nicht funktionieren, wenn sie nicht dem Preisüberwacher zum Vollzug unterstellt würde?

Ich war als Justizchef lange direkt verantwortlich für das Bundesamt für Privatversicherungswesen. Ich masse mir an, einigermaßen zu sehen, welchen Weg wir da gemeinsam zurückgelegt haben, um schwierigste Tariffragen zu lösen. Ich erinnere an die vor ungefähr zehn Jahren hochaktuellen

Streitigkeiten: Prämientarife – wann sind sie gerecht, wann sind sie nicht gerecht? – TCS-Initiative und anderes mehr. Wir haben einen Weg gefunden. Die Revision des VAG hat dazu beigetragen – der damalige Kommissionspräsident, Herr Auer, hat es erwähnt –, dass in der Person des dortigen Chefs und seiner Equipe eine echte Überwachungsinstanz geschaffen werden konnte.

Meine Frage: Wenn etwas funktioniert, warum soll man es nicht weiter so betreiben? Mit anderen Worten: die spezialgesetzlichen Tätigkeiten sind sehr oft in andere Aufgabengebiete eingebettet, zu deren Erfüllung gleiches oder ähnliches Wissen nötig ist. Beim Bundesamt für Privatversicherung ist das in hohem Masse der Fall. Jeder von Ihnen, der mit Versicherungsbranchen zu tun hat, wird mir das bestätigen. Versicherungstarife zu gewichten ist nicht so einfach, aber es ist klar, dass das keine Geheimwissenschaft ist.

Hier möchte ich mich mit Nachdruck dagegen wehren, wir schätzten es in keiner Weise, wenn man in die Verwaltung hineinblicken würde – keineswegs! Kommen Sie, schauen Sie mit mir diesen Laden an! Ich bin überzeugt, dass die jetzige Chefin des EJPD, Frau Kopp, genau gleich antworten würde, wenn sie hier stünde. Wir haben nichts zu verbergen. Der Bundesrat hat ja Kommissionen geschaffen, die mit Bezug auf die Tarifbildung buchstäblich alles – denken Sie an die Motorfahrzeuge – offenkundig werden lassen. Aber die sinnvollste Kontrolle macht das entsprechende Amt. Würde man solche Aufgaben trennen, dann kämen Sie zwingend zu bürokratischem Leerlauf. Wo soll hier der Sinn des Verfassungsartikels gerechtfertigt werden?

Nehmen Sie ein anderes Beispiel. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt prüft zusammen mit dem Tarif auch die Beförderungsbedingungen. Soll man das wegnehmen? Ich wage aufgrund unserer Erfahrungen zu behaupten: Die aufgrund anderer bundesrechtlicher Vorschriften durchzuführenden Preisüberwachungen sind teils personalintensiv und teils ausgesprochen spezialgesetzlich. Das Bundesamt für Privatversicherungswesen hat 16 Personen. Die Eidgenössische Preiskontrolle leistet ihre Arbeit im Bereich all dessen, was Sie in Landwirtschaftskreisen auswendig kennen: Bundesgesetz über geschützte Warenpreise, Preisausgleichskasse Eier und Eierprodukte usw. Ich habe damit jede Woche zu tun. Sie funktionieren gut. Weshalb soll man das neu der Preisüberwachung unterstellen? Der beantragten Zentralisierung sämtlicher Preisüberwachungsdienste müsste ich somit aus Gründen einer wirksamen Preisüberwachung mit nein begegnen.

Ich glaube, Absatz 2, über den Sie vor allem beim letzten Satz zu befinden haben werden, zeigt Ihnen die ganze Art und Weise, wie wir an dieses Problem herangehen. Wenn schon solche verschiedenen Instanzen mit Preisüberwachung als Oberbegriff etwas zu tun haben, dann ist es doch klug, wenn man ihnen sagt: Bitte schön, spricht miteinander. Wenn es also heisst: Die zuständige Behörde richtet sich dabei nach dem vorliegenden Gesetz, soweit es mit den Zielen ihrer Überwachung vereinbar ist – sie konsultiert zuvor den Preisüberwacher –, dann führt das zu der Koordination, von der Herr Früh sprach; dann führt das zu dem, was wir im Bundesdienst überhaupt erleben: dass ein Verwaltungszweig mit dem anderen in normalem Kontakt zu stehen hat, damit im Interesse des rechtsuchenden Bürgers etwas Gutes herauskomme. Das ist meine Auffassung zu diesen Punkten.

Noch ganz kurz zur Sorge von Herrn Rüttimann und Herrn Keller: Ich begreife Sie, aber ich hoffe, Ihre Sorge nicht nur mittragen zu können, sondern zu verscheuchen. Entsteht – wie die beiden fürchten – eine Grauzone, ja oder nein? Ich gebe folgende Antwort: Es gibt Waren und Leistungen, deren Preise von kantonalen oder kommunalen Behörden, wie Sie wissen, aufgrund spezialgesetzlich vereinbarter oder zum Teil sogar gewohnheitsrechtlicher Vorschrift überwacht werden. Ich habe bereits heute morgen die Heilmittelpreise, die durch die IKS überwacht werden, erwähnt. Sie können den Anwaltsstarif in einzelnen Kantonen erwähnen. Eine Grauzone kann deshalb nicht entstehen, weil Bundesrecht kantonalem oder kommunalem Recht vorgeht. Es

stellt sich also insofern nicht eine Koordinationsfrage mit Preisüberwachungsbestimmungen auf einer gleichrangigen Rechtsetzungsstufe, wie das für bundesrechtliche Sonderpreisvorschriften zutrifft. Falls es also in einzelnen von Ihnen erwähnten Bereichen Kartelle oder kartellähnliche Organisationen gibt, so unterstehen sie den Massnahmen, die Sie in Artikel 6 bis 10 beschlossen haben. Hier ist also das Gebäude stabil, und es hat genügend Räume für die von Ihnen erwähnten Aufgaben und Menschen. Eine Ergänzung von Artikel 14 in dem von Ihnen erfragten Sinne kann sich aus diesem Grunde erübrigen.

Ich ersuche Sie, dem Bundesrat beizupflichten.

#### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit	51 Stimmen
Für den Antrag Rüttimann	73 Stimmen

##### Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	138 Stimmen
Für den Antrag Rüttimann	11 Stimmen

#### Abs. 2 – Al. 2

**Präsident:** Nach diesem Ergebnis entfallen die Anträge von Frau Weber zu Absatz 2 und 3. Hingegen wird bei Absatz 2 der Antrag von Frau Uchtenhagen nun aktuell. Sie hat das Wort.

**Frau Uchtenhagen, Sprecherin der Minderheit:** Das Milchzähnenchen des armen kleinen PÜG wäre damit zur Hälfte gezogen. Ich habe vorhin im persönlichen Gespräch Herrn Früh gebeten, mir noch fünf Produkte zu nennen, die dem Preisüberwacher noch unterstehen, und er konnte keine fünf Produkte finden. Er hatte nicht genügend Zeit; es gibt schon noch fünf, aber man braucht Zeit dazu, sie zu finden. Ich habe ihm dann vorgeschlagen, es könnten vielleicht die Löcher der Hörnli sein; denn die Hörnli selber bestehen ja aus Mehl und Eiern, und das sind wiederum administrierte Preise.

Sie haben vielleicht aus dem Votum von Herrn Bundespräsident Furgler gehört, dass er, wenn er der Mehrheit den Vorrang gab, immer von der Konsultationspflicht gesprochen hat. Ich nehme den Antrag des Bundesrates wieder auf; denn in einem Übereifer hat die Kommission mehrheitlich beschlossen, auch die Konsultationspflicht zu eliminieren, d. h. der Preisüberwacher darf zwar nach aussen für all die «schönen» Preise verantwortlich sein; er wird aber nicht einmal befragt oder unterrichtet. Es geht also darum, ob wir diesen Absatz des Bundesrates hier wieder hineinnehmen und vielleicht dann das kleine Milchzähnen so noch retten. Ich bitte Sie sehr eindringlich, hier nicht noch einmal die Kompetenzen des Preisüberwachers zu verkleinern. Die bundesrätliche Botschaft hat wirklich das Minimum, das uns verfassungsmässig aufgetragen wurde, beantragt. Wir können nicht ständig weiter zurückbuchstabieren.

Ich bitte Sie also, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen. Der letzte Satz des Absatzes 2 («Sie konsultiert zuvor den Preisüberwacher.») ist wieder aufzunehmen.

**M. Butty, rapporteur:** Mme Uchtenhagen, au nom de la minorité I, propose de conserver la dernière phrase de l'alinéa 2 telle que le Conseil fédéral l'a présentée, soit: «Elle consulte le Surveillant avant de le faire.»

La majorité de la commission, quant à elle, a supprimé le principe de cette consultation. Elle se borne à maintenir une certaine harmonisation entre la pratique qu'auraient ces institutions existantes en vertu du droit fédéral et le régime de la surveillance des prix. Je crois que ce sont surtout des arguments pratiques qui ont prévalu pour emporter la décision de la majorité de la commission. Certains parlementaires m'ont demandé de préciser comment se ferait cette coordination si l'on supprimait la phrase incriminée. Je pense que, dans un tel cas, les institutions compétentes devraient s'inspirer de la pratique du Surveillant des prix,

mais je souhaiterais que M. Furgler, président de la Confédération, s'explique à ce sujet. Je suppose qu'il maintiendra la version du Conseil fédéral, partant de l'idée que c'est justement grâce à une consultation du Surveillant que la coordination pourrait se faire.

J'avoue avoir un peu de peine à répondre à cette question, car je suis chargé de représenter ici la majorité de la commission. Toutefois, il a été relevé, au sein de la commission, que s'il fallait justifier l'augmentation de prix dans le domaine des assurances, par exemple, il y aurait lieu de soumettre des dossiers considérables au Surveillant des prix afin qu'il les examine. La documentation serait encore plus volumineuse dans d'autres secteurs. Tout ce processus entraverait le bon fonctionnement de la surveillance des prix.

Personnellement, je pense que la consultation prévue par le Conseil fédéral, que je considère comme la meilleure, serait une institution normale de coordination.

**Auer, Berichterstatter:** Sie haben also bei diesem Absatz 2 drei Varianten: Die Mehrheit übernimmt den Antrag des Bundesrates, aber ohne Konsultationspflicht. Das wurde mit 12 gegen 8 Stimmen so beschlossen. Frau Uchtenhagen hat darauf den Antrag des Bundesrates wiederaufgenommen, das wäre Minderheit I. Die Minderheit II von Frau Weber ist die Konsequenz... (Zwischenruf Frau Uchtenhagen: Das ist erledigt!).

Die Kommissionsmehrheit hat in Absatz 2 die Konsultationspflicht gestrichen, weil es wenig Sinn hat und den Konsumenten nichts bringt; der Preisüberwacher hat hier, gemäss Ihrem Beschluss im Absatz 1, gar keine Kompetenz zum Eingreifen. Er wäre auch gar nicht in der Lage – um beim Beispiel von Herrn Butty zu bleiben –, etwa die Richtigkeit der vom Bundesamt für Privatversicherungswesen prüften Prämien selbständig zu beurteilen, also die äusserst komplizierte Berechnung unter die Lupe zu nehmen. Wie soll er überdies beispielsweise die landwirtschaftlichen Preise beurteilen, wo es ja nicht um Wettbewerb geht und im Grunde genommen auch nicht um ein staatliches Monopolproblem, sondern primär um das Einkommen der Bauern? Die Mehrheit glaubt auch, dass die Konsultationspflicht zu einem unnötigen Papierkrieg und zu unnötigen Rücksprachen und Besprechungen führt. Was nützt das dem Konsumenten? Alle diese Konsultationsvorgänge bedeuten Mehrarbeit für die eingesetzten Beamten.

Aus solchen Überlegungen hat die Mehrheit Ihrer Kommission die Konsultationspflicht abgelehnt.

**Bundespräsident Furgler:** Wie konsultiert man? Das war die Frage von Herrn Kommissionspräsident Butty, jetzt kommentiert auch von Herrn Auer: Indem man miteinander spricht. Das, was wir hier sogar während der Beratungen immer wieder tun, und das, was wir unter den verschiedenen Abteilungen, die zur Bundesverwaltung gehören, selbstverständlich machen. Zum Beispiel die Preisausgleichskasse Eier, die ich schon einmal erwähnt habe, basiert auf einem Bundesgesetz über die geschützten Warenpreise. Da heisst es, dass Warenpreise, deren Bildung durch Schutz- oder Hilfsmassnahmen des Bundes zugunsten wichtiger gefährdeter Wirtschaftszweige oder Berufe oder zugunsten der Landwirtschaft beeinflusst wird, der Überwachung unterstehen. Dann heisst es im Artikel 2: «Durch die Preisüberwachung soll eine angemessene Preis- und Margenentwicklung verhindert werden.» Der Bundesrat beauftragt mit dieser Überwachung die Preiskontrollstelle. Jetzt ist es doch wirklich einfach, dass der Leiter der Preiskontrollstelle sich in dieser Frage mit dem Preisüberwacher, wenn er einmal da ist, unterhält, damit jeder sein Fachwissen dem anderen offenbart. Ich möchte da gar keine weiteren Worte beifügen.

Wenn Herr Auer sagte, das gäbe den Beamten mehr Arbeit, dann sage ich leise lächelnd: Kontaktaufnahme empfinde ich nie als Arbeit, sondern als Voraussetzung für sinnvolles

Administrieren, für sinnvolles Regieren und sogar für sinnvolles Parlamentieren.

Ich hoffe, dass wir zu guten Resultaten kommen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	80 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	65 Stimmen

#### Abs. 3 – Al. 3

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

#### Art. 15

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 16

##### Antrag der Kommission

##### Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Minderheit

(Fischer-Sursee, Aliesch, Auer, Fischer-Hägglingen, Frey-Neuenburg, Hess, Hofmann, Jeanneret, Müller-Scharnachtal, Perey, Tschuppert, Weber-Schwyz)

... die notwendigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Dritte sind zur Offenbarung von Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnissen nicht verpflichtet.

#### Art. 16

##### Proposition de la commission

##### Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### Minorité

(Fischer-Sursee, Aliesch, Auer, Fischer-Hägglingen, Frey-Neuchâtel, Hess, Hofmann, Jeanneret, Müller-Scharnachtal, Perey, Tschuppert, Weber-Schwyz)

... toutes les pièces nécessaires. Les tiers ne sont pas tenus de révéler des secrets de fabrication ou d'affaires.

**Fischer-Sursee, Sprecher der Minderheit:** Wenn Sie die Minderheit richtig zusammenzählen, werden Sie feststellen, dass es eine Mehrheit geworden ist, auch wenn man bei Herrn Müller-Scharnachtal und bei den Fischern «Sursee» und «Hägglingen» nicht dazu zählt, wie dies Herr Auer unterstellte.

Artikel 16 verpflichtet auch am Markt beteiligte Dritte, alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und die notwendigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Dass jeder Dritte, so namentlich jeder Mitbewerber, der an einer allenfalls missbräuchlichen Preisgestaltung eines anderen und am Verfahren somit überhaupt nicht beteiligt ist, dazu verpflichtet wird, Auskunft zu erteilen, geht an sich schon weit, mag angehen. Unzumutbar ist es aber, dass er noch seine Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisse offenbaren muss und das – was wohl zu beachten ist – noch unter Androhung einer Busse von bis zu 20 000 Franken. Dritte besitzen oft wichtige Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisse wie Preiskalkulationen, vorteilhafte Bezugsquellen, rationelle, kostensparende Verfahren, technischen Vorsprung. Das können äusserst wertvolle Güter sein, an deren Geheimhaltung der Dritte ein lebenswichtiges Interesse haben kann. Das Gesetz verpflichtet zwar den Preisüberwacher zur Wahrung des Amts- und Geschäftsgeheimnisses. Aus der Praxis wissen wir aber, dass es immer wieder bedenkliche Lächer

gibt und dass das Amtsgeheimnis gelegentlich eher einer Dame mit einem durchsichtigen Tüllkleid gleicht. Ich erinnere Sie an die Pannen im EMD, an die Publikation der Berichte Novosti und Hayek; ja selbst unsere vertraulichen Beratungen in den Kommissionen kann man gelegentlich in der Presse lesen. Es ist auch schon vorgekommen, dass vertraulich bekanntgegebene Verfahren nachher in wissenschaftlichen Publikationen erschienen sind. Viele Unternehmen treffen im eigenen Betrieb zum Schutze ihrer Fabrikationsgeheimnisse umfangreiche und ausgeklügelte Schutzvorkehrungen, und zwar aus der ganz einfachen Erfahrung heraus, dass trotz vertraglicher oder gesetzlicher Geheimhaltungsverpflichtung immer wieder Verrat oder Wirtschaftsspionage erfolgen.

Es ist daher nicht nur eine Zumutung, sondern kann zu einer schweren Schädigung dritter Unternehmen führen, wenn sie als Unbeteiligte zur Offenbarung der Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisse verpflichtet werden. Aus berechtigtem Schutzinteresse werden Dritte in der Praxis daher notgedrungen versucht sein, Geheimnisse nicht preiszugeben, auch auf das Risiko einer Bestrafung hin.

Der entscheidende Punkt ist aber, dass der Dritte Gefahr läuft, dass sein Mitkonkurrent, der als Partei in ein Preisüberwachungsverfahren verwickelt ist, auf ganz legale Weise Kenntnis von Geheimnissen erhalten kann. Im Verwaltungsverfahren gilt der Grundsatz des rechtlichen Gehörs. Dieses umschliesst auch das Recht der Orientierung und Akteneinsicht.

Artikel 26 des Verwaltungsverfahrensgesetzes sagt klar: «Die Partei hat Anspruch darauf, in ihrer Sache folgende Akten einzusehen: Litera b: Alle als Beweismittel dienenden Aktenstücke.» Artikel 27 schafft zwar eine Ausnahme, wonach die Einsichtnahme verweigert werden darf, wenn wesentliche private Interessen, insbesondere von Gegenparteien, die Geheimhaltung erfordern. Aber der entscheidende Punkt liegt in Artikel 28, wo es heisst: «Wird einer Partei die Einsichtnahme in ein Aktenstück verweigert, so darf auf dieses zum Nachteil der Partei nur abgestellt werden, wenn ihr die Behörde von seinem für die Sache wesentlichen Inhalt mündlich oder schriftlich Kenntnis und ihr ausserdem Gelegenheit gegeben hat, sich zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen.»

Die Kommentare und die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Verwaltungsverfahren verdeutlichen dies eindrücklich. Das Bundesgericht spricht in einem neueren Entscheid, den «Principes essentiels», den Artikeln 26 ff. eine «portée générale» zu, infolgedessen «ils doivent être observés dans les autres affaires administratives».

Dieses Akteneinsichtsrecht und die Kenntnissgabe aller wesentlichen Entscheidungsgrundlagen gilt somit auch für das Verfahren im Zusammenhang mit der Preisüberwachung. Konkret bedeutet dies, dass Akten oder Informationsberichte Dritter den Parteien in den wesentlichen Punkten bekanntgegeben werden müssen. Ich zitiere dazu aus dem «Verwaltungsverfahren des Bundes», wo Peter Saladin erklärt: «Rechtlich bedeutsam ist, wonach ein Aktenstück, in das die Einsichtnahme verwehrt wird, als Grundlage einer Entscheidung nicht dienen darf, es sei denn, die Partei habe vom wesentlichen Inhalt Kenntnis.»

Imboden/Rhinow, die Staatsrechtler, bestätigen dies ebenfalls und zeigen eine Möglichkeit auf, einen Ausgleich zwischen Einsichtsinteresse und Geheimhaltungsinteresse zu schaffen, indem die entscheidende Behörde ihrerseits darauf verzichtet, Kenntnis von Aktenstücken oder Informationsberichten zu nehmen, die den Beteiligten nicht eröffnet werden dürfen. Auf diese Stellungnahme haben sich verschiedene Verwaltungsgerichte, so zum Beispiel dasjenige des Kantons Basel-Landschaft festgelegt. Fazit daraus: Dritte, die Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisse dem Preisüberwacher zu offenbaren verpflichtet sind, laufen akut Gefahr, dass diese Geheimnisse dem Mitbewerber zur Kenntnis gelangen könnten, nämlich dann, wenn der Preisüberwacher auf diese Auskünfte abstellt oder abstellen muss. Will er diese Auskünfte nicht berücksichtigen, ist es somit auch nicht erforderlich, dass er davon Kenntnis erhält.

Abschliessend weise ich darauf hin, dass der Kreis der beteiligten Personen, die Kenntnis erhalten könnten, nicht nur die direkt Betroffenen sind, sondern auch die Konsumentenorganisationen, die gemäss Artikel 20 die Beschwerdefähigkeit besitzen; dem Verrat oder der Offenlegung von Fabrikations- und Geschäftsgeheimnissen Dritter sind damit Tor und Tür geöffnet.

**M. Butty, rapporteur:** La minorité de la commission, représentée par M. Fischer-Sursee, propose que soit ajoutée au texte du Conseil fédéral la phrase suivante: «Les tiers ne sont pas tenus de révéler des secrets de fabrication ou d'affaires.» La majorité de votre commission, pour sa part, soutient le point de vue du Conseil fédéral. Elle estime que les renseignements, les informations qui doivent être fournis au Surveillant des prix sont essentiels pour que ce dernier puisse prendre des décisions justes, opportunes et efficaces, et ce dans l'intérêt aussi bien des consommateurs que des entreprises.

C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral et la majorité de votre commission ont estimé qu'il était d'une importance décisive pour les enquêtes du Surveillant des prix, pour l'opportunité et l'efficacité de ses décisions, que celui-ci reçoive tous les renseignements possibles, même si ces informations concernent des objets devant être entourés d'une certaine discrétion au niveau des affaires ou de la fabrication.

En l'occurrence, l'article 18 prévoit le maintien du secret pour le Surveillant des prix: «Il ne doit pas divulguer des secrets d'affaires.» Cette obligation s'applique aussi aux collaborateurs du Surveillant. Ainsi donc, le secret est assuré au niveau du Surveillant et, s'il a le droit d'être informé par des moyens normaux d'investigations, par contre le secret professionnel demeure protégé, car il s'agit là de secret de fabrication ou d'affaires.

Il n'est pas question de lever le secret professionnel à l'endroit du Surveillant des prix. Cela ne pourrait se faire que par le biais d'enquêtes pénales. Mais nous n'en sommes pas là, il ne s'agit ici que de recueillir des informations en vue d'une surveillance efficace des prix.

En conséquence, le secret professionnel des avocats, des notaires, des juges est maintenu. Dans ces conditions, il apparaît que les secrets d'affaires ou de fabrication, dont on parle tant à cette tribune, pèsent dans la balance du même poids que l'intérêt d'une bonne information pour le Surveillant qui, lui, est tenu au secret professionnel et au maintien du secret sur le plan des affaires et de la fabrication.

C'est pourquoi je considère que la majorité de la commission avait tout à fait raison de se ranger à l'avis du Conseil fédéral.

**Auer, Berichterstatter:** Die Mehrheit der Kommission ist zusammen mit dem Bundesrat der Ansicht, dass der Auskunftspflicht der Kartelle und kartellähnlicher Gebilde sowie insbesondere der am Markt beteiligten Dritten im Rahmen des Preisüberwachungsverfahrens entscheidende Bedeutung zukommt. Sie hat sich deshalb für eine umfassende Auskunftspflicht ausgesprochen.

Über den Antrag Fischer-Sursee, wonach Dritte nicht zur Offenbarung von Fabrik- und Geschäftsgeheimnissen verpflichtet seien, hat die Kommission abgestimmt. Es ergaben sich 10 zu 10 Stimmen. Nach Reglement war damit der Antrag abgelehnt. Auf der Fahne stehen allerdings 12 Unterschriften.

Herr Professor Schluop, Präsident der Kartellkommission, der Erfahrung hat auf diesem Gebiet, hat sich dahin geäussert, es genüge Artikel 18 Absatz 1 in bezug auf die Geheimhaltungspflicht – Sie finden es auf der Fahne –, d.h. dass diese damit genügend gesichert sei. Es ist ihm in der Kartellkommission kein Fall bekanntgeworden, in dem je einmal irgend jemand sich beschwert hätte, dass die Kartellkommission oder ihr Sekretariat die Geheimhaltungspflicht verletzt hätten.

Ich bitte Sie, dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen.

Bundespräsident Furgler: Ich ersuche Sie, wie die beiden Vorredner, so zu entscheiden. Wenn man dem Preisüberwacher Instrumente geben will, mit denen er überhaupt den Tatbestand abklären kann, dann gehört das jetzt zur Diskussion gestellt dazu. Nur so wird sichergestellt, dass sich der Preisüberwacher jederzeit an alle erwähnten Kreise sowie an Dritte wenden kann, um aufgrund eigener Beobachtungen einen Markt zu beurteilen und nötigenfalls einzugreifen. Ich begreife Herrn Fischer, dass er sich noch einmal nach dem Begriff des Geschäftsgeheimnisses erkundigt hat und uns das aus Sicht seiner Anwaltspraxis als besonders bedeutsam geschildert hat. Ich teile diese Meinung. Der Begriff des Geschäftsgeheimnisses, der im Zusammenhang mit dem Preisüberwachungssystem im Vordergrund stehen dürfte, wird – wir haben das auch in der Praxis der Kartellkommission abgeklärt – sehr weit gefasst, aber ebenso strikte respektiert.

Herr Schluemp wurde zitiert. Ich wiederhole nicht, was Herr Auer soeben sagte. Der Informant kann seine Angaben selbst auch als Geschäftsgeheimnis deklarieren und sie damit vor jeder Konkurrenz schützen. Preisüberwacher ebenso wie Kartellkommission sind an die Geheimhaltung gebunden. Das bietet Gewähr für eine entsprechende Behandlung geheimer Informationen.

Wenn Sie dem Antrag der Minderheit folgen und Dritte von der Offenbarungspflicht befreien, dann würden Sie gleichzeitig die Untersuchungen des Preisüberwachers in äusserst schwerwiegender Weise beeinträchtigen. Wie soll er Preise beurteilen können, wenn er keine Unterlagen über diesbezügliche Kalkulationen erhält?

Ich bitte Sie aus diesem Grunde, dem Bundesrat beizupflichten.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	53 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	83 Stimmen

#### Art. 17

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

#### Art. 18

##### Antrag der Kommission

###### Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

###### Abs. 2

Er darf keine Geschäftsgeheimnisse preisgeben

#### Art. 18

##### Proposition de la commission

###### Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

###### Al. 2

Il ne doit pas divulguer des secrets d'affaires.

Angenommen – Adopté

#### Art. 19

##### Antrag der Kommission

... mit Beschwerde an eine unabhängige Beschwerdeinstanz weitergezogen werden, welche endgültig entscheidet. Der Bundesrat ernennt die Mitglieder der Beschwerdeinstanz.

##### Antrag Bonnard

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Eventualantrag Fischer-Sursee

(falls der Antrag Bonnard abgelehnt wird)

Verfügungen des Preisüberwachers können innert 30 Tagen mit Beschwerde an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement weitergezogen werden. Dessen Entscheide können innert 30 Tagen mit Beschwerde bei einer unabhängigen Beschwerdeinstanz angefochten werden, welche...

#### Art. 19

##### Proposition de la commission

... dans les 30 jours à une instance de recours indépendante qui se prononce définitivement. Le Conseil fédéral nomme les membres de l'instance de recours.

##### Proposition Bonnard

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### Proposition subsidiaire Fischer-Sursee

(en cas de rejet de la proposition Bonnard)

Les décisions rendues par le Surveillant des prix peuvent être déferées dans les 30 jours au Département fédéral de l'économie publique. Les décisions du département peuvent faire l'objet dans les 30 jours d'un recours à une instance de recours indépendante qui...

M. Bonnard: A l'article 19, le Conseil fédéral propose, en matière de recours, le schéma tout à fait classique: recours au Département fédéral de l'économie publique, puis recours de droit administratif au Tribunal fédéral.

La commission nous propose une seule autorité de recours, qui n'est ni le département ni le Tribunal fédéral, mais une autorité indépendante. Je vous propose d'en revenir à la version du Conseil fédéral.

Mes motifs sont ceux-là même qui vous ont conduits au début de la semaine à accepter, à la majorité de deux contre un, la proposition de confier non pas à une instance spéciale de recours mais au Tribunal fédéral le soin de statuer en dernier ressort dans le domaine des cartels. Je vous rappelle sommairement ces motifs.

Tout d'abord, la surveillance des prix représente une entorse très sensible à un principe essentiel de l'économie de marché. Sur un point aussi important, il est juste que le droit soit prononcé en dernier ressort par la juridiction suprême du pays, par celle-là même que nous élistons ici dans cette salle. Nous ne pouvons pas nous satisfaire d'une commission désignée par le gouvernement et sur la composition de laquelle la loi ne nous donne aucune garantie.

Ensuite, le Tribunal fédéral est déjà compétent dans différentes questions: concurrence déloyale, entrave à la concurrence, effets nuisibles des cartels, toutes questions qui sont étroitement liées aux problèmes qui se poseront dans le cadre de la surveillance des prix. Si nous acceptons la solution de la commission, nous aurons deux autorités de recours distinctes pour trancher en dernière instance des questions étroitement connexes. Nous aurons des jurisprudences contradictoires, le consommateur n'aura rien à y gagner.

Les motifs évoqués par la commission nous ont été dévoilés par le président de la commission dans son discours d'entrée en matière. Ces motifs, à mon avis, n'emportent pas la conviction. La commission voudrait décharger le Tribunal fédéral qui, il est vrai, est actuellement très chargé. Cependant, nous aurons bientôt l'occasion d'examiner ce problème spécifique dans le cadre de la révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire, révision en cours. La mesure très ponctuelle qui nous est proposée serait sans effets réels. Je rappelle, de surcroît, que nous venons de renforcer singulièrement le Tribunal fédéral. La commission voudrait ensuite épargner au Tribunal fédéral l'obligation de s'occuper du droit économique où, au dire de la commission, le Tribunal fédéral ne serait pas très à l'aise. J'ai été pendant treize ans greffier du Tribunal fédéral, je conteste l'appréciation de la commission, je conteste que le Tribunal fédéral ne soit pas à l'aise dans ce genre de problèmes.

D'ailleurs, c'est à nous de choisir les juges qui s'y trouveront à l'aise. Enfin, la commission voudrait accélérer la procédure. Ce souci est légitime, il est bon qu'il ait été exprimé, le département et le Tribunal fédéral devront en tenir compte. Il ne justifie cependant pas une solution aussi extrême que celle qui nous est proposée par la commission qui prévoit une seule possibilité de recours, au lieu de deux, et qui dans un domaine aussi important n'ouvre pas la voie de recours devant un juge, j'insiste sur le terme, et un juge ordinaire, mais fait appel à des spécialistes qui n'auront pas les vues générales suffisantes sur les principes généraux fondamentaux de notre Etat.

Je vous invite à suivre le Conseil fédéral et non votre commission.

**Fischer-Sursee:** Ich unterstütze grundsätzlich den Antrag von Herrn Bonnard, wonach das Bundesgericht letztinstanzlich zur Überprüfung der Entscheide des Preisüberwachers zuständig sein soll. Der Preisüberwacher hat ja vorfrageweise zu prüfen, ob überhaupt eine kartellähnliche Organisation vorliegt. Diese Frage ist oft sehr schwierig zu entscheiden. Im Kartellgesetz haben wir die Lösung, dass letztinstanzlich das Bundesgericht diese Frage beurteilen muss. Wenn wir nun im Preisüberwachungsgesetz ein Sondergericht – und das ist es ja – schaffen, das auch zu dieser Frage abschliessend Stellung nehmen muss, so kann es geschehen, dass sich eine dem Bundesgericht gegenüber divergierende Praxis entwickelt. Das dürfen wir in einem Rechtsstaat nicht haben; es muss ein oberstes einheitliches Gericht da sein, das für eine gesamtschweizerische einheitliche Rechtsprechung verantwortlich ist.

Wollten wir dieses Sondergericht behalten, müsste man meines Erachtens auf die Frage zurückkommen, die wir in der Kommission schon diskutiert haben, ob die Vorfrage, ob es ein Kartell oder eine kartellähnliche Organisation sei, nicht in einem selbständigen beschwerdefähigen Entscheid beurteilt werden müsste, der dann an das Bundesgericht vorfrageweise weitergeleitet werden könnte. Diese Möglichkeit wäre durchaus praktikabel und hätte einiges für sich. Es wurde dagegen eingewendet, dass wir dann einen relativ langen Instanzenweg erhalten. Es kann Zeit vergehen, bis die Vorfrage definitiv entschieden ist, und erst dann kommt die Frage, ob Preismissbrauch vorliegt. Aus diesem Grunde bin ich dann doch zur Meinung gekommen, wir könnten es beim eingeleiteten Verfahren belassen.

Zum Eventualantrag: Sollte das Bundesgericht nicht letztinstanzlich als zuständig erklärt werden, müsste man meines Erachtens wieder zur bundesrätlichen Fassung zurückkehren, wonach in erster Instanz das Departement – also verwaltungsintern – die Frage überprüfen muss.

In unserem Verwaltungsverfahren, sei es auf Bundesebene, sei es in den Kantonen, kennen wir durchwegs das Prinzip von zwei Instanzen. Eine erste Instanz ist verwaltungsintern, das sogenannte Verwaltungsverfahren, die zweite ist verwaltungsextern, das Verwaltungsgerichtsverfahren. Dieses Prinzip ist richtig und hat sich vor allem auch zum Schutz des Bürgers bewährt und darf nun nicht in einem Einzelfall durchbrochen werden. Die Grundidee dieses verwaltungs-internen erstinstanzlichen Verfahrens ist, dass die Verwaltung selbst in freiem Ermessen einen Entscheid einer ihrer Amtsstellen in allen Bereichen nochmals umfassend auf seine Richtigkeit überprüfen kann.

Die zweite Instanz ist ja dann vorwiegend nur Rechtskontrolle. Wir müssen uns darüber ganz klar sein: Die Preisüberwachung ist eine Verwaltungsaufgabe. Die Tätigkeit des Preisüberwachers ist eingebettet in die Verwaltung, ist eine Verwaltungstätigkeit. Die letzte Verantwortung für sein Tun trägt nicht der Preisüberwacher autonom, sondern das Departement bzw. der Bundesrat, wie es bei jeder Verwaltungstätigkeit in unserem Staat der Fall ist. Die Entscheide des Preisüberwachers müssen daher in erster Instanz durch den direkten Vorgesetzten auf dem Beschwerdeweg im Verwaltungsverfahren überprüfbar sein.

Diese neue Lösung mit einer externen, selbständigen Rekursinstanz wurde vor allem in Erwägung gezogen wegen

der Zeit; man hofft, es gehe allenfalls schneller. Ich glaube aber, dass das nicht ein derartiges Problem ist. Wenn wir das Verfahren bei der Verwaltung selbst haben, kann das erstinstanzliche Verfahren sehr schnell abgewickelt werden. Beim Bundesgericht ist es ja umgekehrt: die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht hat überhaupt keine aufschiebende Wirkung, sofern sie vom Bundesgericht nicht gewährt wird. Sollte gemäss Vorschlag der Kommission nur eine externe Instanz geschaffen werden, dann müsste man zum mindesten auch dem Antrag von Herrn Allenspach, der die aufschiebende Wirkung zu Recht aufheben will, Folge leisten. Denn im anderen Fall – das wird Ihnen Herr Allenspach wahrscheinlich schon darlegen – ergibt sich für den Betroffenen eine recht schwierige und heikle Situation.

**Hess:** Als Urheber des Antrages in der Kommission gestatte ich mir, Ihnen kurz die Gründe darzulegen, die die Kommission seinerzeit dazu geführt hatten, einstimmig eine vom Bundesrat abweichende Regelung vorzuschlagen. Beim Preisüberwachungsgesetz handelt es sich um ein Interventionsgesetz. Sowohl die Konsumenten wie die betroffenen Unternehmen erwarten zu Recht schnelle und klare Entscheide, wenn Preise erhöht oder allenfalls gesenkt werden sollen. Diesem Anliegen steht die Tatsache gegenüber, dass der Beschwerdeweg über das Bundesgericht normalerweise zwei bis drei Jahre in Anspruch nimmt. Sodann ist zu berücksichtigen, dass der Preisüberwacher meistens sachbezogene, höchst selten rechtliche Fragen zu entscheiden hat. Diesen Anliegen trägt die Kommissionslösung Rechnung. Wir können das Bundesgericht entlasten, das wurde schon lange gefordert. Wir können aber auch Spezialisten einsetzen, analog dem Beispiel eines Handelsgerichts, die in der Sache rasch und kompetent entscheiden können. Nachdem nun aber beim Kartellgesetz die analoge Lösung abgelehnt wurde, drängt sich in der Tat eine nochmalige Überprüfung des Beschwerdeweges auf. Es wäre zu prüfen, ob die Frage der Qualifikation eines Unternehmens als Kartell oder als ähnliche Organisation analog dem Kartellgesetz als Vorfrage letztinstanzlich durch das Bundesgericht entschieden werden sollte. Mit dieser Einschränkung bekenne ich mich weiterhin zur Kommissionslösung. Selbstverständlich könnte ich dann auch dem Antrag Allenspach zustimmen.

**M. Butty, rapporteur:** C'est à l'unanimité des vingt votants que la commission vous a proposé, à l'article 19, l'institution d'une autorité indépendante de recours qui se prononce définitivement. A la suite du vote de notre conseil sur la loi sur les cartels, le problème de la coordination est posé. Afin d'avoir le même système de recours, il faudrait revenir à la solution proposée par M. Bonnard qui correspond à celle de la loi sur les cartels et à celle du Conseil fédéral. Si les deux matières sont parallèles, souvent elles se recoupent, la surveillance des prix est cependant une institution différente qui poursuit d'autres objectifs. C'est pour cette raison que votre commission unanimement vous a proposé une autorité indépendante de recours.

M. Bonnard a eu l'amabilité de reprendre les trois points que j'avais soulevés lors du débat d'entrée en matière – on n'a rien à cacher, pourquoi ne pas mettre les cartes sur la table? – Je me permettrai donc de faire des contre-observations à ses observations.

M. Bonnard indique d'abord qu'il faut décharger le Tribunal fédéral. Une nouvelle révision est en cours et le Tribunal fédéral va bénéficier d'un plus grand nombre de collaborateurs. Pour l'instant, il faut admettre que le Tribunal fédéral est très chargé. M. Hess vient de dire qu'il faut compter deux ou trois ans, jusqu'à ce que cette haute instance rende ses décisions. Alors je vous demande si c'est ce que nous souhaitons, dans le domaine de la surveillance des prix qui exige des décisions claires et rapides.

D'autre part, je n'ai pas du tout voulu médire du Tribunal fédéral. Au sein de la commission, de nombreux juristes qui sont en contact permanent avec Mon-Repos ont eux-mêmes

reconnu que le Tribunal fédéral n'était pas très à l'aise en matière de droit économique et qu'il n'avait, d'ailleurs, jamais spécialement sollicité des compétences dans ce domaine. Il n'est pas question de contester la valeur des juges, il s'agit simplement d'attribuer à chacun des compétences qui correspondent le mieux possible à sa tâche.

De plus, la proposition de M. Bonnard a l'inconvénient de prévoir deux instances, ce qui prolonge la procédure. On dit que les juges ont une vue plus générale, mais il s'agit avant tout de tâches administratives. M. Hess, qui est l'auteur de la proposition au sein de la commission, a relevé d'ailleurs que le problème de coordination avec la loi sur les cartels se pose, mais il a bien dit qu'il maintenait son avis.

Je voudrais dire à M. Fischer-Sursee que je ne sais plus exactement quelle proposition il présente: il y en a une par écrit, il a commencé par en refaire une autre et il l'a changée à nouveau. Il ne m'en voudra pas, si je lui dis qu'il cumule les inconvénients des deux solutions proposées. Il y a, à la fois, l'inconvénient de l'allongement de la procédure et celui de tenir à l'écart le Tribunal fédéral parce qu'il veut une autorité indépendante. C'est la raison pour laquelle il vaut mieux que l'on tranche clairement. Ou l'on adopte la solution de M. Bonnard qui coordonne cette instance de recours avec celle de la loi sur les cartels ou – c'est vraiment le bon sens – on s'en tient à la proposition de la majorité de la commission, avec une seule instance indépendante de recours, composée de personnes compétentes, de spécialistes capables de trancher définitivement de manière claire et rapide des litiges dans une matière complexe.

En ce qui concerne l'interférence du département, M. le président de la Confédération a bien compris, lors des travaux de la commission, qu'il valait mieux le recours direct à cette instance indépendante plutôt que d'aller d'abord devant un département. En effet, le Surveillant des prix sera intégré par son activité au sein de l'administration, plus précisément au Département fédéral de l'économie publique.

Je vous propose donc, au nom de la commission unanime, de vous en tenir à la proposition de la majorité de la commission.

**Auer, Berichterstatter:** Bei Erläuterung von Artikel 39 des Kartellgesetzes habe ich Ihnen ausführlich die Gründe dargelegt, weshalb die Kommission Preisüberwachung mit 20 zu 0 Stimmen diese unabhängige Beschwerdeinstanz – d. h. ein Spezialverwaltungsgericht – vorgeschlagen und weshalb die Kommission Kartellgesetz dies übernommen hat. Auf Antrag von Herrn Bonnard, von der Sache her identisch mit dem heutigen, hat der Nationalrat vor drei Tagen mit 47 zu 97 Stimmen diesen Kommissionsantrag beim Kartellgesetz abgelehnt. Es ist nicht anzunehmen, dass der Ständerat mit seinem in juristischen Fragen eher sensibleren Gewissen als der Nationalrat auf den Antrag der Kommission zurückkommen wird.

Ganz kurz die Gründe der Kommissionsmehrheit Preisüberwachung in Stichworten: Es muss rasch gehandelt werden. Man kann nicht jahrelang auf einen Entscheid warten, sonst steht bereits eine neue Preiserhöhung vor der Tür. Dann das überlastete Bundesgericht. Weiter wurde die Idee einer unabhängigen Beschwerdeinstanz in der Vernehmlassung von verschiedenen Stellen genannt, unter anderem auch von einem Kanton. Man betritt kein Neuland, weil es schon solche Instanzen gibt.

Wenn, wie im Kartellgesetz, das Bundesgericht belassen wird, hat das den Vorteil einer einheitlichen letztinstanzlichen Rechtsprechung. Sollten Sie aber hier die unabhängige Beschwerdeinstanz beschliessen, besteht die Gefahr, dass in Fragen des öffentlich-rechtlichen Wettbewerbsrechts verschieden entschieden wird. Es sollte daher mindestens eine Art Querverbindung Kartellkommission/Beschwerdeinstanz/Preisüberwacher hergestellt werden, denn beide Gesetze, das Kartellgesetz und das Preisüberwachungsgesetz, weisen viele Gemeinsamkeiten auf. Alle drei Instanzen haben sich mit ähnlichen Fragen zu beschäftigen, haben abzuklären, wann ein Kartell vorliegt und wann ein

kartellähnliches Gebilde, wann «wirksamer Wettbewerb» herrsche. Dieser Ausdruck kommt im Kartellgesetz in Artikel 29a Absatz 3 und in unserem Gesetz in Artikel 11 vor, den wir heute morgen diskutiert haben.

Die Kartellkommission hat sich in der Vernehmlassung selbst als Rekursinstanz vorgeschlagen, und zwar im Interesse der Einheitlichkeit einer wettbewerbspolitischen Politik und vor allem um die Verschleppung von Entscheiden des Preisüberwachers zu verhindern.

In unserer Kommission lag zuerst ein Antrag vor, anstelle des EVD die Beschwerdeinstanz einzusetzen, mit der Überlegung, dass der Preisüberwacher dem EVD unterstellt sei. Es hiess, das Departement sei quasi Partei; die Entscheide der Beschwerdeinstanz hätten an das Bundesgericht weitergezogen werden können. Dieser Antrag wurde zurückgezogen zugunsten eines Antrages von Herrn Hess, der die Stufe EVD überspringt und eine rasche Entscheidungsfindung ermöglicht. Sie finden diesen Antrag auf der Fahne.

Wie gesagt, Herr Bonnard zieht den Antrag des Bundesrates vor.

Der Eventualantrag von Herrn Fischer-Sursee hat den Nachteil, dass vier Stufen eingeschaltet werden müssen, also Preisüberwacher, Departement und dann die Beschwerdekommission, oder jedenfalls drei. Mindestens eine Instanz mehr also. Die Rechtsfindung würde noch länger dauern.

**Bundespräsident Furgler:** Sie erinnern sich an die Ausgangslage zu Beginn dieser Woche: Zwei Beschwerdewege, die aufeinander Rücksicht nahmen und die nach Auffassung der beiden vorberatenden Kommissionen in dem Sinne verkürzt waren, als der endgültige Entscheid nicht mehr in Lausanne beim Bundesgericht, sondern bei einer Sonderkommission gefällt wurde. Sie haben bei der Behandlung des Kartellgesetzes im ersten wettbewerbsrechtlich bedeutsamen Gesetz, gestützt auf den Antrag von Herrn Bonnard, das Bundesgericht beibehalten als zweite Instanz. Dies wird mitzugewichten sein beim Entscheid, den Sie in wenigen Minuten treffen.

Ich habe in der nationalrätlichen Kommission aufgrund der vorliegenden Beschwerdeerkenntnisse der letzten Preisüberwachung folgende Aussagen gemacht, die ich Ihnen nicht vorenthalten will:

Es waren damals 29 formelle Verfügungen, die vom ehemaligen Beauftragten getroffen wurden. 13 wurden an das EVD weitergezogen, sechs davon mit Erfolg. In drei weiteren Fällen kam es zum Entzug der aufschiebenden Wirkung durch den Beauftragten. Das wurde angefochten, allerdings erfolglos. Das Bundesgericht hatte eine verwaltungsgerichtliche Beschwerde gegen einen departementalen Beschwerdeentscheid zu behandeln. Sie wurde gutgeheissen. Sodann wies das Bundesgericht zwei Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen den Entzug der aufschiebenden Wirkung ab.

Mit Bezug auf die Behandlungsdauer – hier muss es bei Vorrednern zu einem gewissen Missverständnis gekommen sein – wurde diese Behandlung in Lausanne sehr zeitgerecht durchgeführt. Ich habe mich noch einmal bei meinen Mitarbeitern erkundigt: Innert weniger Monate war dieser Entscheid vorhanden.

Nun, worum geht es? An und für sich, aus der Sicht des Bundesrates, hatten wir von der ersten Stunde an beide Verfahren, kartellrechtlich und preisüberwachungsmässig, gleich anlegen wollen, was mich dazu führte, meine Intervention in der vorberatenden Kommission so zu schliessen: «Sie haben den Grundsatzentscheid zu fällen, ob Sie das Verfahren generell verkürzen wollen. Wenn ja, dann sicher für beide Bereiche, sonst riskieren Sie Unsicherheit in der wettbewerbsrechtlichen Rechtsprechung.» Dieser Satz hat auch heute noch seine volle Bedeutung, nachdem Sie im Kartellrecht für die bundesgerichtliche Lösung gesprochen haben.

Ich wollte Ihnen dies einfach aus der Sicht des Bundesrates sagen. Es liegt nun an Ihnen, den Entscheid zu treffen, ob Sie im Kartellrecht eine andere Lösung wollen als die hier

noch vorliegende. Nach meiner Meinung wäre die Harmonie zwischen beiden Rechtsgebieten vorzuziehen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	21 Stimmen
Für den Antrag Bonnard	111 Stimmen

**Präsident:** Damit entfällt der Eventualantrag von Herrn Fischer-Sursee.

#### **Art. 20**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**M. Frey-Neuchâtel:** Nous allons accorder la qualité pour agir aux organisations de consommatrices et je ne remets pas en cause ce droit, mais il faut éviter le double discours et mettre les choses au point. Le droit de recours est accordé aux organisations de consommateurs parce que ces derniers sont directement concernés. Les associations de consommatrice défendent, avec efficacité, un intérêt sectoriel comme d'autres partenaires économiques. Cette précision s'impose car la Fédération romande des consommatrices, dans un communiqué daté du 7 février 1985 se targuait de défendre l'intérêt général, ce qui est une contre-vérité. Cette mise au point faite, je voudrais émettre un vœu, mais au préalable je tiens à lire la conclusion du communiqué de la Fédération romande des consommatrices qui traitait des décisions que nous avons prises tant en ce qui concerne la loi sur les cartels que l'exclusion du crédit dans la loi dont nous débattons maintenant: «La Fédération romande des consommatrices rappelle aux parlementaires que l'attente de la population est grande et qu'il est temps qu'ils remplissent leur mandat en représentants du peuple et non en seuls délégués de l'économie.» Je souhaite dès lors que les associations de consommateurs, bénéficiaires du droit de recours que nous allons leur accorder, évitent les réactions épidermiques, Puissent-elles toujours rester sereines, elles y gagneront en crédibilité!

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 21**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Antrag Allenspach*

##### *Abs. 2 (neu)*

Verwaltungsbeschwerden haben aufschiebende Wirkung; sie kann ihnen nicht entzogen werden.

#### **Art. 21**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Proposition Allenspach*

##### *Al. 2 (nouveau)*

Les recours administratifs ont effet suspensif. Cet effet ne peut leur être retiré.

**Allenspach:** Gemäss den Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege kommt einer Verwaltungsbeschwerde grundsätzlich aufschiebende Wirkung zu, nicht aber der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Deshalb könnte man auf den ersten Blick annehmen, mein Antrag sei überflüssig. Man hat auch in der Öffentlichkeit kaum über diese materiell sehr wichtige Frage diskutiert. Ich möchte deshalb darauf zurückkommen.

Ich befasse mich mit der Verwaltungsbeschwerde, d.h. mit der Beschwerde eines Entscheides des Preisüberwachers an das EVD. Gemäss Artikel 25 des Bundesgesetzes über

das Verwaltungsverfahren kann die Vorinstanz einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen. Das bedeutet, dass der Preisüberwacher selbst bestimmen könnte, dass einer Beschwerde gegen seinen Entscheid keine aufschiebende Wirkung zukommt. Auch die Beschwerdeinstanz könnte einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung versagen. Das EVD könnte also trotz Beschwerde eine Verfügung des Preisüberwachers sofort in Kraft setzen. Die betroffenen Unternehmen würden daraus unter Umständen einen beachtlichen Verlust erleiden. Selbst wenn die Beschwerde dann geschützt würde und die Verfügung des Preisüberwachers von der Beschwerdeinstanz aufgehoben würde, hätten weder der Preisüberwacher noch das EVD für diesen Schaden aufzukommen, da Schadenersatz ausdrücklich nur bei willkürlicher Verweigerung der aufschiebenden Wirkung verlangt werden kann. Es wird nun gesagt, gemäss herrschender Praxis würde die aufschiebende Wirkung nur dann versagt, wenn besonders qualifizierte Gründe vorliegen, beispielsweise wenn völlig unsinnige Begehren gestellt und wenn querulatorische Beschwerden geführt würden. Völlig unsinnige Preise werden aber sicher nicht verlangt werden können, weil trotz Marktmacht kein Unternehmen und kein Kartell in der Lage ist, unsinnige Preise durchzusetzen bzw. bei unsinnigen Preisen noch viel zu verkaufen. Aber selbst wenn man berücksichtigt, dass in Anlehnung an die bisherige Praxis die Ablehnung einer aufschiebenden Wirkung eine Ausnahme bliebe, haben wir noch keine Gewähr dafür, dass der Preisüberwacher oder das EVD als Beschwerdeinstanz diese Praxis übernehmen würden. Ich bin diesbezüglich aufgeschreckt worden durch eine Notiz des Rechtsdienstes des Generalsekretariates des EVD vom 18. April 1984. In dieser Notiz heisst es, dass beim Entscheid über die aufschiebende Wirkung in Betracht zu ziehen sei, «dass eine erst nach langwierigem Beschwerdeverfahren wirksame Herabsetzung der Preise konjunkturpolitisch kaum noch einen Sinn hätte».

Eine solche Betrachtung ist, Herr Bundespräsident, erstens eindeutig verfassungswidrig, sie zeigt aber zweitens, dass der Rechtsdienst des EVD im Entzug der aufschiebenden Wirkung keine Ausnahme, sondern die Regel erblickt. Dieser Eindruck wird noch verstärkt, wenn man in dieser verwaltungsinternen Rechtsschrift weiter liest: «Auch dürfte meistens das Interesse der Gesamtheit der Konsumenten an der Wirksamkeit der mit der Preisüberwachung verfolgten Ziele gegenüber den privaten Interessen der Unternehmen überwiegen.»

Es überrascht nach diesen Kernsätzen nicht, wenn der Rechtsdienst des EVD andeutet, entgegen der üblichen Praxis sei hier als Regel anzunehmen, dass dem Rechtsmittel die aufschiebende Wirkung entzogen werde. Mit einer solchen Auffassung könnte ich mich nicht einverstanden erklären.

Ich habe deshalb beantragt, im Gesetz festzuhalten, dass Beschwerden aufschiebende Wirkung zukommt und dass den Beschwerden diese aufschiebende Wirkung nicht entzogen werden kann. Der Gesetzgeber muss hier Klarheit schaffen. Die Rechtssicherheit verlangt dies. Wenn den Beschwerden in der Praxis gemäss den Erwägungen des Rechtsdienstes EVD mehr oder weniger generell die aufschiebende Wirkung entzogen wird, werden Unternehmen, die völlig rechtmässig gehandelt und im Beschwerdeverfahren schliesslich recht bekommen haben, wirtschaftlich geschädigt, unter Umständen sogar in der wirtschaftlichen Existenz gefährdet.

Wenn wir diesen Entscheid dem freien Ermessen des Preisüberwachers bzw. des EVD überlassen, wird das Beschwerderecht in Tat und Wahrheit ausgehöhlt. Wenn beispielsweise der Preisüberwacher eine Preisherabsetzung verfügt und seinem Entscheid die aufschiebende Wirkung entzieht, müssen diese Preise sofort herabgesetzt werden. Wenn dann vielleicht nach Monaten von der Beschwerdeinstanz festgestellt wird, dass der Entscheid des Preisüberwachers zu Unrecht erfolgt sei und dieser Entscheid aufgehoben wird, hätte das Unternehmen – vom Staate zu Unrecht

gezwungen – zu herabgesetzten Preisen verkaufen müssen. Es darf zwar dann die Preise wieder heraufsetzen, aber die durch einen Fehlentscheid des Preisüberwachers entstandenen Verluste ersetzt niemand.

Das entspricht nicht meinen Vorstellungen vom Rechtsstaat, der ein gerechter Staat sein sollte. Wenn Beschwerden die aufschiebende Wirkung zukommt, dann haben der Preisüberwacher und das EVD auch alles Interesse daran, dass diese Beschwerden zügig und nicht erst nach Monaten behandelt werden. Es gibt wohl kaum ein besseres Mittel, das Verfahren zu beschleunigen, als die aufschiebende Wirkung festzuhalten.

Ich bitte Sie deshalb, im Sinne dieser Überlegungen meinem Antrag zuzustimmen.

**M. Bonnard:** Je vous invite à rejeter la proposition de M. Allenspach. En effet, dans l'hypothèse où nous aurions affaire à un recours formé en vertu de l'article 20 par une organisation de consommateurs contre une décision du Surveillant des prix autorisant une augmentation de prix, la proposition de M. Allenspach a pour conséquence de supprimer la possibilité de l'entreprise de faire passer dans les faits l'augmentation de prix permise par le Surveillant des prix. L'entreprise n'a donc aucun intérêt à la solution de M. Allenspach. Il est infiniment préférable de laisser à l'autorité de recours de soin de décider de l'octroi de l'effet suspensif selon les principes habituels dans ce domaine.

**M. Butty, rapporteur:** M. Bonnard a mis exactement le doigt sur la contradiction que comporte la proposition de M. Allenspach, qui peut avoir un effet tout à fait contraire au but recherché. Dans cette matière, comme dans la procédure habituelle, il faut laisser l'autorité de recours trancher. Vouloir accorder un effet suspensif général et légal est une profonde erreur qui peut se retourner aussi bien contre les consommateurs que contre les entrepreneurs eux-mêmes. M. Allenspach n'a pas saisi – me semble-t-il – la procédure. Laissons – c'est un principe de droit habituel en matière de procédure – à l'autorité de recours le soin de trancher, au vu du dossier, sur la nécessité d'un effet suspensif.

On ne peut établir de distinction entre les effets suspensifs lorsqu'il y a augmentation et les effets non suspensifs lorsqu'il s'agit d'un recours de consommateurs. Il faut laisser chaque partie agir à sa guise. Il appartient à l'autorité de décider de l'effet suspensif.

La proposition de M. Allenspach doit être rejetée.

**Auer, Berichterstatter:** Ich bin nicht Jurist wie meine Vorredner und kann deshalb diese Frage nur einigermaßen nach dem gesunden Menschenverstand beurteilen.

Herr Allenspach hat mich gefragt, wie es mit dieser aufschiebenden Wirkung bestellt sei. Nehmen wir jetzt einmal an, der Schweizerische Wirtverband – nach einem neuen Gesamtarbeitsvertrag oder nach einer Arbeitszeitverkürzung oder nach beidem – gebe eine Empfehlung heraus, dass man den Preis eines Kaffee crème um 20 Rappen erhöhe. Dann wäre wahrscheinlich eine aufschiebende Wirkung nicht angebracht. Lautet aber die Empfehlung auf 2 Franken, dann dürften beim Preisüberwacher doch etwas Zweifel aufstossen. Er würde vermutlich eine Verfügung ohne aufschiebende Wirkung erlassen.

Nun gibt es aber ausser dem persönlichen Preisüberwacher noch den anonymen, wirksameren Preisüberwacher, nämlich – worauf verschiedene Redner schon hingewiesen haben – den Markt.

Wenn also die Wirte für den Kaffee crème 2 Franken mehr verlangen, dann werden die Leute Ovomaltine trinken oder dynamisch-biologischen Kamillentees oder sonst etwas, aber keinen Kaffee mehr!

Grundsätzlich ist eine angefochtene Verfügung nicht rechens, allerdings – das habe ich am Beispiel der 2 Franken erwähnt – kann in Abwägung der verschiedenen Interessen im Einzelfall vom Grundsatz der aufschiebenden Wirkung abgegangen werden. Näheres darüber zu den Materialien finden Sie im Bericht des Preisüberwachers 1973–1978 auf

Seite 49. Ich möchte das nicht wiederholen. Dann gibt es ein internes Rechtsgutachten des Departements – Herr Allenspach zitierte daraus –, das auch zu dieser Frage Stellung nimmt.

In zahlreichen Vernehmlassungen wurde im Sinne der Ausführung von Herrn Allenspach gefordert, dass den Beschwerden betreffend Missbräuche in Preisen unbedingt aufschiebende Wirkung zukommen müsse. Da ein Rechtsmittelverfahren längere Zeit dauern könne, bestehe ein erhebliches Schadenpotential mit möglicherweise existentiellen Folgen für die betroffenen Unternehmer.

Das ist die eine Seite. Nun gibt es aber noch die andere, auf die Herr Bonnard hingewiesen hat. Wenn also der Preisüberwacher eine Erhöhung bewilligt hat und die Konsumenten eine Beschwerde einreichen, dann ist bei automatischer aufschiebender Wirkung der Unternehmer am Hag! Nach dem Antrag Allenspach ist dann nichts mehr zu machen. Sein Antrag ist also ein doppelschneidiges Schwert. Ich glaube daher, dass der Antrag Allenspach in seiner absoluten Aussage – aufschiebende Wirkung könne gar nie entzogen werden – bestehendes Bundesrecht zu sehr einschränkt. Sicher läge es im Interesse des betroffenen Produzenten, wenn bei keiner aufschiebenden Wirkung im Falle einer Beschwerde der «Gegenseite» das Verfahren möglichst beschleunigt würde.

Ich wäre Herrn alt Justizminister Furgler dankbar, wenn er zu dieser Frage noch Stellung nehmen würde.

**Allenspach:** Ich habe mit meinem Antrag eine wenig beachtete Frage hier zur Diskussion stellen wollen. Ich glaube, die entsprechenden Instanzen sind jetzt darauf aufmerksam gemacht worden. Ich weiss, dass mein Antrag zwei Seiten hat, denn ich kenne auch das Problem, auf das Herr Bonnard aufmerksam gemacht hat. Auf der anderen Seite dürfen Sie aber die Position des Unternehmens, dem eine Preiserhöhung versagt worden ist oder dem eine Preisherabsetzung aufgezwungen wird, nicht übersehen. Es ist heute nicht möglich, diese beiden Seiten im Ratsplenium auszudiskutieren und einen zutreffenden Entscheid zu fällen.

Ich bin deshalb bereit, meinen Antrag zurückzuziehen in der Erwartung und in der Hoffnung, dass der Ständerat diese Frage dann in seiner Kommission im Detail behandeln wird.

*Angenommen – Adopté*

## Art. 22

*Antrag der Kommission*

### Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

### Abs. 2

*Mehrheit*

Streichen

### Minderheit

(Chopard, Jaggi, Keller, Meizoz, Neukomm, Ruffy, Uchtenhagen, Weber Monika)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

## Art. 23

*Antrag der Kommission*

### Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

### Abs. 2

*Mehrheit*

Streichen

### Minderheit

(Chopard, Jaggi, Keller, Meizoz, Neukomm, Ruffy, Uchtenhagen, Weber Monika)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 22***Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2**Majorité*

Biffer

*Minorité*

(Chopard, Jaggi, Keller, Meizoz, Neukomm, Ruffy, Uchtenhagen, Weber Monika)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 23***Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2**Majorité*

Biffer

*Minorité*

(Chopard, Jaggi, Keller, Meizoz, Neukomm, Ruffy, Uchtenhagen, Weber Monika)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Chopard, Sprecher der Minderheit:** Im Namen der Kommissionsminderheit beantrage ich Ihnen, bei den Artikeln 22 Absatz 2 und 23 Absatz 2 den Anträgen des Bundesrats zuzustimmen.

Es geht hier um die Strafbestimmungen für Täter, die fahrlässig handeln. Dazu möchte ich vorerst grundsätzlich bemerken, dass, wie die Vernehmlassungsergebnisse eindeutig festhalten, alle Strafbestimmungen in Konsumentenkreisen breite Zustimmung fanden. Vereinzelt wurde sogar eine Verschärfung gefordert. Dem hat der Bundesrat, wie aus der Botschaft Seite 39 klar hervorgeht, Rechnung getragen.

Die Anträge des Bundesrates sind nach Auffassung der Kommissionsminderheit deshalb richtig; sie sind richtig, weil auch bei fahrlässigem Handeln verhindert werden muss, dass sich die Anwendung missbräuchlicher Preise für den Täter lohnt. Dies auch, wenn eine fahrlässige Handlung eher ausnahmsweise erfolgen wird. Es ist jedenfalls nicht zu übersehen, dass aus dem fahrlässigen Handeln eine sofort wirksame widerrechtliche Bereicherung möglich würde, die unter Umständen grosse Ausmasse annehmen könnte. Soll solches Tun tatsächlich geduldet bzw. nicht verhindert werden, und soll fahrlässiges Handeln ohne jede Sanktion bleiben?

Ich möchte im übrigen noch darauf aufmerksam machen, dass nach Absatz 1 Vorsatz bestraft wird, die Fahrlässigkeit soll hingegen nach dem Willen der Kommissionsmehrheit straflos bleiben. Das heisst doch – ich bitte Sie alle, sich das gut zu überlegen –, dass im Zweifelsfall der Richter auf den Vorsatz ausweichen wird. Er wird dann das höhere Strafmass ansetzen, weil er nicht, wie das die Kommissionsminderheit und der Bundesrat möchten, fahrlässiges Handeln annehmen und eine entsprechende Strafe aussprechen kann.

Weil wir meinen, dass dies dem Sinn des vorgelegten Preisüberwachungsgesetzes widersprechen würde, bitte ich Sie, die Anträge der Kommissionsmehrheit abzulehnen und den Anträgen des Bundesrates gemäss Entwurf der Botschaft zuzustimmen.

**Präsident:** Ich möchte Sie bitten, doch noch auszuharren. Es wäre etwas unangenehm, wenn wir für die Gesamtstimmung nicht mehr beschlussfähig wären.

**M. Jeanneret:** La commission s'étant ralliée à ma proposition de biffer les deux alinéas sur la négligence, je reviens aux propos de M. Chopard, notamment sur sa dernière remarque qui me semble quelque peu captieuse. En effet, il a eu l'air de dire: si le juge ne dispose que de l'intention, il définira qu'il y a eu intention. Dans ce cas, le risque de la peine est plus élevé, 100 000 francs par rapport à 20 000 francs en application de l'article 22, 20 000 francs par rapport à 5000 pour l'article 23.

Je crois que le problème n'est pas là. La doctrine et la jurisprudence, ainsi que la définition que donne la loi de l'intention et de la négligence, sont parfaitement claires. En outre, notre commission a la ferme volonté de ne pas donner une interprétation extensive des dispositions pénales. En ce sens, la majorité a pu présumer l'innocence de manière très nette et considérer qu'un collaborateur commettant une négligence au sein d'une entreprise ne devait pas être puni.

Si la commission l'a fait dans sa majorité, c'est que le message du Conseil fédéral est aussi absolument net. Il stipule au chiffre 492 que «l'infraction par négligence reste l'exception». Il convient donc d'établir une distinction claire et de supprimer la négligence dans les deux cas. Nous avons d'ailleurs procédé de même avec la loi sur les cartels. En conclusion, je vous demande fermement de soutenir la proposition de la majorité et de rejeter la proposition de M. Chopard.

**M. Butty, rapporteur:** M. Jeanneret vient d'expliquer très clairement les raisons qui ont poussé la majorité de la commission à vouloir biffer la punition de la négligence. Nous avons estimé nécessaire de marquer une différence en cette matière entre l'intention – qui est d'ailleurs punissable comme vous l'avez constaté aux alinéas 3 des articles 22 et 23 – et la négligence. Il est incontestable que cette dernière, si on devait la rechercher, pourrait avoir des conséquences assez graves pour les collaborateurs des entreprises. C'est donc aussi cela que nous avons voulu préserver. Les infractions par négligence seront très rares en cette matière, car il faut vouloir frauder pour éviter des décisions du Surveillant des prix. C'est la raison pour laquelle votre commission qui veut, en revanche, fixer des peines assez lourdes pour sanctionner l'intention et la tentative vous demande de renoncer à punir la négligence.

**Auer, Berichterstatter:** Die Kommission hat mit 12 gegen 8 Stimmen beschlossen, den Absatz 2 in Artikel 22 und 23 zu streichen. Folgende drei Gründe sprachen dafür:

Erstens ist die Fahrlässigkeit in diesem Bereich wahrscheinlich eine ganz seltene Ausnahme. Denkbar wäre beispielsweise, dass jemand seine Post in liederlicher Weise überhaupt nicht mehr öffnet und sich damit fahrlässig nicht darum kümmert, dass sich möglicherweise ein Schreiben des Preisüberwachers unter dem riesigen Haufen Post befindet. Das wäre ein Fall von Fahrlässigkeit.

Der zweite Grund: In der Kommission wurde gesagt, man sollte nicht alles und jedes mit Strafsanktionen verknüpfen und die hinterste und letzte Unregelmässigkeit unter Strafe stellen.

Das Dritte und wohl Wichtigste: Man sollte hier die Harmonisierung zum Kartellgesetz herstellen, wo Sie vor einigen Tagen beschlossen haben, die Fahrlässigkeit zu streichen. Was nun das Strafmass betrifft, ist in diesem Zusammenhang noch darauf hinzuweisen, dass gemäss Artikel 24 des Gesetzes auch das Verwaltungsstrafrecht gilt und damit die Bestimmungen des Strafgesetzbuches. Der Richter hat also beispielsweise die Möglichkeit, allfällige durch Umgehung eines Entscheides des Preisüberwachers unrechtmässig erzielte Gewinne oder jedenfalls die noch vorhandenen Vermögenswerte einzuziehen.

Weil das hoffentlich mein letztes Votum ist, möchte ich Ihnen sagen, dass die Kommission am 15. Oktober 1984 in der Schlussabstimmung das Gesetz im Wortlaut auf der Fahne mit 15 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen genehmigt hat, 2 Mitglieder waren abwesend. Das tat die Kommission,

nachdem sie 46 Anträge zu 26 Artikeln behandelt hatte, davon wurden 16 zurückgezogen, 14 angenommen und 16 abgelehnt.

*Art. 22 Abs. 2 – Art. 22 al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	77 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	42 Stimmen

*Art. 22 Abs. 1 und 3 – Art. 22 al. 1 et 3*

*Angenommen – Adopté*

*Art. 23 Abs. 1 – Art. 23 al. 1*

**M. Butty**, rapporteur: J'ai une rectification à faire à propos de l'article 23 du texte français, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre a: «Ne sera pas acquitté de l'obligation d'annoncer (art. 16).»

En fait, selon l'article 16, il s'agit de «renseigner» et non d'«annoncer». Je vous prie donc d'effectuer cette correction.

Je souligne que le vote final au sein de la commission a été acquis par 15 voix contre 3 et 3 abstentions. Je vous recommande de suivre la très grande majorité de celle-ci en votant la loi que nous venons de discuter.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 23 Abs. 2 – Art. 23 al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	80 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	47 Stimmen

**Art. 24, 25, 26**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Gesetzentwurfes	82 Stimmen
Dagegen	30 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

**Präsident:** Wir stehen am Ende unserer Beratungen. Dank organisierten Debatten ist es uns gelungen, in dieser Woche drei gewichtige Geschäfte zu Ende zu beraten. Ich danke Ihnen für Ihre Bereitschaft zur Selbstbeschränkung, die dem Rat nach allgemeinem Urteil eine beachtliche parlamentarische Leistung ermöglicht hat. *(Beifall)*

*Schluss der Sitzung und der Session um 16.30 Uhr*

*Fin de la séance et de la session à 16 h 30*

Ständerat  
Conseil des Etats

Sitzung vom 1.10.1985  
Séance du

84.058

**Preisüberwachung. Bundesgesetz**  
**Surveillance des prix. Loi**

Botschaft und Gesetzesentwurf vom 30. Mai 1984 (BBl II, 755)  
Message et projet de loi du 30 mai 1984 (FF II, 781)

Beschluss des Nationalrates vom 8. Februar 1985  
Décision du Conseil national du 8 février 1985

---

*Antrag der Kommission*  
Eintreten

*Proposition de la commission*  
Entrer en matière

Gerber, Berichterstatter: Am 28. November 1982 haben Volk und Stände einer Volksinitiative zur Verhinderung missbräuchlicher Preise zugestimmt. Der neue Artikel 31septies der Bundesverfassung beauftragt den Bund, eine Preisüberwachung zur Verhinderung missbräuchlicher Preise für Waren und Leistungen bei Kartellen und kartellähnlichen Organisationen des privaten und öffentlichen Rechts zu schaffen. Diesem Auftrag ist der Bundesrat mit seiner Botschaft und dem Entwurf zum Preisüberwachungsgesetz vom 30. Mai 1984 nachgekommen. Aufgrund des Verfassungsartikels ist eine wettbewerbspolitische und keine konjunkturpolitische Preisüberwachung zu schaffen. Es ist festzuhalten, dass die Preisüberwachung nur dort Raum haben darf, wo der Marktregulator Wettbewerb nicht spielt, ein Markt somit seine Steuerungsfunktion nicht erfüllt. Die Eingriffe gemäss Preisüberwachungsgesetz müssen sich deshalb auf den Preismissbrauch beschränken. Bei der nur wettbewerbspolitisch motivierten dauernden Preisüberwachung muss der Preisüberwacher nachweisen, dass der Markt nicht spielt, um aktiv werden zu können. Aus der Existenz eines Kartells oder eines kartellähnlichen Gebildes kann noch keineswegs auf fehlenden Wettbewerb geschlossen werden.

Im sachlichen Geltungsbereich hat Ihre Kommission, wie der Nationalrat, mit 11 zu 2 Stimmen den Einbezug der Kredite in den Geltungsbereich des Preisüberwachungsgesetzes abgelehnt. Dazu sei folgendes gesagt: Die verfassungsmässig abgedeckte Geldmengenpolitik der Nationalbank und die bestehende breitgegliederte Bankenstruktur unseres Landes brachten uns das mit Abstand niedrigste Zinsniveau aller vergleichbaren Länder. Nirgends finden wir einen so tiefen Hypothekenzinssatz wie bei uns. Auf den Geld- und Kapitalmärkten gibt es ein ganzes Bündel von zusammenhängenden Zinssätzen. Die Zusammenhänge sind komplex. Der Hypothekenzins, der im Vordergrund steht, ist nur einer von vielen. Wer an einem Ort in dieses Zinssystem eingreift, löst leicht unerwünschte Reaktionen an anderen Orten aus. Wenn ein Preisüberwacher unter Erfolgszwang steht, können leicht volkswirtschaftliche Schäden eintreten. Es besteht die Gefahr der Verpolitisierung der Zinsen. Zudem muss auf einen allfälligen Konflikt zwischen Notenbankpolitik und Eingriff des Preisüberwachers hingewiesen werden. Nachdem auch die Löhne von der Preisüberwachung ausgenommen werden, schien der Kommissionsmehrheit die Ausnahme der Kredite richtig zu sein.

Ihre Kommission konnte sich mehrheitlich der Auffassung von Bundesrat und Nationalrat anschliessen, dass die Preisüberwachung einem Beauftragten für die Überwachung der Preise, dem Preisüberwacher, übertragen werden soll. Da sich künftig sowohl der Preisüberwacher als auch die Kartellkommission mit wettbewerbspolitischen Problemen befassen werden, kommt der Frage einer Kompetenzabgrenzung grosse Bedeutung zu. Nach dem Entwurf des Bundesrates ist der Preisüberwacher für die Überprüfung der Missbräuchlichkeit der Preise von Kartellen und ähnlichen Organisationen zuständig. Die Kartellkommission dagegen hat sich, mit Ausnahme der Preise, mit den grundlegenden Problemen der Wettbewerbspolitik zu befassen. Soweit der Preisüberwacher Fragen des persönlichen Geltungsbereichs oder des wirksamen Wettbewerbs zu entscheiden hat, muss er vorher den Ausschuss der Kartellkommission für die Preisüberwachung konsultieren.

Ihre Kommission wie auch Bundesrat und Nationalrat lehnten eine obligatorische Meldepflicht für Preiserhöhungen ab. Kartelle und kartellähnliche Organisationen waren meldepflichtig bei der früheren Preisüberwachung. Die Erfahrungen mit dieser Meldepflicht waren ernüchternd. Die Unterstellungsfrage gab nur dort zu keinen Beanstandungen Anlass, wo die Kartellkommission bereits tätig gewesen war. Die allgemeine Melde- und Begründungspflicht bringt enorme administrative Mehrbelastungen mit sich. Dies ist wohl das Hauptargument gegen deren Einführung. Neu soll dagegen die Möglichkeit einer freiwilligen Voranmeldung geschaffen werden. Beabsichtigten Kartelle oder ähnliche

Organisationen eine Preiserhöhung, so entscheidet der Preisüberwacher innert 30 Tagen, ob er die Preiserhöhung für unbedenklich hält. Mit Hilfe dieser Bestimmungen sollen einvernehmliche Lösungen erleichtert und gefördert werden. Der Preisüberwacher hat mit den interessierten Kreisen zusammenzuarbeiten. Dazu zählen die betroffenen Unternehmen und die Organisationen ebenso wie die Konsumentenorganisationen. Gelingt dem Preisüberwacher mit den Betroffenen keine einvernehmliche formlose Regelung, so kann er mittels Verfügung Preiserhöhungen und -beibehaltungen korrigieren. Eine solche Verfügung kann beim EVD und anschliessend beim Bundesgericht angefochten werden. Zur Beschwerde sind auch Konsumentenorganisationen von nationaler und regionaler Bedeutung berechtigt.

Zentrale Bedeutung kommt dem Abschnitt über den Preismissbrauch zu. Entsprechend dem wettbewerbspolitischen Charakter der Preisüberwachung enthält Artikel 11 Absatz 1 den Grundsatz, dass Preismissbrauch im Sinne des vorliegenden Gesetzes nur dann besteht, wenn die Preise auf dem betreffenden Markt nicht das Ergebnis wirksamen Wettbewerbs sind. Diese Bestimmung geht von der Tatsache aus, dass auf einem bestimmten Markt trotz Vorliegen eines Kartells oder einer ähnlichen Organisation wirksamer Wettbewerb bestehen kann.

Artikel 11 Absatz 2 gibt keine abschliessende Definition, jedoch eine Richtlinie zur Feststellung wirksamen Wettbewerbs. Danach besteht wirksamer Wettbewerb insbesondere, wenn die Abnehmer die Möglichkeit haben, ohne erheblichen Aufwand auf vergleichbare Angebote auszuweichen. Der Gesetzesentwurf verzichtet auf eine eigentliche Definition des Preismissbrauches. Der künftige Preisüberwacher kann sich jedoch gemäss Artikel 12 auf verschiedene Beurteilungselemente abstützen.

Artikel 12 Buchstabe a hält das Vergleichsmarktkonzept fest. Dabei hält die zuständige Behörde nach Märkten Umschau, auf denen gleiche oder vergleichbare Waren oder Leistungen gehandelt werden und auf denen gleiche oder ähnliche Strukturen bestehen, der Wettbewerb jedoch funktioniert.

Ein besonderes Problem stellen die Preise von Kartellen oder ähnlichen Organisationen dar, die von der Legislative oder Exekutive des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde festgesetzt oder genehmigt werden. Ihre Kommission hat, wie der Nationalrat und der Bundesrat, dem Grundsatz zugestimmt, dass dem Preisüberwacher in diesem Bereich kein Verfügungs-, sondern lediglich ein Empfehlungrecht zustehen soll. Eine Unterordnung der politischen Behörden unter den Preisüberwacher muss vermieden werden. Preise von Kartellen und ähnlichen Organisationen, deren Überwachung bereits aufgrund anderer bundesrechtlicher Vorschrift erfolgt, beurteilt die zuständige Behörde anstelle des Preisüberwachers. Eine mehrfache Preisüberwachung wird von Ihrer Kommissionsmehrheit abgelehnt.

Nach Artikel 15 steht die Tatsache, dass der Preisüberwacher den Preis eines Kartells oder einer ähnlichen Organisation bereits beurteilt hat, einer Untersuchung der Kartellkommission nicht entgegen. Diese hat allerdings den Entscheid des Preisüberwachers hinsichtlich des Preisniveaus zu akzeptieren.

Ihre Kommission hat die zur Diskussion stehende Vorlage in zwei Sitzungen beraten und beantragt Ihnen mit sehr unterschiedlicher Begeisterung Eintreten auf das Preisüberwachungsgesetz.

Bürgli: Das Volk hat uns mit der Annahme der Initiative zur Verhinderung missbräuchlicher Preise im November 1982 keineswegs eine leichte Aufgabe gestellt. Wir müssen diese Aufgabe indessen bewältigen. Darüber besteht für mich kein Zweifel. Damit ist auch zugleich zur Frage des Eintretens Stellung bezogen.

Es ist indessen unerlässlich, im Rahmen unserer Beratungen die wesentlichen Probleme der Verwirklichung dieses Verfassungsartikels sorgfältig zu überlegen. Dazu gehört

einmal die Frage, was denn die Volksmehrheit mit dem neuen Artikel überhaupt bezweckte. Zahlreiche Gespräche und Diskussionen, die ich vor der Abstimmung führte, geben eine klare Antwort. Die Leitidee des Stimmbürgers war die konjunkturpolitisch orientierte Preisüberwachung der Jahre 1973 bis 1978. Der damalige Preisüberwacher erfreute sich in breiten Bevölkerungskreisen, auch in bürgerlichen, einer grossen Popularität. Der Preisüberwacher erfüllte damals offenkundig eine Ombudsmann-Funktion für die Konsumenten. Ich erinnere mich ebenfalls, wie etwa an Stammtischen oder Kaffeekränzchen Briefe des Preisüberwachers als kostbare Beute vorgewiesen wurden.

Unser Auftraggeber, also in dem Fall die Mehrheit der Stimmbürger, hatte den konjunkturpolitischen Preisüberwacher im Sinne. Das Volk stimmte indessen einem Text zu, der den konjunkturpolitischen Preisüberwacher nicht voll abdeckt. Der Gegenentwurf der Bundesversammlung – der allerdings abgelehnt wurde – hätte diese Absicht genauer gefasst. Im Hinblick auf die spätere Anwendung der jetzt zur Beratung stehenden Vorlage kann man es nicht deutlich genug sagen, dass in der Preisüberwachung der Jahre 1973 bis 1978 die Erhöhung der Preise relevanter Tatbestand war. Mit dem neuen Verfassungsartikel muss die Preiserhöhung als missbräuchlich nachgewiesen werden, was sehr viel schwieriger sein wird.

Diese Ausgangslage wird uns mit zwei Problemen konfrontieren. Vorerst wird eine gewisse Enttäuschung entstehen, dass es mit der Preisüberwachung nicht mehr genau so funktioniert wie in den Jahren 1973 bis 1978. Sodann wird ein Druck entstehen – da mache ich mir keine Illusionen –, den jetzt genehmigten Verfassungsartikel allmählich in Richtung der Praxis der Jahre 1973 bis 1978 auszuweiten. Dieser Druck wird um so grösser, je breiter das Anwendungsgebiet der neuen Preisüberwachung ist. Darum ist Ihre Kommission in Übereinstimmung mit der Mehrheit des Nationalrates in bezug auf die Ausschöpfung der Kompetenzen einer mittleren Linie gefolgt, wie es der Kommissionspräsident dargelegt hat. Entscheidende Punkte waren die Nichtunterstellung der Kredite unter die Preiskontrolle und die Behandlung bereits bestehender Preiskontrollmechanismen.

Ich möchte mich kurz zur Frage äussern, ob die Preisüberwachung einer Person oder einer Kommission übergeben werden soll. Wir haben in unserer Kommissionsberatung nochmals darüber diskutiert. Die Botschaft gibt nach meiner Ansicht einleuchtende Argumente für eine Einzelperson an. Ich möchte dem noch das andere Argument beifügen, dass – wie ich schon dargelegt habe – die Stimmbürger bei ihrem Ja-Entscheid zweifellos das Leitbild des Preisüberwachers der Jahre 1973 bis 1978 vor Augen hatten. In bezug darauf scheint mir die Interpretation des Ja-Entscheidendes vom November 1982 nicht mit grossen Schwierigkeiten verbunden zu sein.

Ein Wort noch zu den bereits bestehenden Preisüberwachungsmechanismen: Es gibt sie für die behördlich festgesetzten Preise. Das ist einer breiten Öffentlichkeit im allgemeinen wenig bekannt. Es handelt sich hier um eine sehr gut funktionierende Preiskontrollstelle im Rahmen des Volkswirtschaftsdepartementes; sodann haben wir seit langer Zeit die Aufsicht über sämtliche Versicherungsgesellschaften. Auch diese Überwachung funktioniert einwandfrei: Das sind die Gründe, weshalb die Kommission der Meinung ist, man soll sie so bestehen lassen, wie sie heute sind, und sie in kein Unterordnungsverhältnis zum Preisüberwacher stellen.

Abschliessend möchte ich sagen, dass der beste Schutz des Konsumenten immer noch eine leistungsfähige Wirtschaft ist, wie wir sie in der Schweiz glücklicherweise haben. Dazu kommt eine einzeltartige Handelsverflechtung mit dem Ausland, welche preisgünstige Konkurrenzprodukte auf den Markt bringt. Das sind letztlich wirkungsvollere Instrumente als administrative Verfügungen des Preisüberwachers. Ich stimme der Vorlage zu, jedoch in gefasster Haltung und ohne Trommelwirbel

**Miville:** Im Gegensatz zu Ihnen, Herr Bürgli, habe ich eine ausgesprochene Freude an dieser Vorlage. Ich bin gewohnt, in den Kategorien der städtischen Konsumenten zu denken. Von der grossen Mehrheit in den Räten wird zwar immer wieder betont, dass wir alle Konsumenten seien; nur werden die entsprechenden Interessen nicht überall mit der gleichen Entschlossenheit gewahrt!

Wir haben einen Verfassungsartikel, der uns zur Wahrung dieser Interessen in aller Formalität verpflichtet. An jenem schönen Wochenende des 28. November 1982 haben Volk und Stände einem Artikel zugestimmt, dessen Wortlaut man sich bei der ganzen Beratung dieses Gesetzes vor Augen halten muss. Denn er ist ausserordentlich klar, und – wie gesagt – er verpflichtet.

«Zur Verhinderung von Missbräuchen in der Preisbildung» – also nur zur Verhinderung von Missbräuchen, nicht zur Kontrolle der Preisbildung generell – erlässt der Bund Bestimmungen in bezug auf Waren und Leistungen marktmächtiger Unternehmen und Organisationen. Ich muss Sie bitten, diese ganz wesentlichen Einschränkungen zu beachten, weil das die Furcht vor diesem Gesetz aus dem Wege räumen sollte, die hie und da zum Ausdruck kommt.

Bestimmungen nicht generell, sondern «für Waren und Leistungen marktmächtiger Unternehmen und Organisationen, insbesondere von Kartellen und kartellähnlichen Gebilden des öffentlichen und privaten Rechts», formuliert diese Verfassungsbestimmung. So also ist das gemeint, und so ist es auszuführen, auch wenn es einigen in diesem und im anderen Rate missfallen wird.

Was mich freut – um das hier doch einmal zu sagen –, ist, dass mit diesem Verfassungsartikel die Konsumenten als politische Kraft auf die Bühne unserer Eidgenossenschaft getreten sind, was nur sehr selten geschieht. Die Konsumenten existieren in der Politik unseres Landes im allgemeinen nicht als politische Kraft, sondern als leicht verwendbares und herumschleppbares Objekt.

Die Frage des Kredites: Der Verfassungsartikel meint zweifellos die Kredite, denn er spricht von Waren und Leistungen, also auch von Dienstleistungen, also auch von den Dienstleistungen des Bankgewerbes. Für mich ist da gar kein Zweifel möglich. Die Sieger vom 28. November 1982 (Affolter: die SiegerInnen!) – die SiegerInnen, ganz richtig, Herr Affolter, die SiegerInnen, und das erhöht ja ihren Stellenwert – äussern sich zu dieser Frage ganz eindeutig in ihrer Stellungnahme, die da besagt: «Die Konsumentenorganisationen können sich nicht mit einer Lösung begnügen, die die Kredite zum vorherrschenden aus dem Geltungsbereich des Gesetzes ausklammert und damit für gewisse Kartelle (gemeint sind die Zinskonventionen der Banken) eine spezielle Situation schafft. In Artikel 5 Absatz 4 der Gesetzesvorlage ist ausdrücklich vorgesehen, dass der Preisüberwacher zusammen mit einer Subkommission der Kartellkommission wettbewerbspolitische Fragen, sei es der Kartellcharakter eines Marktes oder der Grad der Konkurrenzauswirkung, bespricht. Nur eine objektive, sachbezogene Analyse der Tatsache, und keine schon im vorhinein bestimmte und willkürliche Lösung, sollte es in einem speziellen Fall zulassen, die Kredite von der Preisüberwachung auszuschliessen. Zudem gibt Artikel 12 der Vorlage dem Preisüberwacher die Möglichkeit, auf besondere Marktverhältnisse Rücksicht zu nehmen. Die Konsumentenorganisationen akzeptieren letzteres, aber sie bleiben fest bezüglich des Prinzips, dass die Kredite in den Geltungsbereich des Gesetzes gehören.»

Das ist auch die Meinung des Bundesrates, wie wir in unseren Kommissionsberatungen feststellen konnten. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Nationalbank in bezug auf ihre Geldpolitik vom Einbezug der Kredite in die Preisüberwachung überhaupt nicht berührt würde. Es ist im weiteren hinzuweisen auf die Bedeutung der Kredite und der Zinsgestaltung, gesamtwirtschaftlich und im besonderen für die Mieten und für die Gestehungskosten in der Landwirtschaft. Beides sind Faktoren, die für das Preisniveau unseres Landes und damit letztlich für dessen internationale

Konkurrenzfähigkeit als wesentlich bezeichnet werden dürfen.

Gut geordnet finde ich in diesem Gesetz die Zusammenarbeit zwischen Kartellkommission und Preisüberwacher. Wichtig und gut finde ich das Beschwerderecht der Konsumentenorganisationen, das hier in dieser Materie wirklich seinen Platz finden muss (Artikel 20). Das Gesetz lässt auch keinen Zweifel darüber, was als Preismissbrauch zu bezeichnen ist. Der Artikel 12 nennt die Kriterien in einer klar verständlichen und interpretierbaren Weise.

Die Leute, die so denken wie ich, sind nicht in allen Teilen mit diesem Gesetz zufrieden. Uns fehlt die Meldepflicht der Kartelle bei Preiserhöhungen, was sich für das Verfahren als grosse Vereinfachung erwiesen hätte. Uns ist der bestimmende Einfluss auf sogenannte administrierte Preise nicht gross genug. Wir verteidigen auf jeden Fall die Auskunftspflicht durch am Markt beteiligte Dritte.

Ich möchte mich noch kurz zum Thema der administrierten Preise äussern: Ich vermag nicht einzusehen, dass der Preisüberwacher im Falle von Preisen und Tarifen, die bereits von einem Bundesamt oder von einer anderen Stelle genehmigt oder überwacht werden, ins Abseits gestellt werden soll. Die Preise der SBB und weitere Verkehrstarife, gewisse Landwirtschaftspreise, Tarife der Privatversicherungen, Spitaltaxen, Medikamentenpreise, sie alle sind einerseits von einiger Bedeutung für Verbraucher und andererseits kartellistischen oder kartellähnlichen Absprachen durchaus zugänglich, so dass der Preisüberwacher auch hier seine Rolle spielen sollte. Und wo Bundesämter und amtliche Kontrollstellen nach bestem Wissen und Gewissen Preise festlegen, darf man nicht übersehen, dass solche Bundesämter von ihrer Aufgabe her doch vor allem denjenigen wirtschaftlichen Bereich sehen, in dem sie tätig sind. Wir erleben ja das gerade bei Landwirtschaftsdebatten immer und immer wieder in diesem Rate. Sie sehen jenen Sektor Landwirtschaft, der aus ihrem Gesichtswinkel zu stützen oder zu retten ist, aber sie beachten unter Umständen das weitere Umfeld sehr wenig. Der Konsument spielt für sie des öfteren eine verschwindend geringe Rolle.

Das sind die allgemeinen Überlegungen für diese Eintretensdebatte, die ich schon hier darlegen wollte.

**Affolter:** Mein Trommelklang ist noch etwas gedämpfter als der von Herrn Bürgli, meine Freude weniger überschäumend als die von Herrn Miville, aber aus etwas anderen Gründen. Das Verdikt des Volkes ist für mich klar und verbindlich. Es ist aber nicht verboten, gelegentlich auch im Ständerat zu träumen von gesetzgeberischen Höhenflügen über die Niederungen des politischen Alltags hinaus in die lichten Höhen klassischer Gesetzgebung. Ich hatte einen solchen Traum: Nämlich, dass die Revision des Kartellgesetzes und der Erlass des neuen Preisüberwachungsgesetzes als einzigartige Gelegenheit benützt werden, um diese eng verwandten, ineinander verwobenen Materien unter einen Hut zu bringen und damit auch dem Bürger und vor allem den Unternehmen einen einheitlichen wettbewerbspolitischen Katechismus in die Hand zu drücken. Die Voraussetzungen wären ideal gewesen. Die nach dem Willen des Volkes nun einzuführende Preisüberwachung ist ohne jeden Zweifel wettbewerbspolitisch ausgerichtet. Sie hat die Missbrauchsbekämpfung im Visier – Herr Miville hat darauf hingewiesen, mit Recht – und hat sich, wie das Kartellrecht, nur mit Vorgängen auf Märkten mit beschränktem oder fehlendem Wettbewerb zu befassen. Der verfassungsmässige Adressatenkreis für beide Gesetze ist weitgehend der nämliche: Marktmächtige Unternehmungen und Organisationen, insbesondere Kartelle und kartellähnliche Gebilde. Hier liegt vielleicht der epochale Irrtum vieler Befürworter dieser Verfassungsvorlage, denen eben ein konjunkturpolitisch ausgerichteter Preisüberwacher à la Feuerwehrübung der siebziger Jahre vorschwebte.

Solche Träume, wie ich sie hatte, zerschellen meist an den realpolitischen Gegebenheiten. So auch der meine. Das Departement hatte wohl zuerst zwei Entwürfe herausgebracht, den einen mit Einbau der Preisüberwachung in das

Kartellgesetz, das wir ja gleichzeitig in Revision haben. Doch gebannt wie vom Blick der Schlange bzw. von der übermächtigen Vorstellung, dem personifizierten Preisüberwacher gebühre ein geheiligter Tempelbezirk, hat man sich für ein Sondergesetz entschieden. Man hat dem grossen Wurf eines kombinierten Kartell- und Preisüberwachungsgesetzes mit klar gefassten, für beide Bereiche gemeinsamen und verbindlichen Begriffsbeschreibungen und Kompetenzabgrenzungen entsagt. In einem solchen Gesetz hätte organisatorisch neben der nebenamtlichen Kartellkommission und einem Kartellamt für spezifisch wettbewerbspolitische Fragen auch der nach Volksglauben unvermeidliche Preisüberwacher als Einzelperson seinen Platz und seine Berechtigung gefunden, das Ganze aber eingebettet in das verfassungsmässig vorgezeichnete wettbewerbspolitische Grundmuster. Das war mein Traum.

Mit dem Entscheid für ein Sondergesetz messen wir auch dem Preisüberwacher eine Rolle und eine Bedeutung zu, die ihm von der Sache her nicht zukommt, insbesondere von unserem marktwirtschaftlichen System her, wo das freie Spiel von Angebot und Nachfrage noch den Normalfall darstellt. Der Preisüberwacher wird – darüber besteht gar kein Zweifel – in diesem Land ein ausserordentlich mächtiger Mann werden; er wird zwar nicht wie weiland Kaiser Diokletian Preiserhöhungen bei Todesstrafe verbieten können. Ihm steht aber als Einzelperson eine umfassende und direkte Verfügungsbefugnis zu, die er mit den staatlichen Zwangsmitteln durchsetzen kann und wird. Es wurden Befürchtungen laut, dass wir mit dem verewigten und mit dieser Machtfülle ausgestatteten Preisüberwacher auf dem Weg zu einem Bundespreisdiktat oder einer staatlichen Preiskontrolle seien. Ich teile diese Befürchtungen zwar nicht, doch wissen weder wir noch Herr Bundespräsident Furgler – ich weiss zwar nicht, vielleicht hat er schon jemanden im Auge – wen wir als Madame oder Monsieur prix (*Heiterkeit*) zu gewärtigen haben. Dieser Mann oder diese Dame, diese Gallionsfigur muss jedenfalls einem geradezu unwahrscheinlichen Anforderungsprofil genügen – wenn er oder sie all den geäusserten Erwartungen und auch dem entsprechenden Erwartungsdruck gerecht werden will. Man sprach in unserer Kommission von enormer Fülle der Aufgaben, die nach den gängigen Vorstellungen auf den Preisüberwacher warten, von umfassenden Kenntnissen auf verschiedensten Wissensgebieten, die man ihm zutraut, und von einer überdurchschnittlichen Charakterstärke, die man bei ihm voraussetzt. Das war eigentlich der Grund, Herr Bürgli, warum wir auf die Frage Einzelperson oder Kollegium nochmals zurückkamen. Letztere Vorstellung wurde allseits verworfen, weil von der völligen Fixierung auf das Erscheinungsbild eines personifizierten Preisüberwachers nicht mehr loszukommen war. Hier liegt aber ein Grund mehr, wenigstens in der gesetzlichen Ausgestaltung dort, wo es angängig erscheint, eine gewisse Machtspaltung vorzunehmen. Frau Weber hat im Nationalrat einen Antrag eingebracht, der die Amtsdauer des Preisüberwachers auf acht Jahre beschränken wollte. Ich war der einzige, Frau Weber, der Ihren Antrag in der Kommission unterstützt hat, gerade deswegen, weil dieser Mann (oder diese Frau) ausserordentlich mächtig werden wird, in bezug auf was wir ihm (Ihr) an Befugnissen einräumen. Der Antrag wird in diesem Rat keine grosse Chance haben. Aber die Begründung, die ich gelesen habe, trifft in jeder Beziehung zu. Mit diesem Sondergesetz handeln wir uns auch noch andere Nachteile ein. Wir haben darüber in der Kommission des langen und breiten gesprochen: Es resultieren Überschneidungen, Zuständigkeitskonflikte, methodische Divergenzen. Auf eine besonders gravierende und bedeutsame Zuständigkeitsfrage werden wir bei der Behandlung von Artikel 5 des Entwurfes zurückkommen, wo von den zentralen Begriffen des Geltungsbereichs und des wirksamen Wettbewerbs die Rede ist. Ich werde Ihnen dort einen Minderheitsantrag unterbreiten, quasi als letzten Überrest meines gehegten Traums.

Ich bin Realist genug oder längst vom Träumer zum Realisten geworden in dieser Umgebung, um einzusehen, dass

sich heute das Blatt nicht mehr wenden lässt. Wir haben das Sondergesetz, wir müssen damit glücklich werden oder auch nicht. Ich anerkenne, dass im Nationalrat Verbesserungen – die Initianten allerdings sagen: Verwässerungen – am Gesetz angebracht worden sind, denen sich auch unsere Kommission weitgehend angeschlossen hat. Ich werde mich der Vorlage nicht widersetzen; es wäre völlig aussichtslos und zudem nicht angebracht, nachdem der Verfassungsauftrag vorliegt. Ich glaube einzig, dass wir uns nun statt mit der gesetzgeberisch besten Lösung – bei der auch dem Preisüberwacher die ihm gebührende persönliche Nische hätte eingeräumt werden können –, nämlich der Zusammenfassung der beiden Gesetze, aus politischen Gründen mit der zweit- oder drittbesten Lösung zufrieden geben müssen.

**M. Genoud:** Le Conseil fédéral nous le rappelle dans le message, plusieurs d'entre nous l'on déjà évoqué ce matin, il est un fait que nous héritons d'un mandat obligatoire à la suite de l'acceptation de l'initiative par le peuple et les cantons. Il n'est donc pas concevable de vouloir se soustraire à ce qui est exigé de nous et il convient d'entrer en matière pour régler le problème tendant à empêcher des abus dans la formation des prix.

Cependant, je crois que cette situation de départ ne doit pas nous faire oublier que nous sommes menacés par certains écueils et que nous devons rester extrêmement attentifs pour ne pas emboîter le pas à ceux qui voudraient que l'Etat intervienne de façon de plus en plus prononcée dans le contrôle même de l'élaboration ou de la formation des prix. C'est un danger qui nous guette; il n'est pas absent de la volonté d'une partie des initiateurs au moins.

Nous devons heureusement nous souvenir que le texte qui fait foi est celui qui a été déposé et que c'est à lui seul que nous devons nous tenir. Il y est question d'empêcher les abus dans la formation des prix, et c'est le terme «abus» qui doit tout d'abord retenir notre réflexion. Il ne s'agit heureusement pas de vouloir surveiller ou examiner de façon générale la formation des prix. La difficulté apparaîtra donc au moment où l'on tentera de déterminer ce qu'est l'abus. Or, la proposition qui nous est présentée ainsi que les résultats des travaux du Conseil national et de notre commission aboutissent à la conclusion selon laquelle on n'arrive pas, dans une liste exhaustive, à définir de manière satisfaisante les situations où il y a abus ou non. On se contente d'indiquer des critères, en précisant qu'ils ne sont pas exhaustifs mais, selon notre version, qu'ils doivent être pris en considération par le surveillant des prix qui garde un assez large pouvoir d'appréciation. Je pense donc qu'il est difficile de trouver une solution plus satisfaisante, mais je tiens à relever que heureusement notre commission a introduit cette obligation de devoir également prendre en considération la situation économique de l'entreprise.

Je veux attirer l'attention sur le fait que, en faisant ces réserves sur la notion d'abus ainsi que sur le mandat de confiance que nous ne pouvons pas éviter de transmettre au surveillant des prix, quel qu'il soit, il ne faudrait pas laisser naître l'idée – j'allais presque dire planer l'espoir – que tous les prix qui comportent une marge de bénéfice importante devront faire l'objet d'un examen, voire d'une décision. Faut-il rappeler que l'évolution des technologies dans la production, dont nous parlons fort souvent, implique des investissements toujours plus élevés et dont la durée d'utilisation est de plus en plus courte? On sait qu'aujourd'hui des appareils de production très coûteux doivent être amortis sur des périodes extrêmement courtes. Il est donc nécessaire que les entreprises de production puissent enregistrer des bénéfices substantiels. Il faudrait alors éviter l'écueil de vouloir mettre en place une politique de surveillance des prix qui s'en prendrait à la nécessité, à mon avis fondamentale, que nos entreprises réalisent des bénéfices importants, afin qu'elles puissent se maintenir sur un pied de technicité dans la production garantissant leur avenir et leur développement.

Ma deuxième remarque a trait à la possibilité d'intervention dans tout le domaine des prix, qu'ils soient fixés ou

approuvés par une autorité publique ou politique. Je pense donc que, pour des raisons d'ordre psychologique, le système de concertation que la commission propose maintenant est bienvenu. Toutefois, il ne faudrait pas se laisser guider par le souci de certains représentants des initiateurs qui vont jusqu'à imaginer une possibilité d'intervention jusqu'au niveau de la décision. En effet, je ne vois pas comment on peut imaginer un surveillant des prix qui, devant la complexité de cette matière, qu'il s'agisse de fixer les prix concernant les services publics ou ceux de nos régions, je pense à la SSR, ou qu'il s'agisse de l'approbation des prix dans le domaine agricole, puisse avoir rapidement des vues supérieures à celles de nos instances et de nos autorités en place. Ce serait un leurre. Donner des compétences autres que celles d'une concertation, qui a son avantage sur le plan psychologique, mais qui irait jusqu'à une possibilité de sanction serait, à mon avis, introduire un élément extrêmement dangereux en la matière, et n'apporterait aucune bonne réponse à l'attente des consommateurs.

En conclusion, c'est avec ces quelques réserves que nous sommes favorables à une entrée en matière. En effet, nous estimons indispensable de mettre sur pied ce système de surveillance de la formation des prix, en accordant au surveillant les compétences nécessaires, sans tomber dans le risque de confier à l'Etat des tâches qui entraveraient le bon fonctionnement des mécanismes naturels qui gèrent l'économie privée.

**Frau Bühler:** Wohl noch selten ist die Mehrheit des Parlamentes mit derart grosser Unlust an eine Gesetzesvorlage herantreten. Das Volk hat uns gegen den Willen des Parlamentes und entgegen jeder Erwartung dieses Süppchen eingebracht. Ich freue mich darüber; denn ich gehörte seinerzeit zur Minderheit, die die Preisüberwachungsinitiative befürwortete. Wenig Freude empfinde ich angesichts der Verwässerung, die die bundesrätliche Vorlage erfahren hat und möglicherweise – so ist zu befürchten – in diesem Rat noch weiter erfahren wird. Der deutlich spürbare Unwille, den Verfassungsauftrag so gut wie möglich in diesem Gesetz zu realisieren, ist stossend. Das Volk hat in geradezu spektakulärer Weise seinen Willen manifestiert. Es ist an uns, Loyalität zu üben. Doch davon spüre ich leider wenig.

Diese zurechtgestutzte Vorlage geht nicht nur an die Grenze dessen, was noch als verfassungstreu qualifiziert werden könnte. Ich bin der Meinung, sie überschreite diese Grenze. Die marktwirtschaftliche Ordnung wird beschworen, als ob die Verstärkung des Wettbewerbs nicht ein marktwirtschaftliches Element par excellence wäre. Nur dort, wo kein oder ungenügender Wettbewerb besteht, hat der Preisüberwacher überhaupt etwas zu suchen und etwas zu untersuchen. Ich möchte die Auffassung von Kollega Bürgi etwas abwandeln und sagen: Bester Schutz des Konsumenten ist ein wirksamer Wettbewerb.

Unschwer ist zu erkennen, dass sich hinter der Forderung nach einer vernünftigen – man spricht auch von einer mittleren Linie – Auslegung des Verfassungsauftrages der Wunsch verbirgt, die Kreise der Wirtschaft möglichst nicht zu stören.

Mit Bezug auf die Banken – wir werden bei der Frage des Einbezugs der Kredite davon hören – drängt sich ein stärkeres Bild auf: Das Eindringen in den geheiligten inneren Tempelbezirk muss offenbar um jeden Preis verhindert werden, selbst um den Preis der ungenügenden Erfüllung des Verfassungsauftrages.

Immer wieder wird vermutet, das Volk habe eigentlich etwas ganz anderes gewollt, als in Artikel 31 septies der Bundesverfassung verankert sei. Eine kühne Behauptung! Aber selbst, wenn es stimmt, dass das Volk einen Preisüberwacher mit viel umfassenderer Kompetenz gewünscht hätte, entbindet uns dies nicht, wenigstens den bestehenden Verfassungsauftrag in loyaler Weise zu konkretisieren. Es geht nicht an, der rein wettbewerbsorientierten Preisüberwachung den Geltungsbereich in unstatthafter Weise einzuschränken und dem Preisüberwacher die nötigen Instrumente für ein wirk-

sames Eingreifen vorzuenthalten. Ich denke dabei an den Nichteinbezug der Kredite in Artikel 1 und an die Beschneidung der Auskunftspflicht in Artikel 16. Die Sorge um eine mögliche Überforderung des Preisüberwachers oder der Preisüberwacherin, die Angst, er (sie) könnte alzu grossem politischem Druck ausgesetzt sein, der Ruf nach überblickbaren Kompetenzen – das alles ist in meinen Augen ein dürrtiges Mäntelchen für die Absicht, ihm (ihr) möglichst wenig Einfluss, möglichst geringe Wirksamkeit zu geben. Man ist geneigt, zu fragen, ob der Preisüberwacher vielleicht schon mit der Überprüfung einer Handvoll Produkte und Dienstleistungen überfordert sein könnte, oder dürften es vielleicht ein paar mehr sein?

In unserer Kommission ist mit der Einfügung in Artikel 12 Litera d ein entscheidender Einbruch in die Wirksamkeit der Preisüberwachung realisiert worden. Falls der Minderheitsantrag in Artikel 5 Absatz 4 angenommen werden sollte, kann wohl kaum mehr von einer praktikablen, rasch wirksamen Preisüberwachung gesprochen werden.

Was nützt es und vor allem, was wird das Volk dazu sagen, wenn wir mit Pauken und Trompeten oder allenfalls auch mit gedämpftem Trommelklang einen Zug auf die Reise schicken, von dem wir genau wissen, dass die Weichen auf seiner Strecke zum vornherein falsch gestellt sind, die Hemmschuhe bereits plaziert und die Signale alle auf Halt stehen? Der Bundesrat hat uns eine ausgewogene Gesetzesvorlage vorgelegt und darin dem Volkswillen in fairer und praktikabler Weise Rechnung getragen. Ich könnte mich mit seiner Vorlage identifizieren. Was ist daraus geworden? Ich frage mich, ob die Mehrheit des Parlamentes in der Frage der Preisüberwachung riskieren will, ein weiteres Mal vom Volk desavouiert zu werden.

**M. Ducret:** Comme vous tous, je suis obligé d'accepter ce projet. Toutefois, si je suis favorable à la proposition de la majorité de la commission, je ne me fais guère d'illusions car ce projet contient des choses assez extraordinaires.

Dans la section 4, abus de prix, à propos des principes de politique de concurrence il est dit à l'article 11: «Une concurrence efficace existe, en particulier, lorsque d'autres sources d'approvisionnement s'offrent aux acheteurs à des prix comparables et sans qu'il en résulte pour eux des efforts considérables.» Ce discours se tenait il y a trente ans, nous ne pouvons plus le faire aujourd'hui. Ce texte ne correspond pas à la situation du commerce de détail d'aujourd'hui. Actuellement, puisque nous avons laissé disparaître les petits commerçants alors que nous avons protégé à juste titre – nous en parlons encore récemment – les petits paysans, comment voulez-vous appliquer l'article 11 lorsque dans le village ou la petite ville il n'y a plus qu'un seul commerce? Lorsque dans une petite agglomération trois commerçants font une entente de prix, allons-nous porter leur cas devant la surveillance alors même que leur concurrent qui fait partie d'une chaîne de mille magasins à travers le pays applique parfaitement le prix déterminé par les membres de la chaîne? Il y a là une inconséquence que ceux qui nous ont demandé d'établir une surveillance sur les prix n'avaient probablement pas vue au premier abord.

La surveillance des prix n'entraîne pas non plus des prix bon marché. C'est une grande illusion. Et j'ai eu la chance, ou la malchance, d'avoir été très longtemps dans le commerce, notamment à la fin de la guerre où le contrôle des prix existait encore. Si les consommateurs se figurent que le commerce en général et le commerce de détail en particulier prend des marges trop importantes, qu'ils retournent donc à ce qui se faisait dans notre pays pendant la guerre avec le contrôle des prix. L'Office fédéral du contrôle des prix qui se trouvait à Montreux accordait des hausses parce qu'en Suisse les marges n'ont effectivement jamais été considérables. Actuellement, les grandes surfaces de notre pays – je ne les nommerai pas parce qu'elles sont plusieurs – ont conduit une politique qui a complètement éliminé la concurrence minimale que l'on peut attendre. C'est là que réside le danger. Lorsqu'une de ces grandes entreprises

baisse le prix de l'essence en augmentant le prix des spaghetti, vous n'intervenez pas. Il y a compensation. Il faut vous rendre compte que dans un commerce pour arriver à vivre normalement, à payer son personnel, à payer son loyer et à payer ses intérêts bancaires, il y a souvent obligation d'avoir un certain nombre d'articles sur lesquels on a une bonne marge quitte, sur d'autres, à gagner moins. Les grandes surfaces n'ont pas ces problèmes, parce qu'elles ont des groupes d'articles importants. Elles n'ont pas qu'un boulanger ou qu'un seul marchand de fromage, elles ont les deux. Par conséquent on peut faire des cadeaux sur le pain et se rattraper sur le fromage, ce que ne peuvent pas faire les petits magasins du village. Rappelons-nous que durant la guerre on nous faisait manger du pain sec, afin que l'on en consomme moins. En outre, il paraît que c'était bon pour notre santé. Je dois dire que je ne me porte pas mal avec du pain frais. Qu'ont fait les grandes surfaces sinon de nous habituer à nouveau au pain sec le dimanche? A moins d'acheter un congélateur qui consomme du courant électrique dans lequel on met son pain le samedi ou d'aller chez le petit commerçant qui a survécu – et à quel prix – nous n'avons pas de pain frais le dimanche. C'est donc celui-ci que nous allons contrôler avec une superbe loi.

Je sais que M. Miville et Mme Bühler ont également parié des banques toutefois dans ce domaine, notre pays démontre à l'Europe entière que nous restons raisonnables au niveau des intérêts, puisque l'on vient emprunter chez nous. Les Suédois viennent emprunter en Suisse. Si, avec tous leurs contrôles, ils étaient véritablement plus forts que nous, ils resteraient chez eux. Evidemment, les banques suédoises, même sous contrôle, pratiquent un taux de 12 pour cent d'intérêt alors que les banques suisses, sans contrôle, sont à 4% pour cent. Par conséquent, il ne faut pas croire que ce sont les lois, et je crois que personne dans la majorité de ce conseil ne le croit.

La semaine dernière, nous avons beaucoup discuté de la constitution de Bâle-Campagne. En la lisant attentivement, j'ai constaté qu'à son paragraphe 122, commerce de détail, il est dit: «Les cantons et les communes encouragent le commerce de détail décentralisé. Il convient en particulier de fixer des limites à la construction de nouveaux centres commerciaux et à l'agrandissement de centres commerciaux existants.» C'est un très beau discours qui est tout aussi irréaliste que celui de l'article 11 de notre loi. Je suis sans illusion car même la Confédération par le biais de son impôt sur le chiffre d'affaires provoque une distorsion. Lorsqu'une de ces grandes surfaces qui est évidemment grossiste – on l'oblige à le devenir – doit payer l'impôt sur le chiffre d'affaires, elle s'en acquitte sur un prix de gros qui, artificiellement, se trouve d'après l'arrêté sur l'ICHA à 33 pour cent plus bas que le prix de détail. Cet écart de 33 pour cent entre l'impôt sur le chiffre d'affaires de gros et le chiffre d'affaires de détail favorise, une fois de plus, le commerce des grandes surfaces. On ne les contrôle pas, on ne les met pas en concurrence, on ne les surveillera pas – cela a été affirmé en commission, car ce n'est qu'un seul commerce – et on continuera à accepter qu'elles fassent baisser le prix de la bière en vendant les macaronis plus cher alors qu'on l'interdira aux deux magasins qui sont l'un un épicier et l'autre un limonadier. C'est la grande illusion. Je voudrais que l'on prenne aujourd'hui conscience de la destruction qui s'est opérée dans le tissu économique de ce pays, du remplacement du petit commerce de détail par la grande surface, de l'illusion qu'il y a à payer un paquet de biscuits 2 fr. 50 à cinq kilomètres de son domicile, ce qui nécessite l'utilisation de son automobile ou des transports publics subventionnés, plutôt que de le payer 2 fr. 75 dans sa rue. Les grandes surfaces ont créé la grande illusion et ce ne sont même pas elles qui sont visées dans la surveillance des prix. Je le regrette beaucoup.

**Hefti:** Warum ist eigentlich Kollegin Bühler betrübt, dass das Gesetz nicht stärker in die Kreise der Wirtschaft eingreift? Denn diese Wirtschaft schafft schliesslich auch Arbeitsplätze, und aus ihrer Tätigkeit ergeben sich die Bel-

träge für die Sozialwerke, die ja diese Beiträge sehr nötig haben.

**Bundespräsident Furgler:** Für diese Preisüberwachung, die ja im Unterschied zu den früher erlebten – ich denke an die Jahre 1973 bis 1978 – zur Dauereinrichtung wird, scheint dem Bundesrat folgendes zentral:

Das marktwirtschaftliche System bietet für eine von Volk und Ständen geforderte Preisüberwachung nur dort Raum, wo der Marktregulator Wettbewerb nicht spielt, ein Markt somit nicht in der Lage ist, seine Steuerungsfunktion wirksam und unparteiisch auszuüben und damit die Frage zu beantworten, wem was zusteht. Ich wiederhole: Dort, wo das nicht geht, tritt nach dem Willen des Souveräns eine Preisüberwachung in Kraft.

Ich bin Ihnen dankbar, dass Sie diesen Entscheid unserer eigentlich vorgesetzten Instanz – das ist der Souverän – zum Ausgangspunkt des ganzen Denkens, wie das Gesetz aussehen soll, genommen haben.

Ich darf als Vorbemerkung nach den freundlichen, poetischen Worten von Herrn Affolter, mit Blick auf die Träumerei – wer hätte die «Träumerei» von Schumann nicht schon gerne, hier wird sie noch ergänzt durch die Träumerei von Affolter, das ist sehr wertvoll –, wer hätte also nicht gerne ein Gesamtwerk geschaffen aus Kartellrecht und Preisüberwachung? Aber Sie wissen, wie schwer wir uns tun, die vor mehr als zehn Jahren begonnene Revisionsarbeit am Kartellrecht zu beenden. Und da hat uns diese Bescheidung dazu geführt zu sagen: Wenn man während der Laufzeit dieses Revisionsverfahrens des Kartellgesetzes auch noch die Preisüberwachung hier einzuführen versucht; dann nimmt das Ganze ein noch späteres Ende.

Keinesfalls darf die künftige Preisüberwachung der Selbstregulierung des Marktes im Wege stehen. Wir haben das in der Botschaft dargestellt und auch hier und im anderen Rat klar festgehalten. Mit Preisen, die aus dem Spiel der Marktkräfte resultieren, ist dem Konsumenten – um ihn geht es ja in erster Linie – in der Regel besser gedient als mit behördlich kontrollierten Preisen.

Die Initiantinnen des Verfassungsartikels waren sich dieser Tatsachen – so scheint mir – durchaus bewusst. Der Verfassungsartikel, das dürfte die Folge dieser Erkenntnis sein, beschränkt ja die Preisüberwachung auf den Preismissbrauch marktstarker Anbieter.

Ich nehme nicht an, dass Sie, Herr Ducret, mit Ihrer pessimistischen Beurteilung der Situation des Kleingewerbes als Folge dieses Gesetzes recht haben werden. Wo wirksamer Wettbewerb herrscht, sind keine Preise zu überwachen. Das ist eine Einmütigkeit des ganzen Gesetzesvorhabens, das wir aufgrund der Verfassungsnorm zwingend so vorzunehmen haben.

Bei der Erarbeitung dieses Gesetzentwurfes haben wir auf die immer wieder geforderten günstigen Rahmenbedingungen – mit Blick auf wenig Bürokratie, wenig Administration, geringe Regelungsdichte – Rücksicht genommen. Wenn Sie die Normen überblicken und nachher im Detail behandeln, dann sehen Sie, dass man die Beschränkung auf Preismissbrauch und die Vermeidung unnötiger Belastungen für die Wirtschaft als Leitlinie in den Gesetzestext einbrachte.

Dem Volkswillen gerecht werden, das war das eine Anliegen – also die Preisüberwachung als wirksames Instrument auszugestalten. Das andere Anliegen war, unnötige administrative Belastungen und Umtriebe zu vermeiden, im Interesse einer effizienten Verwirklichung dieses Gesetzes und im Interesse der betroffenen Unternehmungen

**Bundespräsident Furgler:** Da sich künftig Preisüberwacher, aber auch Kartellkommission mit wettbewerbspolitischen Fragen auseinandersetzen müssen, kommt der Frage der Kompetenzabgrenzung ohne Zweifel grosse Bedeutung zu. Es gilt, Doppelspurigkeiten zu vermeiden, es gilt, dem Volkswillen Rechnung zu tragen und klug zu normieren. Ich hoffe, dass uns das gemeinsam gelingt.

Der Entwurf sieht aus diesen Überlegungen eine wohlabgewogene Zusammenarbeit zwischen Preisüberwacher und Kartellkommission vor. Soweit der Preisüberwacher Fragen des persönlichen Geltungsbereichs – also Vorliegen eines Kartells oder einer ähnlichen Organisation oder des wirksamen Wettbewerbs überhaupt – zu entscheiden hat, muss er vorher mit dem Ausschuss der Kartellkommission Rücksprache nehmen. Beide Behörden haben sich zudem gegenseitig über wichtige Entscheide zu orientieren. Ich erhoffe daraus zusätzliche Impulse für die Tätigkeit beider Behörden und eine – ich möchte fast sagen – noch schnittigere Ausgestaltung des für unsere marktwirtschaftliche Konzeption entscheidenden Wettbewerbs. Die Grundgedanken von Kartellrecht und von Preisüberwachung dürfen sich nicht im Sinne von Feindschaft begegnen, sondern sie haben dieser unserer marktwirtschaftlichen Philosophie mit der sozialen Komponente Rechnung zu tragen.

Zur Vermeidung unnötiger Belastungen der Wirtschaft wird der Preisüberwacher auch – ich dürfte es Ihnen in den Kommissionen sagen – mit den interessierten Kreisen zusammenarbeiten. Zum Kreis dieser interessierten zählen die Konsumenten und ihre Organisationen, aber auch die Unternehmer und ihre Organisationen. Demzufolge signalisiert diese Bestimmung, dass die Preisüberwachung nicht gegen die Betroffenen, sondern mit ihnen erfolgen kann, erfolgen soll. Gesucht ist das vernünftige Mass.

Die gleiche Absicht zeigt sich bei den Vorschriften über das Verfahren. Keine administrative Hypertrophie, sondern Einfachheit aus der Sicht des Volkes und Verpflichtbarkeit, damit man mit diesen Instrumenten arbeiten kann.

Im Anschluss an eine Meldung – das ist die logische Folge – prüft der Preisüberwacher, ob Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Erhöhung oder Beibehaltung eines Preises überhaupt vorliegen. Ergeben sich keine solchen Anhaltspunkte, so ist die Sache erledigt. Stellt er dagegen einen Missbrauch fest, so strebt er vorerst gemeinsam mit dem Betroffenen eine formlose einvernehmliche Regelung an. Aufgrund dieser Bestimmung erwarten wir, dass die Mehrzahl der Fälle formlos erledigt werden kann. Und erst als *ultima ratio* hat der Preisüberwacher die sich unmittelbar aus der Verfassungsbestimmung ergebende Kompetenz, missbräuchliche Preiserhöhungen und Preisbeibehaltungen mittels Verfügung zu korrigieren. Eine solche Verfügung kann vorerst beim Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement und letztlich beim Bundesgericht angefochten werden.

Mir scheint, dass diese rechtliche Konstruktion dem Entscheid unseres Souveräns Rechnung trägt. Nach dem alten Motto «Don't fight the problem» konnten wir nicht so tun, als ob der Souverän uns nicht eine klare Verfassungsnorm als Auftrag ins Haus gebracht hätte.

Zentrale Bedeutung innerhalb des Entwurfes haben die

Bestimmungen, welche den Preismissbrauch umschreiben. Der Verfassungsartikel spricht zwar von Missbräuchen in der Preisbildung, gibt jedoch keine konkreten Anhaltspunkte, was unter dem Begriff Preismissbrauch zu verstehen ist. Aufgrund der wettbewerbpolitischen Ausrichtung möchte ich festhalten, dass kein Preismissbrauch vorliegen kann – ich wiederhole –, sofern auf einem bestimmten Markt – trotz Vorliegen eines Kartells oder einer ähnlichen Organisation – wirksamer Wettbewerb herrscht.

Ich stelle aufgrund der Debatte im Nationalrat und hier im Ständerat fest, dass auch das von allen Beteiligten und von allen Parteien mit weniger oder grösserer Freude akzeptiert wird. Der wettbewerbpolitische Grundsatz ist im Gesetzesentwurf ausdrücklich festgehalten.

Noch ein letztes Problem, das ich in der Eintretensdebatte erwähnt haben möchte. Wie steht es mit den Preisen von Kartellen und ähnlichen Organisationen, die von einer Legislative in unserem Bundesstaat, also Bund, Kanton oder Gemeinde, oder einer Exekutive dieser drei Stufen festgesetzt oder genehmigt worden sind? Der Nationalrat und Ihre Kommission haben dem Grundsatz des Bundesrates zugestimmt, dass dem Preisüberwacher in diesen Fällen kein Verfügungsrecht, sondern lediglich ein Empfehlungsrecht zustehen soll. Es scheint der Regierung zweckmässig, dass man hier massvoll bleibt, weil es in staatsrechtlicher Hinsicht nicht verantwortet werden könnte, einem in der Verwaltung integrierten Preisüberwacher Verfügungsbefugnisse über die obersten politischen Gremien unseres Staates einzuräumen.

Ich möchte Ihnen mit den Kommissionssprechern und den anderen, die vor mir gesprochen haben, empfehlen, auf die Vorlage einzutreten. Zu einzelnen Details werde ich mich bei der Beratung der Artikel äussern.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*

*Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

*Detailberatung – Discussion par articles*

#### **Titel und Ingress**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Titre et préambule**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

#### **Art. 1**

*Antrag der Kommission*

##### *Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Minderheit*

(Miville, Bührer)

Nach Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 1**

*Proposition de la commission*

##### *Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

##### *Minorité*

(Miville, Bührer)

Selon le projet du Conseil fédéral

**Gerber**, Berichterstatter: In Artikel 1 beantragt Ihnen Ihre Kommission, nebst den Löhnen auch die Kredite auszuklammern und so dem Beschluss des Nationalrates zu folgen. In der Kommission wurde zugunsten der Ausklammerung der Kredite unter anderem erwähnt, dass unsere Verfassung auch einen Artikel über die Nationalbank enthält, in deren Verantwortungsbereich die Geldmengenspolitik fällt.

Die Nationalbank nimmt mit der Festsetzung der Geldmenge Einfluss auf die konjunkturelle Entwicklung unserer Volkswirtschaft. Eine Reduktion der Geldmenge als Mittel zur Inflationsbekämpfung führt in einer ersten Phase zu einem Zinsanstieg. Der Preisüberwacher kann zwar weder bei der Geldmenge noch bei der Höhe des Diskont- und Lombardsatzes eingreifen, dagegen bei den daraus erwachsenden Folgen am Markt, zum Beispiel beim Hypothekenzins. Ein Eingreifen bei den Hypothekenzinsen wiederum könnte zur Folge haben, dass die Verleiher nicht mehr bereit sind, Hypotheken zu finanzieren. Dadurch müssten andere Finanzierungsformen gewählt werden, die den Konsumenten aller Voraussicht nach teurer zu stehen kämen. Für das Funktionieren der Geldpolitik ist es ein unumstössliches Erfordernis, dass die Zinssätze frei reagieren können. Dabei genügt es nicht, wenn nur einzelne Sätze frei beweglich sind, die anderen aber kontrolliert werden; denn zwischen den verschiedenen Finanzmärkten besteht eine enge Abhängigkeit. Ihre Kommission hat mit klarer Mehrheit von 11 zu 2 Stimmen den Einbezug der Kredite abgelehnt.

**Miville**, Sprecher der Minderheit: Wir sind hier bereits bei einem der umstrittensten Punkte im Rahmen dieses Gesetzes angelangt, bei einer pièce de résistance. Ich verstehe den Widerstand gegen den Einbezug der Kredite in diese Preisüberwachung in keiner Weise. Erstens einmal frage ich mich, was die Banken hier überhaupt zu befürchten haben. Ich erinnere Sie an das, was ich in meinem Eintretensvotum schon betont habe: Nur zur Verhinderung von Missbräuchen in der Preisbildung und sonst nicht, nur zu diesem Zwecke soll der Preisüberwacher überhaupt in Funktion treten. Der Verfassungsartikel meint also ganz ausgesprochen die Dienstleistung. Sie müssen sich überlegen, was für eine Rechtsungleichheit Sie auch anderen Branchen gegenüber schaffen, wenn nun ausgerechnet die Dienstleistungen des Kreditsektors ausgenommen werden. Damit werden die Kredite gegenüber allen anderen Bereichen bevorzugt, obwohl – und das ist entscheidend – gerade der Kreditbereich, ich denke an die Hypothekenzinse, ausserordentlich stark kartelliert ist. Denken Sie an die Konditionenabsprachen, an die Zinskonvenien. Übersehen Sie bitte auch nicht – ich möchte mich nicht wiederholen – den Einfluss gerade dieser Preise auf die Volkswirtschaft und letztlich auf den Preisindex unseres Landes. Ich habe die Einwände in der Kommission gehört, ich habe sie jetzt wieder gehört, als sie unser Kommissionspräsident dargelegt hat: es werde da die Notenbankpolitik tangiert, es entstünden schwere Benachteiligungen der Banken, es sei eine Vielzahl von Einwirkungsfaktoren auf die Zinshöhe zu beachten, wie wenn das nicht alles in den Überlegungen, die der Preisüberwacher anzustellen haben wird, seinen Platz finden könnte. Alle diese Einwände sind auf überzeugende Art und Weise in einem Zusatzbericht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes vom 14. September 1984 an die Nationalratskommission widerlegt worden. Es kann nicht meine Aufgabe sein, Ihnen hier diesen Zusatzbericht vorzulesen. Aber mindestens die Kommissionsmitglieder, so meine ich, haben ihn bei Ihren Materialien gehabt, haben ihn studieren können und sollten nun nicht diese längst widerlegten Argumente ihrem Entschluss zugrunde legen.

Ich schliesse mit der Erklärung, dass die Kartellkommission sich in ihrer Vergangenheit schon verschiedentlich mit dem Bankensektor befassen musste, nicht, weil für sie hier keine Probleme vorhanden wären, sondern weil eben auch dieser Sektor einer Überwachung mindestens in bezug auf missbräuchliche Preisbildungen unterliegen muss. Ich meine, dass ein ganz schlichtes Demokratieverständnis unseres Rates uns dazu veranlassen müsste, dem zuzustimmen, was der Gesetzgeber zweifellos gemeint hat.

In Artikel 31septies lese ich «Die Dienstleistungen» und damit auch die Bankdienstleistungen. Im Zeitpunkt der Annahme dieses Verfassungsartikels war diese Interpretation durchaus gesichert. Ich würde es für ausserordentlich ungeschickt und auch dem Ansehen unseres Ständerates für abträglich erachten, wenn man hier über den Wortlaut

des Verfassungsartikels – um das handelt es sich – hinweggehen würde.

**Bürgli:** Ich hoffe, Kollege Miville beschuldigt mich nicht des Mangels an Originalität, wenn ich hier noch einmal einige Überlegungen der Kommissionsmehrheit darlege.

Sie haben die Frage gestellt, was die Banken von der Preisüberwachung zu befürchten hätten. Es geht zentral gar nicht um die Banken, sondern es geht um die Zuständigkeit für die Geldpolitik. Das ist der entscheidende Punkt. Wenn Sie hier den Preisüberwacher einsetzen, ist die Kollision mit der Nationalbank unvermeidlich. In bestimmten Situationen kann die Nationalbank gezwungen sein – sie musste es in der Vergangenheit schon tun –, eine anti-inflationäre Politik zu betreiben. Das kann nur durch eine Verknappung der Geldmenge geschehen. Eine Verknappung der Geldmenge würde einen vorübergehenden Anstieg des Zinsniveaus bedingen, auch des in der Schweiz so sensitiven Hypothekarzinsfusses. Vom Preisüberwacher wird in dieser Situation indessen genau das Gegenteil erwartet. Seine Aufgabe kann er nur erfüllen, wenn er eine andere Geldpolitik empfiehlt als diejenige, welche die Nationalbank in einer solchen Situation zu betreiben verpflichtet ist. Das ist eine vorgeplante klassische Konfliktsituation, die wir vermeiden sollten. Wir sollten eine einzige Zuständigkeit haben für die Geldpolitik. Sie ist verfassungsmässig bei der Nationalbank domiziliert, die der Gesamtwirtschaft verpflichtet ist, in die auch die Konsumenteninteressen eingebettet sind.

Darf ich noch daran erinnern, dass der Nationalrat diesen Entscheid in namentlicher Abstimmung mit klarer Mehrheit gefällt hat. Ich empfehle Ihnen allen, sich diesem Entscheid des Erstrates anzuschliessen.

**Jagmetti:** Ich habe nur eine kleine Formalität, auf die ich aber doch hinweisen möchte. Die Redaktionskommission hat beschlossen, Artikel 1 etwas umzuformulieren, ohne ihn materiell zu ändern, weshalb ich Ihnen keinen Antrag stelle. Der Satz 2 würde ersetzt durch einen Absatz 2, der heissen würde: «Keine Anwendung findet das Gesetz auf Löhne und andere Leistungen aus dem Arbeitsverhältnis sowie auf Kredite.»

**Masoni:** Ich gehöre dem Verwaltungsrat einer Grossbank an. Ich habe mit Interesse die Frage gehört, warum die Banken gegen eine solche Überwachung sind.

Es wäre wahrscheinlich für die Banken, insbesondere für die Grossbanken, bequem, eine Überwachung der Zinse zu haben. Bei vielen Anpassungen, die notwendig sind, aber auch Gelegenheit zu Polemik geben, wäre es vielleicht leichter, eine Instanz zu haben, die sagt, nein, das ist in Ordnung. Aber die Preisüberwachung im Bereich der Zinse, wie es sich die heute befürwortenden Kollegen vorstellen, würde wahrscheinlich eine unerwünschte Folge haben: Es würde grossen Schaden für die kleinen Lokal- und Regionalbanken bedeuten. Das ist das Problem! Die Bedrohung der Lebensgrundlage dieser Institute wäre für das Land sicher nachteilig, auch wenn wahrscheinlich die Grossbanken davon profitieren könnten. Wenn die Grossbanken die Bedenken der Klein- und Regionalbanken unterstützen, muss dies positiv als richtiges Verständnis für die Erhaltung eines wirksamen Systems von Klein-, Regional- und Lokalbanken gewertet werden.

Ich kann die Behauptung nicht hinnehmen, die Gegner dieser Überwachung der Zinse hätten kein oder wenig Demokratieverständnis. Es ist unpopulär, das zu sagen, aber man muss von Zeit zu Zeit daran erinnern, dass die Verfassungsbestimmungen Kompetenzen begründen: sie schaffen nicht rechtliche Pflichten, unter Umständen politische Pflichten, daneben aber besteht die Pflicht jedes Parlamentariers, nach dem eigenen Gewissen und nicht nach Weisungen zu entscheiden, was im Interesse des Landes ist und unserem Staatssystem entspricht. Hätten wir kein Konkordanzsystem würden wahrscheinlich die Parlamentarier, die gegen die Preiskontrolle waren, trotz Verfassungsbestimmung sie nicht einführen, vielleicht mit der Folge, dass bei

der nächsten Wahl nur solche Parlamentarier gewählt werden, die nur den Konsumentenschutz im Auge haben, anstatt sich für einen Interessenausgleich zu bemühen. Ein solches Parlament würde aber wahrscheinlich kein langes Leben haben.

Wir haben aber ein Konkordanzsystem, und wir versuchen, alle zusammen einen richtigen Interessenausgleich zu finden, insbesondere wenn wir überzeugt sind, dass etwas, was im Verfassungsartikel als Kompetenzgrundlage steht, nicht im Allgemeininteresse ist. Die Zinse differenzieren sich in mehrerer Hinsicht von den Waren- und Dienstleistungspreisen. Sie weisen eine direkte, starke Interdependenz sowohl auf nationaler als auf internationaler Ebene auf, sie verlangen rasche Entscheide und rasche Anpassungsmöglichkeit. Sie hängen hauptsächlich von der Möglichkeit einer geeigneten Refinanzierung ab, die dadurch kompliziert ist, dass sie nur dann gesund ist, wenn kurz mit kurz, lang mit lang refinanziert wird. Es ist ein sehr komplizierter, empfindlicher Mechanismus, wobei andererseits eine Transparenz besteht, die auf anderen Sektoren nicht herrscht. Anders als bei Preisen von Waren ist es in dieser Sparte sehr leicht zu wissen, welche Hypothekarzins in welcher Gegend wie hoch sind, und zugleich, welche Zinse auf Sparheften und Kassenobligationen für eine gerechte Refinanzierung bezahlt werden. Zugleich untersteht dieses Gebiet mehreren anderen Eingriffen. Von der Nationalbank ist der Lombardzins festgelegt; sie hat auch einen entscheidenden Einfluss auf die Geldmenge. Dadurch beeinflusst sie das ganze Zinswesen.

Gegen Bankmissbräuche sind Eingriffe der Bankenkommission aufgrund ihrer Aufsichtsfunktion denkbar. Das Kleinkreditgesetz wird letztlich eine weitere Waffe gegen Missbräuche geben. Die Missbrauchsbekämpfung im Zinswesen kann dann noch aufgrund des Wucherverbotes in Artikel 157 StGB erfolgen. Braucht man tatsächlich einen noch weiteren Schutz? In unserem Lande, wo man die günstigsten Zinse der Welt geniesst?

Ich kann mich des Eindrucks nicht erwehren, dass bei den Kollegen, die heute für die Überwachung der Zinse plädieren, der Eindruck besteht, dass diese Überwachung nicht gegen den Missbrauch gewünscht wird, sondern zur Regelung der Zinse. Man möchte dadurch ein Viertel Prozent mehr oder weniger im Hypothekenbereich erwirken. Aber das ist nicht Missbrauchsbekämpfung: das ist schlicht direkter Eingriff, direktes staatliches Einwirken auf die Regelung der Zinsbestimmung, staatlicher Eingriff zur direkten Beeinflussung des Zinses; das ist etwas ganz anderes, etwas wirtschaftlich Gefährliches sogar. Wenn Sie wirklich nur den Kampf gegen Missbräuche wollen, sollten Sie sich heute mit der Feststellung begnügen, dass die Waffen, die wir besitzen, wirklich genügend sind.

Das sind einige Überlegungen, die vielleicht in der Diskussion noch nicht ganz zutage getreten sind. Ich wollte sie hinzufügen, damit die Kollegen, die die andere Meinung vertreten, auch etwas mehr Verständnis für unser meines Erachtens nicht mangelndes Demokratieverständnis haben.

**Bundespräsident Furgler:** Wir haben uns im Bundesrat lange mit dieser Frage beschäftigt, so wie Sie es jetzt tun. Der Ausgangspunkt für unsere Anträge liegt ganz eindeutig im Verfassungsartikel. Artikel 31 septies unterwirft der Preisüberwachung Waren und Leistungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen. Nun gilt das Kartellgesetz, wie Sie alle wissen, nach seinen Artikeln 2 und 3 für Kartelle und ähnliche Organisationen, die Waren oder Leistungen anbieten. Das ist gültiges Recht. Den Leistungen wurden bis heute von der Kartellkommission – Herr Prof. Schlupe hat das in der vorberatenden Kommission ebenso klar und prägnant gesagt, wie ich es jetzt zu tun versuche – ganz selbstverständlich auch Bankleistungen im umfassenden Sinn zugeordnet. Die Kartellkommission hat sich wiederholt mit dem Bankensektor befasst. Wenn man das weiss und den erhaltenen Verfassungsauftrag kennt, fällt es – selbst wenn ich die Bedenken von Herrn Masoni sehr ernst nehme

– schwer, jetzt im Preisüberwachungsrecht das, was die Kartellkommission für das Kartellrecht festgelegt hat, fallenzulassen. Ich fühle mich einfach verpflichtet, das zu sagen, in Kenntnis der politischen Grundhaltung, die sich nachher in der Entscheidungsfindung niederschlagen wird. Aber es ist rechtlich ausserordentlich delikant, das Preisüberwachungsrecht angesichts dieser Verfassungsbasis und dieses Zusammenhangs mit dem Kartellrecht anders zu beurteilen, als ich es jetzt tue.

Ich wage zu sagen: Es ist ganz offensichtlich, dass sich die Umschreibung des Geltungsbereichs im Preisüberwachungsartikel am Geltungsbereich des Kartellgesetzes orientiert, gerade weil es um eine wettbewerbspolitisch begründete Preisüberwachung geht. Das führte den Bundesrat dazu, Bankleistungen auch hier zum Geltungsbereich zu zählen. Um jedes Missverständnis, auch gegenüber der Nationalbank, auszuschliessen, sagte man – und das ergab sich aus Gesprächen mit der Nationalbank –, dass die wettbewerbspolitisch ausgerichtete Zinsüberwachung keinesfalls die Massnahmen in Frage stellen darf, die auf dem Gebiete des Geldwesens oder der Konjunkturpolitik von der Nationalbank einerseits und vom Bundesrat andererseits getroffen werden müssen. Also keine Kollision mit der Geld- und Währungspolitik der Nationalbank. So wurde denn der sachliche Geltungsbereich präzisiert. Der Begriff «Kredit» wurde eingeführt, um zu verdeutlichen, dass nur die Marktzinse und nicht etwa die Leitzinse Gegenstand der Preisüberwachung wären. Herr Masoni hat zu Recht auf den sehr feinen Mechanismus verwiesen, der bei der Entwicklung dieser Zinse gang und gäbe ist. Wir haben deshalb aufgrund der uns ja auferlegten Rechtslage – ich muss das immer wieder betonen – klargestellt, auch in der Kommission und im anderen Rat, dass kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt sein müssten, bevor der Preisüberwacher überhaupt Massnahmen in diesem Bereich (Zinserhöhung oder Zinsbeibehaltung) treffen könnte: Einmal müsste die Zinserhöhung bzw. -beibehaltung von einem Kartell oder einer kartellähnlichen Organisation ausgehen. Mit anderen Worten: Besteht kein Bankkartell in einem Bereich – der Abbau der Zinskonvention war sogar eine Hoffnung der Nationalbank –, würde jede Eingriffsmöglichkeit entfallen. Die Sorge, von der Herr Masoni sprach, würde nicht mehr bestehen.

Sodann – weitere Voraussetzung: Die Zinse auf dem betreffenden Markt dürfen nicht das Ergebnis wirksamen Wettbewerbs sein. Überall dort, wo Wettbewerb besteht – das ist der Normalfall, Sie kennen unsere Bankenlandschaft – hätte der Preisüberwacher wiederum keine Eingriffsmöglichkeit. Letztlich müsste die Zinserhöhung oder -beibehaltung auch noch missbräuchlich sein. Diese Elemente müssten kumulativ erfüllt sein. Ich sage es Ihnen einfach, damit wir richtig gewichten. Wir konnten uns im Bundesrat nicht von der bestehenden Rechtsgrundlage entfernen. Wir fühlten uns verpflichtet, hier verfassungs- und gesetzestreu zu sein.

Nun haben wir natürlich auch zur Kenntnis genommen, dass die grosse Mehrheit Ihrer Kommission das anders gelöst haben will, und Sie werden ja in wenigen Minuten den Entscheid treffen. Ich wollte aber in Kenntnis der Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen Ihnen noch einmal ganz kurz sagen, weshalb der Bundesrat hier nicht die Auffassung vertreten kann, die Ihre Kommissionsmehrheit Ihnen beliebt macht.

Ein letztes Wort: Der Souverän wollte ja nicht Preisüberwachung, die wir zwischen 1973 und 1978 kannten, sondern er wollte ganz bewusst den wettbewerbspolitisch motivierten Preisüberwacher. Das führte zur Querverbindung mit dem Kartellrecht. Also auch auf diesem Weg kommen Sie zur gleichen Logik. Und wenn man die Umschreibung des Geltungsbereichs im Preisüberwachungsgesetz nicht losgelöst von der bisherigen Praxis – ich wiederhole Praxis der Kartellkommission, basierend auf dem gültigen Kartellrecht – vornehmen will, dann ist der Antrag des Bundesrates leicht verständlich.

Es würde, wenn Sie dem Antrag der Mehrheit folgen, der Forderung nach einem einheitlichen Wettbewerbsrecht widersprechen, wenn man im Preisüberwachungsgesetz auf

die Unterstellung der Kredite verzichten würde. Das zur Rechtslage.

Die Ausklammerung der Bankleistungen hat dann auch noch etwas mit dem Artikel 4 BV zu tun, das gebe ich Ihnen einfach noch mit zu bedenken: Können Sie angesichts des Gleichbehandlungsgebots, das uns allen auferlegt ist, im Kartellrecht diese Dinge anders behandeln, als Sie sie im Preisüberwachungsrecht behandeln wollen? Ich stelle Ihnen die Frage, damit ich umfassend orientiert habe. Weil wir uns in dieser Weise durch den Volkswillen und durch den Verfassungsartikel gebunden fühlten, haben wir Ihnen unsere Anträge unterbreitet.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

25 Stimmen  
7 Stimmen

#### **Art. 2**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Abs. 2*

Den Kartellen sind Preisempfehlungen gleichgestellt, wenn sie wettbewerbsbeschränkende Wirkungen zeitigen oder wenn sie eine Preisbindung der zweiten Hand bewirken.

#### **Art. 2**

##### *Proposition de la commission*

##### *Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national

##### *Al. 2*

Les recommandations de prix sont assimilées aux cartels lorsqu'elles ont pour effets de limiter la concurrence ou d'établir des prix imposés.

**Gerber**, Berichterstatter: Artikel 2 regelt den persönlichen Geltungsbereich. In Absatz 2 hat Ihre Kommission eine Präzisierung beschlossen. Preisempfehlungen können Anlass zu Missdeutungen geben, weil wir damit reine Empfehlungen von Verbänden den Kartellen gleichsetzen. Das möchten wir hier nicht. Es gibt aber Empfehlungen, die tatsächlich dieselben Wirkungen wie Kartelle zeitigen können. Sie haben wettbewerbsbeschränkende Wirkungen, weil diese Empfehlungen von den Angesprochenen so gehandhabt werden. Dasselbe gilt auch bei der Preisbildung der zweiten Hand.

Ich bitte Sie um Zustimmung zur Formulierung Ihrer Kommission.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 3**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Abs. 3*

Streichen

#### **Art. 3**

##### *Proposition de la commission*

##### *Al. 1, 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

##### *Al. 3*

Biffer

**Gerber**, Berichterstatter: Nach Absatz 1 wählt der Bundesrat den Preisüberwacher, der nach Absatz 2 dem EVD als hoher

Beamter unterstellt ist. In Ihrer Kommission stellte sich die Frage, ob nicht ein Dreierkollegium den hohen Erwartungen an diese Funktion besser gerecht werden könne. Zweifellos wird vom Preisüberwacher sehr viel verlangt, unter anderem ausgewogene Betrachtungsweise und politische Ausgewogenheit gegenüber dem Erwartungsdruck von aussen. Ihre Kommission verzichtete auf einen Antrag in dieser Richtung. Dagegen beantragt sie Ihnen mit 10 zu 1 Stimme bei 2 Enthaltungen Streichung von Absatz 3 mit der Amtszeitbeschränkung auf acht Jahre. Ihre Kommission war der Meinung, dass es in einem solch wichtigen Amt eine Kontinuität brauche. Sollte die gewählte Persönlichkeit den Erwartungen nicht entsprechen, so müsste der politische Druck zu einer Demission führen, oder der Bundesrat könnte nach vier Jahren die Wiederwahl verweigern. Ich bitte Sie, in diesem Sinne zu entscheiden.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 4

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 5

*Antrag der Kommission*

*Titel*

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

*Abs. 1–3*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 4*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit*

(Affolter, Letsch)

Sind Fragen des persönlichen Geltungsbereichs (Art. 2) und des wirksamen Wettbewerbs (Art. 11) zu beurteilen, hat der Preisüberwacher die Stellungnahmen des Ausschusses der Kartellkommission für die Preisüberwachung einzuholen. Diese sind für ihn verbindlich. Die Kartellkommission kann ihre Stellungnahmen veröffentlichen.

*Abs. 5*

*Antrag der Kommission*

Wird die Unterstellung unter den Artikel 2 bestritten, dann hat der Preisüberwacher hierüber eine Verfügung zu erlassen.

#### Art. 5

*Proposition de la commission*

*Titre*

Collaboration

*Al. 1 à 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 4*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité*

(Affolter, Letsch)

Lorsqu'il s'agit d'apprécier des questions relatives au champ d'application à raison des personnes (art. 2), ainsi qu'à la notion de concurrence efficace (art. 11), le Surveillant des prix doit demander l'avis de la sous-commission de

la Commission des cartels pour les questions de la surveillance des prix. Il est tenu par cet avis.

La Commission des cartels peut publier ses avis.

*Al. 5*

*Proposition de la commission*

En cas de contestation portant sur la soumission à l'article 2, le Surveillant des prix doit prendre une décision à ce sujet.

*Abs. 1–3 – Al. 1 à 3*

**Gerber, Berichterstatter:** In Artikel 5 sollen die Bestimmungen über die Zusammenarbeit des Preisüberwachers mit den interessierten Kreisen und der Kartellkommission sicherstellen, dass die Preisüberwachung nicht isoliert erfolgt, sondern sich in weitem Masse das Fachwissen anderer Stellen, welche die wirtschaftlichen Zusammenhänge überblicken, zunutze macht. Ihre Kommission hat einen neuen Absatz 5 aufgenommen. Mit dem Absatz 5 soll deutlich gemacht werden, dass für die Vorfrage der Unterstellung unter Artikel 2, falls sie bestritten wird, eine Verfügung zu erlassen ist, gegen die dann der Beschwerdeweg nach Artikel 19 offen ist.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

**Affolter, Sprecher der Minderheit:** Mit dem Minderheitsantrag – er unterlag in der Kommission mit 7 zu 4 Stimmen – möchten wir bloss in zwei Punkten, aber in solchen, die für die Anwendung des Kartell- und des Preisüberwachungsgesetzes von grundsätzlicher Bedeutung sind, betont Klarheit schaffen. Es handelt sich um die Fragen des persönlichen Geltungsbereichs und des wirksamen Wettbewerbs, grundsätzlich deshalb, weil sie sich gegebenenfalls unabhängig vom konkreten Preisüberwachungsfall stellen.

Nach Fassung von Bundesrat und Kommissionsmehrheit soll der Preisüberwacher vor seiner Entscheidung über diese Fragen den Ausschuss der Kartellkommission konsultieren, er ist aber im übrigen nach der vorliegenden Formulierung in seinem Entscheid völlig frei, also auch frei, anders zu entscheiden, als es der Meinung der konsultierten Kartellkommission entspräche. Man stelle sich dies nun einmal vor: Der Kartellbegriff wird in Artikel 2 des Kartellgesetzes definiert, auch massgeblich für das Preisüberwachungsgesetz, weil Artikel 2 des Preisüberwachungsgesetzes darauf verweist. Die Kartellkommission hat zu diesem Kartellbegriff eine sehr reichhaltige Praxis entwickelt, vielfältige Erfahrungen gesammelt. Über den Begriff des wirksamen Wettbewerbs – zweite Frage – sind im In- und Ausland ganze Bibliotheken geschrieben worden. Er ist für die kartellrechtliche Betrachtungsweise wohl einer der wichtigsten und dem Kartellrechtler ein vertrauter Begriff; diese Bibliotheken stehen aber nicht im Büro des Preisüberwachers. Kartell- und insbesondere auch Wettbewerbsrecht bedeuten hohe, wissenschaftlich etablierte Schule mit Spezialisten auf der ganzen Welt. Was der Preisüberwacher schweizerischen Zuschnitts zu betreiben hat, wird tägliche Kleinchirurgie sein, betrieben erst noch nach einer anderen Methode, nämlich der Kostenmethode. So erscheint es mir denn bei der absoluten Notwendigkeit eines einheitlichen Kartellbegriffes und einer einheitlichen Ausdeutung des Wettbewerbsbegriffes paradox, dem Preisüberwacher eine selbständige Entscheidungsbefugnis in diesen Fragen zu geben, die nun tatsächlich nur der Kartellrechtler kompetent zu beurteilen vermag. So soll er sie doch auch entscheiden.

Selbst Frau Monika Weber, die sich mit grosser Energie und übrigens auch entsprechendem Erfolg für eine Einzelperson als Preisüberwacher eingesetzt hat, wollte in diesem Punkt nicht so weit gehen. Sie verlangte ebenfalls ein klares Verhältnis zur Kartellkommission und führte dazu aus: «Der Preisüberwacher entscheidet vornehmlich aufgrund einer Kostenmethode; wettbewerbspolitische Fragen und Probleme leitet er zur Behandlung an die Kartellkommission.» Also nicht nur Konsultation schwebte ihr vor, sondern mate-

rielle Behandlung solcher Fragen durch die Kartellkommission.

So meinte ich denn: In diesen beiden Fragen und nur in dieser spezifisch wettbewerbsspolitischen Domäne sollte man die Entscheidbefugnis derjenigen Stelle überlassen, die über die notwendige Kompetenz verfügt. Dies bedeutet nicht im mindesten eine Herabsetzung der Stellung des Preisüberwachers – das muss ich Frau Bühler sagen, die vorhin bereits vorschneil in diesem Antrag eine Herabwürdigung dieser Stellung gesehen hat: Man sieht überhaupt hinter jeder Ecke einen Versuch, den Preisüberwacher vom Podest zu stossen. Es bedeutet noch viel weniger eine Unterstellung des Preisüberwachers unter die Kartellkommission. Der Antrag bedeutet einfach eine klare, saubere gesetzliche Lösung.

Deshalb möchte ich Sie bitten, diesem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Miville:** Wenn dieses Gesetz ausgesprochene Stärken aufweist, so gehört der Artikel 5 zu ihnen, weil er eine Praxis vorzeichnet, die keinen Zweifel darüber lässt, dass hier von den massgebenden Instanzen zusammengearbeitet werden soll. Die Absätze, die wir bereits genehmigt haben, bringen das zum Ausdruck. Der Absatz 4, über den wir jetzt verhandeln, ist vom gleichen Geiste der Zusammenarbeit geprägt. Aber was man nicht wollte, Herr Affolter, war die Zuordnung dieses Preisüberwachers zur Kartellkommission oder eine irgendwie geartete Form der Unterstellung. Das ist ja diskutiert worden. Man hat sich lange genug mit der Frage herumgeschlagen, wie dieser Preisüberwacher installiert werden soll: Man hat die Argumente pro und kontra erörtert und ist zum Schluss gekommen, dass hier bei aller thematischen Verbindung zwei Aufgaben zu lösen sind: der Vollzug der Kartellgesetzgebung einerseits und die Preisüberwachung andererseits. Wenn wir uns an die Auseinandersetzungen erinnern im Kampfe um diese Verfassungsinitiative und an die Diskussionen über Form und Gestalt dieses Preisüberwachers, so kann doch gar kein Zweifel daran bestehen, dass man den Preisüberwacher grundsätzlich seine Aufgabe selbständig erledigen lassen wollte. Er trifft ja seine Entscheidungen nicht endgültig. Das ist doch auch noch zu beachten. Es gibt noch die Rekursmöglichkeit dort, wo man mit der Art und Weise, wie er zu einem Entscheid gelangt ist, nicht einverstanden ist. Das alles gibt es. Aber was es nicht geben sollte, wenn wir dem Geiste dieses Verfassungsartikels treu bleiben wollen, wäre ein Preisüberwacher, für den Stellungnahmen des Ausschusses der Kartellkommission verbindlich sind. Dann könnte er die Aufgabe, die ihm vom Volk zugeordnet worden ist, meines Erachtens nicht erfüllen.

**Gerber, Berichterstatter:** Eine Mehrheit Ihrer Kommission kann dieser Verbindlichkeit der Stellungnahme des Ausschusses der Kartellkommission für den Preisüberwacher nicht zustimmen. Sie möchte, wie der Nationalrat, die Preisüberwachung als selbständige Institution eingesetzt wissen, wobei der Preisüberwacher vor seinem Entscheid den Ausschuss der Kartellkommission zu konsultieren hat. Die Annahme des Minderheitsantrages bedeutet politisch eine Amputation wichtiger Befugnisse des Preisüberwachers. Darüber müssen wir uns klar sein: Man müsste sich in diesem Fall sogar fragen, ob nicht besser die ganze Preisüberwachung in die Kartellkommission integriert würde, wenn Sie so entscheiden sollten.

Ich möchte Ihnen also im Namen der Kommissionsmehrheit beantragen, diesen Minderheitsantrag abzulehnen und dem Nationalrat in dieser Frage zuzustimmen.

**Bundespräsident Furgler:** Ich bin froh, dass der Präsident Ihrer Kommission soeben auf die Gleichrangigkeit der beiden Rechtsbereiche Kartellrecht/Preisüberwachungsrecht hingewiesen hat. Ich habe volles Verständnis für den Wunsch von Herrn Affolter, hier ein einheitliches Kartellrecht und Wettbewerbsrecht zu schaffen. Das war ja auch mein Anliegen, als ich Ihnen vor wenigen Minuten darstellen

durfte, weshalb wir aufgrund von Artikel 31 septies sowie der Artikel 2 und 3 des Kartellrechts die berühmte Komposition von Waren und Leistungen in beiden Gesetzen gleich behandelt haben möchten.

Die auch von der Mehrheit Ihrer Kommission gutgeheissene Form des Zusammenwirkens zwischen Preisüberwacher und Kartellkommission scheint uns die ideale Form der Begegnung zwischen den zwei Instanzen zu sein, die aus zwei Gesetzen entstanden sind. Absatz 4 verpflichtet den Preisüberwacher dazu; Absatz 4 sagt auch, dass, wenn der Preisüberwacher sich nachher einer solchen Überlegung nicht anschliesst, die Kartellkommission ihre Stellungnahme sogar veröffentlichen kann. Kurz und gut, es sind Kautelen eingebaut, die ich als sinnvoll erachte. Weitergehen hiesse aber, den Preisüberwacher – wie Herr Kommissionspräsident Gerber sagt – der Kartellkommission unterstellen, und dann müsste man ohne jedes Dramatisieren einfach schauen, was für Änderungen im gesamten Aufbau damit verbunden wären.

Ich empfehle Ihnen, hier dem Antrag der Kommissionsmehrheit beizupflichten.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	18 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	7 Stimmen

#### *Abs. 5 – Al. 5*

#### *Angenommen – Adopté*

#### *Art. 5a*

#### *Antrag der Kommission*

#### *Titel*

Voranmeldung

#### *Text*

Wenn Kartelle oder ähnliche Organisationen eine Preiserhöhung beabsichtigen, können sie diese dem Preisüberwacher unterbreiten. Dieser entscheidet innert 30 Tagen, ob er die Preiserhöhung für unbedenklich hält.

#### *Art. 5a*

#### *Proposition de la commission*

#### *Titre*

Annonce préalable

#### *Texte*

Lorsque des cartels ou des organisations analogues envisagent une augmentation de prix, ils peuvent la soumettre au Surveillant des prix. Celui-ci décide dans les 30 jours s'il a des objections à présenter quant à cette augmentation.

**Gerber, Berichterstatter:** Artikel 5a tritt anstelle von Artikel 7a und sieht eine Vorabklärung im Sinne einer Dienstleistung vor. Die Wirtschaft dürfte solche Vorabklärungen als notwendig und wünschbar erachten.

Ich bitte um Zustimmung.

#### *Angenommen – Adopté*

#### *Art. 6, 7*

#### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

#### *Angenommen – Adopté*

#### *Art. 7a*

#### *Antrag der Kommission*

Streichen (siehe Art. 5a)

*Proposition de la commission*

Bliffer (voir art. 5a)

*Angenommen – Adopté***Art. 8–10***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 11***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2*

Wirksamer Wettbewerb besteht insbesondere, wenn die Abnehmer die Möglichkeit haben, ohne erheblichen Aufwand auf vergleichbare Angebote auszuweichen.

**Art. 11***Proposition de la commission**Al. 1.*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2*

Selon le projet du Conseil fédéral (la modification ne concerne que le texte allemand)

**Gerber, Berichterstatter:** Entsprechend dem wettbewerbspolitischen Charakter der Preisüberwachung enthält Artikel 11 Absatz 1 den Grundsatz, dass der Preismissbrauch im Sinne des vorliegenden Gesetzes nur bestehen kann, wenn die Preise auf dem betreffenden Markt nicht das Ergebnis wirksamen Wettbewerbs sind. Diese Bestimmung geht von der Tatsache aus, dass auf einem bestimmten Markt trotz Vorliegen eines Kartells oder einer ähnlichen Organisation wirksamer Wettbewerb bestehen kann.

Artikel 11 Absatz 2 gibt keine abschliessende Definition, jedoch eine Richtlinie zur Feststellung wirksamen Wettbewerbs. Danach besteht wirksamer Wettbewerb insbesondere, wenn die Abnehmer die Möglichkeit haben, ohne erheblichen Aufwand auf vergleichbare Angebote auszuweichen.

Ihre Kommission hat hier – im Gegensatz zum Nationalrat – mit Ausnahme des Wortes «preisgünstigere» die Formulierung des Bundesrates übernommen.

Ich bitte um Zustimmung zu dieser Formulierung in Absatz 2.

**Muhlem:** Sie finden in diesem Artikel den Begriff «wirksamer Wettbewerb». Bei der Differenzvereinbarung im Kartellgesetz wird der Sprechende morgen darüber zu referieren haben. Es stellt sich die Frage: Sind die beiden Begriffe identisch – ja oder nein?

Ich möchte als Präsident der Kommission für das Kartellgesetz die Auffassung zum Ausdruck bringen und zu Protokoll geben, dass es sich in diesem Gesetz um einen auf den Preis ausgerichteten Wettbewerb handelt, der wirksam sein soll. Im Kartellrecht sind auch andere Wettbewerbselemente miteinzubeziehen.

Ich komme zum Schluss, dass die Begriffsbestimmung – in der Art, wie sie hier vorliegt – nur für dieses Gesetz gilt.

*Angenommen – Adopté***Art. 12***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Bei der Beurteilung, ob ein Preismissbrauch vorliegt, hat der Preisüberwacher...

*Bst. a, b, c, e, Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 1 Bst. d**Mehrheit*

besondere Leistungen und die wirtschaftliche Lage der Unternehmung;

*Minderheit*

(Bührer, Miville)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 12***Proposition de la commission**Al. 1*

Pour apprécier l'existence d'un abus de prix, le Surveillant des prix doit tenir compte...

*Let. a, b, c, e, al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 1 let. d**Majorité*

Prestations particulières et de la situation économique de l'entreprise;

*Minorité*

(Bührer, Miville)

Adhérer à la décision du Conseil national

**Gerber, Berichterstatter:** Artikel 12 Absatz 1 zählt Elemente auf, die bei der Beurteilung des Preismissbrauchs insbesondere in Betracht fallen können. Die Liste a bis e will nicht abschliessend sein. Sie will auch keine Rangfolge der Beurteilungselemente stipulieren. Der Preisüberwacher soll in dieser Frage frei sein und aufgrund der gesamten Umstände fallweise mit Hilfe eines oder mehrerer Elemente entscheiden können.

Nach Buchstabe d ist bei der Beurteilung des Preismissbrauchs auch besonderen Unternehmungsleistungen und – neu von Ihrer Kommission aufgenommen – der wirtschaftlichen Lage der Unternehmung Rechnung zu tragen.

**Frau Bührer, Sprecherin der Minderheit:** Die Mehrheit der Kommission will mit dem Zusatz in Litera d die wirtschaftliche Gesamtsituation des Unternehmens in die Betrachtung miteinbeziehen. Damit würde die sogenannte Mischrechnung nicht nur zugelassen, sondern der Preisüberwacher müsste sich – wie das im Einleitungssatz gesagt ist – insbesondere mit ihr befassen.

Es gibt mehrere Gründe, warum ich ganz entschieden dagegen opponiere. Die Preisüberwachung befasst sich grundsätzlich mit dem einzelnen Produkt. Durch den Zusatz in Litera d könnte es sehr schwierig werden, einen Missbrauch bezogen auf ein einzelnes Produkt nachzuweisen. Die Preispolitik des gesamten Unternehmens müsste ja mitberücksichtigt werden. Die ganze Philosophie dieses Gesetzes würde damit auf den Kopf gestellt. Der Preisüberwacher wäre auch kaum mehr in der Lage, innert nützlicher Frist festzustellen, ob ein Produktpreis missbräuchlich ist. Insbesondere wäre es unmöglich, Vergleiche mit anderen Unternehmen anzustellen. Dies wäre meiner Meinung nach der Todesstoss für eine wirksame, praktikable Preisüberwachung. Weder dem Verfassungsauftrag noch dem Volkswillen – selbst wenn wir diesen auf kühnste Weise interpretieren – könnte damit noch Genüge getan werden. Alles oder

doch sehr vieles würde erklärbar. Und der Preisüberwacher hätte sich vor allem in der christlichen Tugend des Verstehens zu üben.

Ich lehne diesen Zusatz nicht nur ab, ich verwundere mich auch, dass er aus der Sicht der Wirtschaft nicht als äusserst bedenklich taxiert wird. Wollen Sie wirklich dem Preisüberwacher die Befugnis geben, ja, die Pflicht auferlegen, die wirtschaftliche Gesamtsituation zu durchleuchten? Soll er tatsächlich die Gewinne, die vielleicht im Ausland oder auf Märkten, die absolut nicht kartelliert sind, miterfassen? Ich kann nicht verstehen, dass sich die Unternehmen mehr als unbedingt nötig in die Karten schauen lassen wollen. Oder halten Sie die Möglichkeiten des Preisüberwachers für derart minim, dass nichts zu befürchten sein wird?

Immer vorausgesetzt, dass die Wirksamkeit der Preisüberwachung nicht null ist, kann ich mir auch vorstellen, dass die neue Fassung für die Unternehmung ins pure Gegenteil dessen umschlagen könnte, was die Mehrheit der Kommission will, nämlich in die Nichtgewährung eines Preisaufschlages oder die Herabsetzung eines Preises, begründet mit der wirtschaftlichen Gesamtsituation der Unternehmung. Es müsste doch undenkbar sein, dass diese Bestimmung nur in einer Richtung, nämlich zur Sanktionierung höherer Preise, angewendet wird.

Es sind auch Nachteile für jene Unternehmen voraussehbar, die keine oder eine weniger diversifizierte Produktion haben. Nicht jede Unternehmung verfügt über die Möglichkeit der Mischrechnung.

Es wurde heute morgen zum Eintreten gesagt, der Preisüberwacher sei ein mächtiger Mann. Ich möchte fragen: Soll er noch mächtiger werden? Die Fassung von Nationalrat und Bundesrat scheint mir genügend Bewertungskriterien zu enthalten, Bewertungskriterien, die eine flexible, vernünftige Handhabung gewährleisten können.

Ich bitte Sie, bei der Fassung des Nationalrates zu bleiben.

**Muhelm:** Ich möchte zu Buchstabe b einige Bemerkungen anfügen. Zunächst eine positive: Es ist wertvoll und wirtschaftlich auch richtig, dass dieses Gesetz die Erzielung von Gewinnen als notwendig bezeichnet. Buchstabe b sagt dies doch recht deutlich.

Ich muss aber ein Bedenken anfügen: Ich würde eigentlich die gleichen Formulierungen wählen wie Frau Kollegin Bühler und sagen: Muten Sie einem Preisüberwacher zu, die Angemessenheit der Gewinne zu überprüfen? – Was ist überhaupt Angemessenheit? In diesem Begriff versteckt sich die Gesamtheit unternehmerischer Entscheidungen: Eine Unternehmung setzt vielleicht alles daran, um hohe Gewinne zu erzielen im Blick auf die Notwendigkeit, Forschung und Entwicklung in späteren Jahren zu betreiben. Wie will sich der Preisüberwacher ein Bild von Unternehmungen gleicher Branche machen, wenn der eine Unternehmer «dynamisch» und der andere eher etwas «gesättigt» ist? Ich bin überzeugt, wir muten hier einem Preisüberwacher Dinge zu, die er überhaupt nicht kann. Ist das für uns als Gesetzgeber richtig?

Es ist trotzdem kein Gegenantrag gestellt: Wir hatten in der Kommission darüber recht vielfältig diskutiert; aber ich meine – mit der Bemerkung, diesen Passus «durchgehen» zu lassen –, dass wir hier Dinge wünschen bzw. uns textlich mit Dingen befassen, die in der Praxis keineswegs befriedigend gelöst werden könnten, auch wenn Sie den besten Preisüberwacher wählen. Es kann und wird ihm einfach nicht gelingen.

Ich habe sozusagen als Beweis die Botschaft hinter mir: In Randziffer 74 auf den Seiten 42 und 43 legt der Bundesrat dar, wie man die ganze Problematik eigentlich hätte umschreiben müssen. Er kommt dann aber zur lapidaren Schlussfolgerung, dass das Ganze aus methodischen Gründen, aus Gründen der Gesetzestechnik, auch des Wählens von Worten genereller Art für Tatbestände, die zu Tausenden unterschiedlich sind, recht schwierig sei.

Lesen Sie bitte diese Bemerkungen, und Sie werden erkennen, dass wir hier in Rechtsetzung machen, ohne dass wir

wirklich überzeugt sein können, dass dieser Buchstabe b je richtig zur Anwendung gelangen kann.

**Bundespräsident Furgler:** Nur kurz zu Buchstabe d, wobei ich die Bedenken von Herrn Muhelm gleich in diesen Antrag der Kommissionsmehrheit hineinverweben möchte: Ich empfinde beim Hinzufügen dieses Beurteilungselements der wirtschaftlichen Lage der Unternehmung in zweierlei Hinsicht Bedenken. Einmal: Es besteht die Gefahr, dass durch dieses Element konjunktur- und strukturpolitische Überlegungen in die Beurteilungen des Preisüberwachers einfließen müssen und dort zu grosses Gewicht erlangen. Dadurch – das gebe ich Ihnen zu bedenken – würde die wettbewerbspolitische Ausrichtung des Preisüberwachers und der Preisüberwachung in Frage gestellt. Sie haben aber immer wieder betont, dass Sie eine wettbewerbspolitische Ausrichtung verlangen. Widersprüche es nicht den Zielen dieses Gesetzes, ausgerechnet Kartellen und ähnlichen Organisationen in konjunkturell oder strukturell schwieriger Lage Zugeständnisse in der Preisfestsetzung zu machen, während die übrigen Unternehmen dem harten Konkurrenzkampf ausgesetzt blieben? Wie soll da der Preisüberwacher das Ganze durchziehen?

Eine zweite Gefahr, die ich zu erkennen glaube: Die Mischrechnung würde so gleichsam vorprogrammiert. Die Beurteilungselemente in Artikel 12 dienen jedoch der Beurteilung von Preisen bestimmter Waren oder Leistungen auf bestimmten Märkten. Objekt der Missbrauchsprüfung ist also nicht die Unternehmung als Ganzes, sondern der Preis für bestimmte Waren oder Leistungen auf bestimmten Märkten. Der Preisüberwacher hat, mit anderen Worten, sein Augenmerk auf die Beseitigung der missbräuchlichen Preiserhöhungen oder -beibehaltungen von bestimmten Waren und Leistungen zu richten und sich nicht zur Preispolitik eines Unternehmens schlechthin zu äussern.

Ich schliesse mit der Bemerkung: Wenn man in dieser Weise ausuft, dann wird der Preisüberwacher mit der Beurteilung von ganzen Produktpaletten – nach Auffassung des Bundesrates – überfordert.

Ich ersuche Sie aus diesem Grunde, dem ursprünglichen Antrag des Bundesrates beizupflichten.

*Abs. 1 Bst. a–c, e – Al. 1 let. a–c, e*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1 Bst. d – Al. 1 let. d*  
*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	15 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	10 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*  
*Angenommen – Adopté*

**Art. 13**  
*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*  
Ist die Legislative oder Exekutive des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde zuständig für die Festsetzung oder Genehmigung einer Preiserhöhung, die von einem Kartell oder einer ähnlichen Organisation beantragt wird, so hört sie zuvor den Preisüberwacher an. Er kann beantragen, auf die Preiserhöhung ganz oder teilweise zu verzichten oder einen missbräuchlich beibehaltenen Preis zu senken.

*Abs. 2*  
Die Behörde führt die Stellungnahme in ihrem Entscheid an. Folgt sie ihr nicht, so begründet sie dies.

*Abs. 3*  
Bei der Prüfung, ob eine Preiserhöhung ...

**Art. 13**  
*Proposition de la commission*

**Al. 1**

Si une autorité législative ou exécutive de la Confédération, d'un canton ou d'une commune est compétente pour décider ou approuver une augmentation de prix proposée par un cartel ou une organisation analogue, elle prend au préalable l'avis du Surveillant des prix. Le Surveillant peut proposer de renoncer en tout ou partie à l'augmentation de prix ou d'abaisser un prix maintenu abusivement.

**Al. 2**

L'autorité mentionne l'avis du Surveillant dans sa décision. Si elle s'en écarte, elle s'en explique.

**Al. 3**

En examinant si une augmentation de prix...

**Gerber, Berichterstatter:** Ein besonderes Problem stellen die Preise von Kartellen oder ähnlichen Organisationen dar, die von der Legislative oder Exekutive des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde festgesetzt oder genehmigt werden. Ihre Kommission hat, wie der Nationalrat und der Bundesrat, dem Grundsatz zugestimmt, dass dem Preisüberwacher in diesem Bereich keine Verfügungs-, sondern lediglich eine Empfehlungsmöglichkeit zustehen soll. Eine Unterordnung der politischen Behörden unter den Preisüberwacher muss verhindert werden.

Die von Ihrer Kommission vorgeschlagene Formulierung unterscheidet sich einzig in redaktioneller Hinsicht vom Beschluss des Nationalrates.

Ich beantrage Zustimmung.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 14**

*Antrag der Kommission*

**Abs. 1, 3**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 2**

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit*

(Miville, Bühler)

Nach Entwurf des Bundesrates

**Art. 14**

*Proposition de la commission*

**Al. 1, 3**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 2**

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité*

(Miville, Bühler)

Selon le projet du Conseil fédéral

**Gerber, Berichterstatter:** Nach diesem Artikel werden Preise von Kartellen und ähnlichen Organisationen, deren Überwachung bereits aufgrund anderer bundesrechtlicher Vorschriften erfolgt – ich möchte als Beispiel die Kontrolle der Versicherungstarife durch das Bundesamt für Privatversicherungswesen anführen –, durch die zuständige Behörde anstelle des Preisüberwachers beurteilt. Diese Bereiche scheinen der Kommission mehrheitlich völlig befriedigend organisiert zu sein, ganz im Sinne der Überlegungen des Konsumentenschutzes. Es bedarf keiner zusätzlichen Überwachung durch den Preisüberwacher.

Ihre Kommissionsmehrheit, wie auch der Nationalrat, lehnen eine Konsultationspflicht der zuständigen Behörde gegenüber dem Preisüberwacher aus diesen Überlegungen ab.

**Miville, Sprecher der Minderheit:** Ich habe schon in der Eintretensdebatte eine ganze Reihe von administrierten Preisen genannt, für welche bundesrätliche Vorschriften bzw. Behörden, Bundesämter usw. zuständig sind. Es ist für den Bürger absolut unverständlich, weshalb Versicherungen, Medikamente usw. nicht der Preisüberwachung unterstellt werden sollten, wenigstens in dieser mildesten Form, dass die zuständige Behörde den Preisüberwacher wenigstens konsultiert und seine Überlegungen in ihren Entscheidungsprozess einbezieht.

Ich empfehle Ihnen aus diesem Grunde, beim Entwurf des Bundesrates zu verbleiben, weil ich der Überzeugung bin, dass hier der Preisüberwacher wenigstens in der Form der Konsultation als Mitwirkender der ihm von der Verfassung zustehenden Aufgabe gerecht werden sollte.

**Bundespräsident Furgler:** Nur wenige Worte. Als wir diese Konsultationspflicht in den Entwurf aufnahmen, lag uns daran, deutlich zu unterscheiden, wer wofür zuständig sei, und dann auch darauf hinzuweisen, dass die jeweiligen Instanzen sich absprechen sollten über die Probleme, die nun doch beide Sparten betreffen. Als Musterbeispiel sei das vom Herrn Kommissionspräsidenten geschilderte Bundesamt für Privatversicherungswesen im Justizdepartement erwähnt, das die Tarifierung vorzunehmen hat. Es ist selbstständig, sollte aber – soweit es Überwachungsfragen mitbetrifft – doch auch eine Konsultation im Zusammenhang mit diesem Gesetz vornehmen. Dieses ganz natürliche Miteinander kommt hier zum Ausdruck.

Ich habe bis anhin keinen triftigen Grund gehört, der gegen ein solches Miteinandersprechen ins Feld geführt werden kann. Eine Vermischung der Kompetenzen lehnen auch wir ab. Das lediglich als Hinweis auf die Absicht des Bundesrates.

**Abs. 1 – Al. 1**

*Angenommen – Adopté*

**Abs. 2 – Al. 2**

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit

21 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

7 Stimmen

**Abs. 3 – Al. 3**

*Angenommen – Adopté*

**Art. 15**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 16**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit*

(Bühler, Miville)

Nach Entwurf des Bundesrates

**Art. 16**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité*

(Bühler, Miville)

Selon le projet du Conseil fédéral

**Gerber, Berichterstatter:** Artikel 16 verpflichtet auch am Markt beteiligte Dritte, alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und die notwendigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Dass jeder Dritte, so namentlich jeder Mitbewerber, der an einer allenfalls missbräuchlichen Preisgestaltung eines anderen und am Verfahren überhaupt nicht beteiligt ist, dazu verpflichtet wird, Auskunft zu erteilen, geht bereits etwas weit.

Ihre Kommission hat Verständnis dafür, dass dem Preisüberwacher die nötigen Auskunftsquellen zur Verfügung stehen müssen, glaubt jedoch, dass bei der Offenbarung von Fabrikations- und Geschäftsgeheimnissen Zurückhaltung am Platze ist. Dritte, die Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisse dem Preisüberwacher zu offenbaren verpflichtet sind, laufen Gefahr, dass diese Geheimnisse dem Mitbewerber zur Kenntnis gelangen könnten, nämlich dann, wenn der Preisüberwacher auf diese Auskünfte abstellen muss. Ihre Kommission hat sich deshalb mit 7 zu 2 Stimmen der nationalrätlichen Fassung angeschlossen.

**Frau Bühler, Sprecherin der Minderheit:** Mit der Beschränkung der Auskunftspflicht, wie sie der Nationalrat und auch Ihre Kommission beschlossen haben, ist die Wirksamkeit dieses Gesetzes in meinen Augen entscheidend geschwächt worden. Ich wünsche mir eine wirksame Preisüberwachung, und dies nicht, wie mir Kollege Hefti heute morgen unterschieben hat, weil ich Lust verspüre, der Wirtschaft in die Karten schauen zu lassen und ihre Kreise zu stören, sondern weil es der Verfassungsauftrag ist.

Ich möchte übrigens die Frage von Kollege Hefti mit einer Gegenfrage beantworten: Lebt unsere Wirtschaft eigentlich vom Missbrauch und davon, dass kein Wettbewerb besteht? – Ich persönlich möchte diese beiden Fragen verneinen.

Nun zurück zu dieser Beschränkung der Auskunftspflicht: Die Erfahrungen in der Kartellkommission zeigen, dass die Auskunftspflicht Dritter von grosser Bedeutung ist. Der Preisüberwacher ist auf diese Auskünfte absolut angewiesen. Weshalb soll der Preisüberwacher schlechter gestellt sein als die Kartellkommission? Soll er bewusst handycapert werden? Denjenigen, die an einer klaren Ordnung nicht interessiert sind, die die Wirksamkeit des Preisüberwachers schmälern und seine Arbeit behindern wollen, wird ein gefährliches Schlupfloch geöffnet. Wer hindert sie daran, alles Mögliche und Unmögliche als Geschäftsgeheimnis und Fabrikationsgeheimnis zu deklarieren? Die Frage der Geheimhaltung dürfte ja wohl kaum ernsthaft der Grund sein, dass nun dieser Zusatz hier in diesen Artikel 16 hineingekommen ist. Auch die Kartellkommission steht vor demselben Erfordernis: Es besteht kein Grund anzunehmen, dass der Preisüberwacher die Geheimhaltung weniger sorgfältig handhaben wird als die Kartellkommission. Dem Preisüberwacher dürfen die Hände nicht gebunden werden. Ich beantrage Ihnen deshalb, zur Fassung des Bundesrates zurückzukehren.

**Bundespräsident Furgler:** Ich möchte die Frage doch noch in den Raum stellen: Wie soll der Preisüberwacher Preise beurteilen können, wenn er keinen Zugang zu den Kalkulationen Dritter der gleichen, der vor- oder der nachgelagerten Stufe hat? Das ist die Gretchenfrage.

Im Kartellrecht haben wir diese Frage eindeutig gelöst; Herr Schluemp hat der Kommission darüber Auskunft gegeben; er hat Zugang. Ich habe nun auch den Eindruck, dass man dem Preisüberwacher aus Gründen, die ich hier nicht näher zu untersuchen wage, misstraut. Es ist selbstverständlich, dass diese profunde Marktkenntnis dem Preisüberwacher unerlässlich sein wird, wenn er den ihm von Verfassung und Gesetz übergebenen Aufgaben gerecht werden will.

Im Lichte dieser Erfahrungen gilt es nun auch, den Begriff des Geschäftsgeheimnisses zu deuten. Sie wissen, dass die Kartellkommission diesen Begriff sehr weit gefasst hat und sehr strikte respektiert. Genau gleich wird – wenn Sie dem Antrag des Bundesrates beipflichten – der Preisüberwacher

diesen Begriff zu respektieren haben. Ich betone, dass der Preisüberwacher genau so wie die Kartellkommission an die Geheimhaltung gebunden ist und dementsprechend Gewähr für die Behandlung geheimer Informationen zu bieten hat.

Abschliessend: Weshalb will man hier – ich erinnere vor allem auch an das Votum von Herrn Affolter, der auf den Zusammenhang mit dem ganzen Wettbewerbsrecht so plastisch hingewiesen hat – den Preisüberwacher zum vornherein nicht handlungsfähig machen?

Ich empfehle Ihnen, dem Antrag des Bundesrates beizupflichten.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

20 Stimmen  
8 Stimmen

#### **Art. 17**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

##### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 18**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Muhlem:** Absatz 2 sagt lapidar, dass der Preisüberwacher keine Geschäftsgeheimnisse preisgeben darf. Das ist eine gute und klare Regelung. Sie betrifft zweifelsohne nicht nur den Preisüberwacher als Einzelperson, sondern auch seine Mitarbeiter, die in Geschäftsgeheimnisse und, wie die Botschaft sagt, in Zahlen und auch in technische Dinge Einblick haben.

Nun sagt aber dieselbe Botschaft auf Seite 38 etwas, was ich hier im Rat bekämpfen muss, wissend, dass die Botschaft zwar nicht Gesetzescharakter hat, aber zu den Materialien gehört, und es muss hier im Rat zeitig angetreten werden, wenn in einer Botschaft etwas steht, was uns unter keinen Umständen annehmbar ist. Ich zitiere Seite 38: «Es wird Sache der Betroffenen sein, im Rahmen der Abklärungen jeweils darauf hinzuweisen, dass es sich beim vorgelegten Material um ein Geschäftsgeheimnis handelt.»

Das heisst, dass jener, der entsprechende Unterlagen pflichtgetreu abliefern, bezeichnen muss, was er diesem Geschäftsgeheimnis unterstellt haben will und was nicht. Anders formuliert bedeutet das, dass der Preisüberwacher und seine Mitarbeiter alles, was nicht so deklariert ist, publizistisch nach aussen tragen dürfen. Es können aber auf seiten der Unternehmer Irrtümer passieren; es kann etwas übersehen werden und etwas nicht als Geheimnis bezeichnet werden, was es von der Sache her ist. Meines Erachtens muss deshalb deutlich festgehalten sein, dass es zur Sorgfaltspflicht des Preisüberwachers gehört abzuwägen, was nach dem Inhalt und nach der Bedeutung der Sache als Geschäftsgeheimnis betrachtet werden muss. Da gelten doch allgemeine Geschäftsregeln. Da gilt der gute Bürgerverstand. Davon können wir den Preisüberwacher mit dieser rein formellen Betrachtungsweise der Botschaft nicht entlasten.

Der Gesetzestext ist richtig und gut, aber wir wollen ihn so verstanden wissen, dass im Einzelfall und im Streitfall der Richter selbständig zu prüfen hat, ob der Preisüberwacher – bei entsprechender von ihm zu fordernder Sorgfalt – nicht von sich aus das publizierte Material als Geschäftsgeheimnis hätte erkennen müssen.

##### *Angenommen – Adopté*

**Art. 19***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 20***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Gerber, Berichterstatter:** In Artikel 20 wird die Beschwerdelegitimation von Konsumentenorganisationen geregelt. In Ihrer Kommission entstand diesem Artikel kein Widerstand. Dagegen wurde der Wunsch geäußert, dass Organisationen, die Legitimationsrechte im Beschwerdeverfahren erhalten, gewisse Voraussetzungen in bezug auf ihren inneren Aufbau erfüllen müssen, zum Beispiel demokratischer Aufbau im Innern sowie die Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftsablage über Finanzen und Geschäftsführung. Das ist ein Wunsch, der hier geäußert wurde.

*Angenommen – Adopté***Art. 21***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 22, 23***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Gerber, Berichterstatter:** Bei beiden Artikeln wird Absatz 2 gestrichen. Wir sind damit einverstanden. Es soll nur erfasst werden, was vorsätzlich geschieht.

*Angenommen – Adopté***Art. 24***Antrag der Kommission**Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*

Streichen

**Art. 24***Proposition de la commission**Al. 1, 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*

Biffer

**Gerber, Berichterstatter:** Hier lehnt Ihre Kommission verlängerte Strafverfolgungsverjährungen ab und möchte Ihnen beantragen, den Absatz 3 zu streichen.

*Angenommen – Adopté***Art. 25, 26***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Gesetzentwurfes

20 Stimmen

Dagegen

3 Stimmen

*An den Nationalrat – Au Conseil national**Schluss der Sitzung um 12.30 Uhr**La séance est levée à 12 h 30*

Nationalrat  
Conseil national

Sitzung vom        3.12.1985  
Séance du

84.058

## Preisüberwachung. Bundesgesetz Surveillance des prix. Loi

Beschluss des Ständerates vom 1. Oktober 1985

Décision du Conseil des Etats du 1er octobre 1985

### Differenzen – Divergences

**M. Butty**, rapporteur: Nous abordons la procédure d'élimination des divergences concernant la loi sur la surveillance des prix. Au nom de la commission, vos rapporteurs tiennent d'abord, à l'article premier, à vous informer des débats importants de notre commission concernant deux propositions de réexamen.

En effet, en vertu de l'article 16, alinéa 3 de la loi sur les rapports entre les conseils, si les deux commissions des deux conseils en font la proposition d'un commun accord, il est possible de revenir sur un vote intervenu, même s'il n'y a pas de divergence. Une proposition de réexamen a été faite à la commission à l'article premier, concernant l'inclusion des crédits et des taux d'intérêts dans la surveillance des prix. Une seconde proposition de réexamen a aussi été faite à l'article 14, alinéa 2, concernant les régimes particuliers de surveillance, auxquels sont soumis, notamment, certaines règles fédérales ou certains offices fédéraux et de reprendre, là également, une nouvelle version, indépendamment des votes préalables des deux conseils.

Tout d'abord, à l'alinéa 1, la proposition a été faite d'inclure à nouveau les crédits et les taux d'intérêts, particulièrement le taux d'intérêt hypothécaire, dans la surveillance des prix. Rappelons brièvement les arguments de ceux qui souhaitaient un réexamen de ce problème: le peuple s'est clairement prononcé en faveur d'une surveillance des prix qui était motivée par des considérations de politique de concurrence. Il en découlait un lien entre la loi sur les cartels et la loi sur la surveillance des prix. Or, la loi sur les cartels prévoit expressément que les crédits tombent dans la compétence et sous le coup de cette loi. Il y aurait donc une unité souhaitable entre ces deux lois, souhaitable aussi en vertu du droit de la concurrence. D'autre part, de l'avis de ceux qui proposaient un réexamen, il n'y a pas d'exception à faire pour les banques, spécialement pour les crédits et les taux hypothécaires, du fait de l'importance que ce taux peut avoir sur la politique et les prix des loyers.

Ce ne sont d'autre part que les prix abusifs qui tombent sous le coup de la surveillance des prix. Il n'y aurait donc pas de crainte à avoir qu'une politique générale soit soumise à cette surveillance puisqu'il ne s'agit que des abus. Il y va, de l'avis de ceux qui avaient proposé ce réexamen, de la crédibilité de notre Parlement et on se faisait l'écho, en particulier, des réactions de la presse et des initiants, certains affirmant que le peuple pourra dire: «ils font de nouveau comme ils veulent à Berne».

Enfin, on nous a parlé de l'éventualité d'une nouvelle initiative qui reprendrait ce problème devant le peuple en formulant expressément l'obligation de soumettre les crédits et les taux d'intérêts à la surveillance des prix.

La majorité de la commission n'a pas admis ce point de vue. Elle a estimé que le marché des crédits était un marché particulier et que les causes d'une augmentation de taux sont différentes de celles qui résultent de la politique de la concurrence et que l'on ne peut que difficilement assimiler la politique des taux d'intérêt et des crédits à la limitation de la concurrence. Il a d'autre part été rappelé la crainte que la politique monétaire, notamment celle de la Banque nationale, soit contrecarrée par une surveillance des crédits et des taux d'intérêts. Une telle situation est envisageable dans le cas d'une augmentation de taux due à une pénurie de capitaux. Le maintien de taux à un niveau artificiellement

bas, à la suite d'une intervention par exemple de la surveillance des prix, nuirait à moyen et à long terme à la politique de stabilité monétaire, de l'avis de la majorité de la commission.

D'autre part, certains membres n'ont pas manqué de rappeler ce qui avait été dit ici même, lors des débats au Conseil national, que si l'on incluait les crédits et les taux d'intérêt, il faudrait aussi y inclure les salaires ou les revenus.

Je vous rappelle le vote du Conseil national: 90 voix contre l'inclusion des crédits et 79 pour. Au Conseil des Etats, le résultat était de 25 voix contre et 17 pour son inclusion dans la surveillance des prix. C'est donc à une majorité claire que le Conseil des Etats y a renoncé. La majorité de votre commission, dans ces conditions, par 14 voix contre 7 a refusé ce réexamen. Ainsi donc, il n'y a plus de divergence possible à ce sujet, même si une proposition avait été faite au sein de notre conseil. Du point de vue procédure, je crois qu'il était important de mettre cette chose au point car beaucoup se sont posés cette question aussi bien dans l'opinion publique qu'au sein même de notre conseil.

La deuxième proposition de réexamen concernait les prix fixés ou approuvés par les autorités et soumis à d'autres régimes de surveillance des prix de droit fédéral. C'est l'article 14, alinéa 2. Là également, la majorité de votre commission a refusé de faire usage de l'article 16 alinéa 2 de la loi sur les rapports entre les conseils pour proposer un réexamen, en accord avec la commission du Conseil des Etats, et de laisser le régime de surveillance particulier, uniquement de la compétence des instances de surveillance qui s'occupent de ces régimes particuliers et non pas de les soumettre à la surveillance générale des prix. Le vote du Conseil national était intervenu assez nettement et, au Conseil des Etats, c'est par 21 voix contre 7 que l'on a refusé de soumettre à la surveillance générale les offices qui sont assujettis à un régime de surveillance particulier.

Je terminerai sur ce dernier point en vous donnant une liste car, à ce sujet, une certaine confusion a régné. Sont soumis à l'article 13, par exemple, c'est-à-dire au régime de la recommandation, les PTT, la Société suisse de radiodiffusion et de télévision (pour ses taxes), le bois, le vin, l'électricité (dans la mesure où les prix sont fixés par des instances communales ou cantonales) etc. A l'article 14 – dont je viens de parler – sont soumis à un régime particulier de surveillance, les chemins de fer, les transports par bateaux et les CFF.

C'est une question qui reste ouverte depuis que nous avons voté, ici même, il y a quelques mois, la nouvelle loi sur le transport public, où nous avons prévu que les tarifs des CFF ne sont plus soumis d'office à l'approbation de l'Office fédéral des transports. C'est uniquement occasionnellement que cet office intervient. Les CFF seraient pourtant soumis à ce régime particulier, de même que les tarifs aériens. Là, il est important que nous soyons au clair sur les compétences exactes que donne cette loi sur la surveillance des prix, selon des régimes particuliers. Telle est la situation en ce qui concerne l'article premier et l'article 14 pour les propositions de réexamen.

**Auer**, Berichterstatter: Unsere Kommission tagte am 7. November. Dabei wurden, wie Herr Präsident Butty Ihnen dargelegt hat, Anträge gestellt, auf die Beschlüsse des Nationalrates in Artikel 1 (sachlicher Geltungsbereich) und in Artikel 14 Absatz 2 (Verfahren bei schon bestehenden anderen Preisüberwachungen) zurückzukommen. Nach dem Geschäftsverkehrsgesetz Artikel 16 Absatz 3 kann man im Differenzbereinungsverfahren auf Nichtdifferenzen zurückkommen, wenn die vorberatenden Kommissionen beider Räte einen übereinstimmenden Antrag stellen. Der erste Rückkommensantrag, zu Artikel 1, zielte darauf, auch die Kredite der Preisüberwachung zu unterstellen. Begründet wurde dies 1. sachlich: Es gebe keine Gründe, den Bankenbereich auszuklammern; 2. rechtlich: Der Verfassungsauftrag sei klar und sehe die Ausnahme nicht vor; 3. politisch: Zum einen sei in der Abstimmungskampagne stets auch der Einbezug der Kredite, insbesondere der

Hypothekenzinse, stipuliert worden. Zum anderen seien die Streichungsbeschlüsse des Parlamentes in Presse und Öffentlichkeit auf offensichtlichen Widerwillen gestossen. Mit unserem Nein zu den Forderungen der Initianten und den Anträgen des Bundesrates förderten wir den Urnenabsentismus und den weitverbreiteten Glauben: «Sie machen ja doch, was sie wollen!»

Ihre Kommission hat diesen Rückkommensantrag mit 7 zu 14 Stimmen abgelehnt. Begründet wurde dies unter anderem damit: Wenn man den Räten schon Inkonsequenz bezüglich der Kredite vorwerfe, müsste man dies in gleicher Weise auch bezüglich der Löhne und der öffentlichen Unternehmen tun. Auch hier weiche man aus jener Sicht vom Verfassungsauftrag ab.

Weiter wurde gegen den Rückkommensantrag argumentiert, der Nationalrat habe sich in namentlicher Abstimmung mit 90 zu 79 Stimmen gegen die Unterstellung der Kredite ausgesprochen. Noch deutlicher sei der Entscheid des Ständerates ausgefallen: 11 zu 2 Stimmen in der vorbereitenden Kommission, 25 zu 7 Stimmen im Plenum. Mithin bestehe politisch keine Chance, dass hier Ständerat oder Nationalrat anders entscheiden würde.

Der zweite Rückkommensantrag betraf Artikel 14 Absatz 2. Gemäss Antrag des Bundesrates hätten auf Gebieten, da ohnehin schon eine bundesrechtliche Preisüberwachung besteht (Landwirtschaft, Versicherungswesen, Medikamentenpreise und so weiter), die zuständigen Stellen den Preisüberwacher vor ihrem Entscheid konsultieren müssen. Der Nationalrat lehnte dies mit 80 zu 65 Stimmen, der Ständerat mit 21 zu 7 Stimmen ab.

Der Rückkommensantrag wurde unter anderem damit begründet, die Streichung widerspreche dem Verfassungsauftrag. Es sollte zwischen den für das Spezielle zuständigen Preisüberwachern und dem für das Ganze Verantwortlichen mit der Konsultationspflicht eine Brücke geschlagen werden. Diese Forderung wäre auch Teil einer neuen Preisüberwachungsinitiative.

Ihre Kommission lehnte diesen Rückkommensantrag mit 7 zu 16 Stimmen ab, zum einen mit dem Hinweis auf die bereits erwähnten Stimmenzahlen in den Räten, zum anderen, – ich zitiere –, weil «der Supermann», der zum Beispiel über die nötigen Kenntnisse im Versicherungswesen verfügen würde, gar nicht zu finden wäre. «Durch die Ueberlastung des Preisüberwachers erreichen wir, dass er gar zu Untätigkeit oder Wirkungslosigkeit verurteilt würde.»

Eine Differenz zum Ständerat besteht nicht.

#### **Art. 2 Abs. 2**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### **Art. 2 al. 2**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**M. Butty**, rapporteur: A l'article 2, le Conseil des Etats propose une version légèrement différente de la nôtre. Selon l'alinéa 2, les recommandations de prix sont assimilées aux cartels lorsqu'elles ont pour effet de limiter la concurrence ou d'établir des prix imposés. Nous avons proposé une version plus simple: «les recommandations de prix sont assimilées aux cartels». Je relèverai d'ailleurs que le Conseil fédéral parlait lui de «recommandations de prix et de mesures semblables». Lors des débats en commission, une proposition a été faite de reprendre cette version du Conseil fédéral. Après les explications données en particulier par le président de la Confédération, votre commission a estimé que la version du Conseil des Etats correspondait au mandat constitutionnel relatif à la garantie du principe de libre concurrence et que c'est sur cette base que la surveillance des prix intervient ou n'intervient pas. Il est vrai que la version du Conseil des Etats est plus restrictive que celle du Conseil fédéral et de la nôtre lors de nos premiers débats. En supprimant les mots «mesures semblables», on pourrait avoir l'impression que l'on élimine encore un élément de

surveillance, en sus des recommandations de prix. Mais les explications données par le Conseil fédéral ont convaincu votre commission que nous pouvions parfaitement adhérer à la version du Conseil des Etats qui va dans le sens du mandat constitutionnel; la proposition qui avait été faite à la commission de revenir à la version du Conseil fédéral a été retirée. C'est donc à l'unanimité que votre commission vous propose de vous rallier à l'article 2, alinéa 2, à la version du Conseil des Etats.

**Auer**, Berichterstatter: In diesem Artikel 2 Absatz 2 des persönlichen Geltungsbereiches des Gesetzes handelt es sich um eine offensichtliche Parallele zu Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 3 Absatz 2 des Kartellgesetzes. Hier besteht eine Differenz zum Ständerat.

Die Preisüberwachung ist in gleicher Weise wie das Kartellgesetz wettbewerbspolitisch motiviert. Diesbezüglich muss man bei den Empfehlungen zwischen «problematischen» und «unproblematischen» unterscheiden. Das tut hier der Ständerat, wenn er sagt: «Wenn sie – die Preisempfehlungen – wettbewerbsbeschränkende Wirkungen zeitigen oder wenn sie eine Preisbindung der zweiten Hand bewirken.» Im Wettbewerbsrecht gemäss Kartellgesetz gelten auch andere Kriterien als die Preise. Sie sind im Konkurrenzkampf oft ausschlaggebender als jene. Hier aber geht es um eine Preisüberwachung, also primär um Preisempfehlungen. Beigefügt sei, dass der Verfassungsartikel zur Preisüberwachung die Empfehlungen ausdrücklich erwähnt, wir also verfassungsmässig gebunden sind, im Gegensatz zum Kartellgesetz.

Nach Ihrem vorherigen Beschluss beim Kartellgesetz besteht nun – sofern Sie hier die Differenz bereinigen und sich dem Ständerat anschliessen – auch sachlich Übereinstimmung zwischen Kartellgesetz und Preisüberwachung. Eine möglichst weitgehende Harmonisierung der beiden wettbewerbspolitisch motivierten Erlasse war ja stets beabsichtigt, auch mit dem UWG.

Ihre Kommission hat oppositionslos Zustimmung zur Fassung des Ständerates beschlossen. Wir bitten Sie, dasselbe zu tun.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 3 Abs. 3**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### **Art. 3 al. 3**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 5**

##### *Antrag der Kommission*

*Titel*

Die Aenderung betrifft nur den französischen Text

*Abs. 4*

.... vor seinem Entscheid die Kartellkommission zu konsultieren ....

*Abs. 5*

Streichen

#### **Art. 5**

##### *Proposition de la commission*

*Titre*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 4*

.... doit consulter la Commission des cartels avant de prendre....

*Al. 5*

Biffer

*Titel – Titre*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

**M. Butty**, rapporteur: Nous passons donc à l'article 5, alinéa 4. C'est le seul cas où votre commission vous propose d'appliquer l'article 16, alinéa 2, de la loi sur les rapports entre les deux conseils et de procéder à un réexamen de cet alinéa 4 de l'article 5, cela d'entente entre les deux commissions du Conseil des Etats et du Conseil national. Par une lettre reçue ce matin, nous savons que la commission du Conseil des Etats est aussi d'accord de revenir sur ce texte avec une nouvelle version. Celle-ci résulte d'une proposition de modification présentée par la Commission de rédaction. Cette reprise en considération porterait sur le texte suivant: «Le Surveillant des prix doit consulter la Commission des cartels»; la référence à la sous-commission serait supprimée. En effet, cette sous-commission n'existe pas pour l'instant et il s'agit là, à notre avis, d'une question d'organisation et d'un problème pratique pour la Commission des cartels elle-même.

Le Conseil fédéral avait proposé une sous-commission dans un souci très louable de raccourcir les délais d'examen car on sait que la Commission des cartels ne se réunit pas très fréquemment et qu'elle comprend un certain nombre de membres. S'il avait fallu attendre les avis de celle-ci, cela aurait risqué de prolonger considérablement les délais d'examen par le Surveillant des prix. C'est pour cette raison que l'on avait proposé d'instaurer une sous-commission des cartels. Or, nous avons décidé, à la commission, par une déclaration faite ici au plénum, de laisser la compétence à la Commission des cartels d'examiner sa propre organisation, et, pour des raisons légales, de laisser dans le texte de la surveillance des prix, les mots «le Surveillant des prix doit consulter la Commission des cartels» et non pas «la sous-commission», qui serait donc à créer. Voilà la proposition que nous faisons d'entente avec la commission du Conseil des Etats.

**Auer**, Berichterstatter: Wie Sie aus der Fahne ersehen, besteht bei Artikel 5 Absatz 4 gar keine Differenz, aber wir schaffen eine. Das ist, wie ich vorher erwähnte, nach dem Geschäftsverkehrsgesetz möglich, sofern beide vorberatenden Kommissionen einverstanden sind: Unsere Kommission war einverstanden, und die ständerätliche Kommission hat auf dem Zirkulationsweg dasselbe beschlossen, so dass wir Ihnen also diese neue Fassung in Artikel 5 Absatz 4 zur Genehmigung unterbreiten.

Ursprünglich hat es in dieser Bestimmung geheissen: Der Preisüberwacher habe in Fragen des persönlichen Geltungsbereichs und des wirksamen Wettbewerbs vor seinem Entscheider «den Ausschuss der Kartellkommission für die Preisüberwachung» zu konsultieren. Dem haben Sie und dem hat der Ständerat zugestimmt. Nun existiert aber das hier erwähnte Gremium überhaupt nicht. Es wird weder im Kartellgesetz noch im Preisüberwachungsgesetz genannt. Die Redaktionskommission hat deshalb vorgeschlagen, hier zu sagen, dass die Kartellkommission einen Ausschuss für die Preisüberwachung einsetzt. Die Redaktionskommission hat damit aber nicht nur eine Lücke geschlossen, sondern auch einen Hasen aufgespürt, der sich nicht nur im sprachlichen, sondern auch im materiellen Bereich verhoppelt hat. Unsere Kommission kam zum Schluss, dass bei Fragen, ob ein Kartell oder eine kartellähnliche Organisation vorliege (Art. 2), ob in einem umstrittenen Fall wirksamer Wettbewerb vorliege oder nicht (Art. 11), es sich um Fragen von derart grundsätzlicher Bedeutung handle, dass darüber nicht ein Ausschuss der Kartellkommission, sondern die Kartellkommission selbst zu befinden habe, also in Artikel 5 Absatz 4 die Kartellkommission einzusetzen sei. Zweck der Konsultationspflicht des Preisüberwachers ist es, in erster Linie in beiden Bereichen – Kartellgesetz und Preisüberwachungsgesetz – identische Begriffe fest- und auszulegen. Hat sich die Kartellkommission schon einmal mit einem Fall beschäftigt, besteht also eine Praxis, genügt es, wenn der Präsident oder der Direktor des Sekretariats der Kartellkommission Stellung nimmt. Geht es aber um etwas Neues, so ist die Stellungnahme bloss eines Ausschusses doch etwas

problematisch. Eine solche Stellungnahme würde – auch im Bereich des Kartellgesetzes! – die ganze Kartellkommission binden. Entscheidende Fragen bezüglich Geltungsbereich und Auslegung des wirksamen Wettbewerbs sollten daher von der Gesamtkommission entschieden werden.

Das war die Auffassung der vorberatenden Kommission. Nun arbeitet aber die Kartellkommission im Milizsystem. Man kann sie nicht von heute auf morgen und nicht zu oft aufbieten. Bei der Preisüberwachung spielt indessen der Zeitfaktor mitunter eine wesentliche Rolle. Fragen von untergeordneter Bedeutung müssen daher allenfalls auf dem Zirkulationsweg durch die Kartellkommission beantwortet werden. Es sollte somit Sache dieser Kommission sein, wie sie diese sich stellenden Fragen behandeln will. Die Kommission des Nationalrats schlägt deshalb einstimmig vor – wie auf der Fahne angeführt –, einfach die Kartellkommission als Konsultationsorgan zu nennen.

**Präsident**: Die Kommission hat bei Artikel 5 Absatz 4 eine neue Fassung beantragt, und zwar im Einverständnis mit der Kommission des Ständerates.

*Angenommen – Adopté**Abs. 5 – Al. 5*

**M. Butty**, rapporteur: Nous abordons donc l'alinéa 5 de l'article 5. Le Conseil des Etats a décidé que le Surveillant des prix doit se déterminer en premier lieu sur la question de la soumission à la loi par le moyen d'une décision séparée. On se réfère d'ailleurs ici à l'article 2. Cela voudrait donc dire que le Surveillant des prix devrait prendre deux décisions et qu'il y aurait deux stades différents de décision: tout d'abord, décision sur le principe même de la soumission à la surveillance des prix, ensuite, en cas de réponse positive, on s'attaquerait au fond du problème qui serait de trancher sur le caractère abusif ou non de l'augmentation de prix. Or, votre commission estime qu'exiger déjà au premier stade, dans une procédure séparée de celle du Surveillant des prix, que celui-ci prenne une décision dans les formes juridiques qui permettraient tous les recours reviendrait à allonger inutilement et peut-être dangereusement toute la procédure. C'est là le principal argument qui a convaincu votre commission de s'en tenir à la version actuelle et de renoncer à l'alinéa 5 proposé par le Conseil des Etats. Par cette décision préliminaire que devrait prendre le Surveillant des prix, la procédure pourrait durer cinq ans si l'on admet que, avant de rendre une décision de soumission à la surveillance des prix, il faudrait consulter la Commission des cartels, et qu'il y aurait un recours possible au Département fédéral de l'économie publique et enfin, un recours au Tribunal fédéral. En tout cas deux ans seraient nécessaires avant que soit d'abord le fond du problème. Or, nous avons estimé qu'il était préférable que le problème de la soumission à la surveillance des prix soit tranché au même moment où le Surveillant des prix déciderait sur le fond du problème et cela pour éviter des retards qui paralyseraient pratiquement l'application de la loi que nous votons.

**Auer**, Berichterstatter: Bei Artikel 5 hat der Ständerat einen neuen Absatz 5 eingefügt. Gemäss Absatz 4 muss der Preisüberwacher die Kartellkommission konsultieren. Er ist aber nicht an deren Stellungnahmen gebunden. Im Ständerat lagen zwei Anträge vor, ein recht weit gehender und von Ihrer Kommissionsmehrheit ein weniger weit gehender. Gemäss dem Minderheitsantrag wären die Stellungnahmen der Kartellkommission gemäss Artikel 5 Absatz 4 für den Preisüberwacher verbindlich erklärt worden. Gemäss dem Kommissionsantrag hingegen – im Ständerat gegenüber jenem der Minderheit mit 18 zu 7 Stimmen vorgezogen – wurde der neue Absatz 5, den Sie auf der Fahne finden, beigefügt. Demnach muss im Streitfall, wenn die Unterstellung unter Artikel 2 bestritten wird, der Preisüberwacher eine Verfügung erlassen. Gegen diese kann dann gemäss Artikel 19 der Beschwerdeweg beschritten werden. Unsere Kommission beantragt Ihnen, diesen Absatz 5 zu

streichen. Gemäss diesem kann nämlich nicht erst bei einem allfälligen Sachentscheid des Preisüberwachers der ganze Rechtsmittelapparat in Bewegung gesetzt werden, sondern bereits bei der Unterstellungsfrage. Die Beschreibung dieses Beschwerdeweges (Kartellkommission, Verfügung des Preisüberwachers, Beschwerde an das Volkswirtschaftsdepartement und letztlich Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht), dieser Gang durch die juristischen Institutionen kann leicht ein bis zwei Jahre dauern. Erst dann aber wäre über die Unterstellung entschieden, und erst dann könnte der Preisüberwacher in der Sache entscheiden! Der ohnehin nicht mit übertrieben grossen Entfaltungsmöglichkeiten ausgestattete Preisüberwacher würde also in seiner Tätigkeit noch mehr eingeschränkt. Man forderte doch, der Preisüberwacher müsse – tunlichst im Einvernehmen mit den Betroffenen – praktisch und innert nützlicher Frist handeln können. Dies wäre bei diesem doppelten Beschwerdeweg nicht möglich, doppelt deshalb, weil ja auch nach der Fassung von Bundesrat, Nationalrat und Ständerat, also unter Weglassung von Absatz 5 in Artikel 5, Sachentscheide des Preisüberwachers nach wie vor angefochten werden können. Rechtsmittelweg und –möglichkeiten werden durch die Streichung nicht in Frage gestellt.

Mit 15 zu 7 Stimmen beantragt Ihnen unsere Kommission Festhalten, also Streichung der Neuerung.

#### Angenommen – Adopté

##### Art. 5a, 7a

###### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### Art. 5a, 7a

###### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### Angenommen – Adopté

##### Art. 11 Abs 2

###### Antrag der Kommission

###### Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

###### Minderheit

(Weber Monika, Borel, Chopard, Fankhauser, Jaggi, Meizoz, Müller-Scharnachtal, Neukomm)

Festhalten

##### Art. 11 al. 2

###### Proposition de la commission

###### Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

###### Minorité

(Weber Monika, Borel, Chopard, Fankhauser, Jaggi, Meizoz, Müller-Scharnachtal, Neukomm)

Maintenir

Frau **Weber Monika**, Sprecherin der Minderheit: Im Namen einer Minderheit möchte ich Sie bitten, der ursprünglichen Fassung des Nationalrates zuzustimmen, das heisst, am Antrag des Nationalrates festzuhalten.

Wir haben uns damals in der Kommission, als wir diese Fassung festgelegt haben, sehr einlässlich mit der Materie des wettbewerbspolitischen Grundsatzes beschäftigt. Ich glaube, wir haben eine gute Lösung gefunden. Es geht in diesem Artikel um den spürbaren Preiswettbewerb, und so, wie er in der nationalrätlichen Fassung formuliert ist, kann man auch sagen: Das entspricht dem, was man unter einem Wettbewerb nicht nur zwischen Anbietern und der Nachfrageseite, sondern auch zwischen den Anbietern versteht. Die Fassung des Ständerates ist meines Erachtens zu einseitig, sie spricht nur vom Wettbewerb zwischen den Anbietern und den Verbrauchern. Die Form des nationalrätlichen Antrags ist also viel umfassender. Ich finde diese Definition

am Platz und bitte Sie deshalb im Namen der Minderheit, dieser Version zuzustimmen.

Ich glaube, wenn Sie ehrlich sind, dann müssen Sie zugeben, dass diese Version viel wettbewerbsbetonter ist und dass die andere, die nun vom Ständerat vorgeschlagen wird, nicht den ursprünglichen Intentionen dieses Gesetzes entspricht. Bitte helfen Sie mit, das Gesetz nicht noch mehr zu verwässern.

**M. Butty**, rapporteur: La majorité de votre commission, par 13 voix contre 8, vous propose de vous rallier à la version du Conseil des Etats. Il est vrai que, comme l'a souligné Mme Weber, la version du Conseil national insiste plus sur les deux aspects du problème de formation des prix et en même temps d'abus possibles et de concurrence qui devrait exister clairement non seulement du côté de l'acheteur (possibilité d'achat) mais aussi du côté du vendeur. C'est le sens de la version proposée par le Conseil national dans sa première délibération et telle que plusieurs de nos collègues l'ont reprise au sein de la commission. Cependant, la majorité de votre commission est d'avis que, dans le cas particulier, la version que le Conseil des Etats retient, selon le projet du Conseil fédéral, est suffisamment claire pour permettre au Surveillant des prix de se prononcer en toute connaissance de cause. Le texte en français paraît d'ailleurs plus clair que le texte en allemand – il y a là une certaine divergence, mais il semble bien que la version du Conseil fédéral tende à retenir les deux aspects: côté acheteur et côté vendeur. C'est pour cela que, retenant la version du Conseil fédéral et du Conseil des Etats, la majorité de votre commission vous propose de vous en tenir à la version du Conseil des Etats. Je rappelle que le Conseil national avait adopté son texte par 79 voix contre 70.

**Auer**, Berichterstatter: Wir hatten in der vorberatenden Kommission und hier im Nationalrat versucht, den Begriff des wirksamen Wettbewerbs in Artikel 11 Absatz 2 zu definieren. Ihr Rat zog schliesslich mit 79 zu 70 Stimmen einen Mehrheitsantrag Ihrer Kommission der Fassung des Bundesrates vor. Der Ständerat hat jedoch die bundesrätliche Fassung, freilich ohne das Wort «preisgünstiger», übernommen: Wirksamer Wettbewerb liegt demnach vor, «wenn die Abnehmer ohne erheblichen Aufwand auf vergleichbare Angebote ausweichen können».

Unsere Definition ist umfassender. Sie schliesst auch die Angebotsseite mit ein, wenn ausserhalb des Kartells oder einer kartellähnlichen Organisation Anbieter vorhanden sind; sie schliesst auch – selbst wenn dies nicht *expressis verbis* gesagt wird – den freien Marktzutritt mit ein, wie dies Herr Jaeger – damals noch mit allen zehn Fingern ausgestattet – in einem Antrag gefordert hatte. (*Heiterkeit*)

Artikel 11 ist ohne Zweifel für die Preisüberwachung von entscheidender Bedeutung. Der Preisüberwacher soll eingreifen können, wenn ein Preismissbrauch vorliegt, das heisst, wenn die Preise nicht das Ergebnis von wirksamem Wettbewerb sind. So sagt es Absatz 1, und Absatz 2 versucht nun, diesen wirksamen Wettbewerb zu definieren.

Wollen Sie bitte beachten, dass in der Fassung von Bundesrat und Ständerat die Abnehmerseite zwar allein genannt wird, dass aber das Wort – und hier möchte ich Frau Monika Weber doch etwas trösten – «insbesondere» vorausgestellt ist. Dies besagt, dass noch Elemente zum wirksamem Wettbewerb gehören. Auch im Ständerat wurde betont, dass Absatz 2 keine abschliessende Definition enthalte, sondern nur eine Richtlinie sei. Insofern sind die Ausführungen in unserem Rat am 5. Februar dieses Jahres und jene in der Botschaft des Bundesrates zu den Materialien zu zählen und brauchen heute nicht wiederholt zu werden.

Die Kommission beantragt Ihnen mit 13 zu 8 Stimmen, sich dem Ständerat anzuschliessen. Beizufügen ist, dass die vorliegende Definition des wirksamen Wettbewerbs für die Preisüberwachung genügt, aber für das Kartellrecht nicht hinreichend wäre. Zwar sind beide Gesetze wettbewerbspolitisch motiviert. Beim Preisüberwachungsgesetz steht jedoch der Preis im Vordergrund, derweil beim Kartellgesetz

verschiedene andere wettbewerbpolitische Kriterien zu berücksichtigen sind. Es sei auf dessen Artikel 29 hingewiesen.

Der Antrag Ihrer vorberatenden Kommission ist teilweise auch differenzbereinigungs-taktisch motiviert. Unser Rat fasste seinen Entscheid zu Artikel 11 Absatz 2 nur mit knappem Mehr, der Ständerat tat es einstimmig. Wir bitten Sie also, sich hier dem Ständerat anzuschliessen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	59 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	57 Stimmen

**Art. 12 Abs. 1 Bst. d**  
Antrag der Kommission  
Festhalten

**Art. 12 al. 1 let. d**  
Proposition de la commission  
Maintenir

**M. Butty, rapporteur:** Nous abordons l'article 12, alinéa premier. Il y a d'abord une divergence mineure et votre commission vous propose de vous rallier à la version du Conseil des Etats selon laquelle le Surveillant des prix «doit» tenir compte des différents éléments d'appréciation fixés aux lettres a et d et non pas «peut» tenir compte. Il s'agit d'une question rédactionnelle et nous vous proposons de vous rallier à la version du Conseil des Etats.

En revanche, une divergence importante, qui est un des points centraux de la procédure d'élimination que nous abordons, a été créée par le Conseil des Etats à la lettre d. En effet, dans les éléments d'appréciation de l'abus de prix, il est prévu, dans le projet du Conseil fédéral que nous avons adopté, que l'on tienne compte de l'évolution des prix sur des marchés comparables, de la nécessité de réaliser des bénéfices équitables, de l'évolution des coûts et enfin, des prestations particulières inhérentes aux entreprises. Or, le Conseil des Etats a ajouté à cette lettre d: «des prestations particulières et de la situation économique de l'entreprise». C'est une adjonction très importante qui pourrait avoir pour conséquence de paralyser toute l'application de la surveillance générale des prix. Votre commission a rejeté cette décision du Conseil des Etats à l'unanimité. Elle s'est prononcée pour une suppression de ce nouvel élément d'appréciation.

Les principaux arguments qui ont convaincu l'ensemble de votre commission sont les suivants: tout d'abord, en acceptant ce nouvel élément, on introduirait des considérations conjoncturelles et en même temps structurelles parmi les facteurs d'appréciation du Surveillant des prix. Cela serait en contradiction, à notre avis, avec le mandat constitutionnel qui prévoit expressément une surveillance des prix fondée sur des principes de politique de concurrence. D'autre part, cet élément d'appréciation qui permettrait de connaître la situation générale d'une entreprise – puisque l'on devrait analyser sa situation économique – ouvrirait la porte toute grande aux calculations mixtes (Mischrechnungen). Cela serait aussi contraire au mandat qui est d'examiner les prix de certains biens ou de certains services, sur certains marchés et non la politique d'ensemble d'une entreprise. Cela pourrait d'ailleurs aller à effet contraire et amener le Surveillant des prix à devoir tenir compte, en analysant l'ensemble de la situation d'une entreprise, d'autres éléments que ceux de la politique de concurrence pour un produit précis et pour un marché précis. Cela pourrait le conduire à examiner d'autres éléments de production, d'autres produits d'une entreprise et d'autres marchés, ce qui serait tout à fait contraire au mandat constitutionnel. Cela aurait donc pour conséquence de permettre au Surveillant des prix, dans ses analyses, de porter à la fois un examen sur la situation conjoncturelle mais aussi structurelle des entreprises. C'est pour cela que votre commission a estimé

unanimement que l'on ne pouvait pas retenir la proposition du Conseil des Etats qui pourrait avoir d'ailleurs pour effet de vider complètement de sa substance même l'examen de l'abus de prix et de paralyser l'application de la surveillance des prix en vertu de la politique de concurrence. Je souligne là que le Conseil des Etats a adopté cette nouvelle version et ce nouvel élément par 15 voix contre 10. Cela signifie qu'il y a eu environ 21 abstentions. Nous devrions donc nous en tenir à notre solution. C'est pourquoi votre commission vous propose unanimement d'adopter la première version du Conseil national qui est aussi celle du Conseil fédéral.

**Auer, Berichterstatter:** In Artikel 12 sind die Elemente aufgezählt, die der Preisüberwacher bei seinem Entscheid zu berücksichtigen hat. Diese Liste ist nicht abschliessend. Es heisst: der Preisüberwacher hat «insbesondere zu berücksichtigen», und die Reihenfolge entspricht auch nicht einer Prioritätsordnung. Sie stimmten diesem Katalog gemäss Antrag des Bundesrates einmütig zu.

Nun hat der Ständerat, auf Antrag seiner Kommission, in Buchstabe d das Kriterium «besondere Unternehmerleistungen» wie folgt ergänzt: «besondere Leistungen und die wirtschaftliche Lage der Unternehmung». Im Plenum des Ständerates wurde dieser Antrag in der Folge mit 15 zu 10 Stimmen gutgeheissen. Er wurde nur kurz begründet: es müsse der Preisüberwacher auch der wirtschaftlichen Lage der Unternehmung Rechnung tragen.

Ihre Kommission lehnt diese Ergänzung einmütig ab. Sie ist gewiss gut gemeint; aber nicht nur dem Preisüberwacher, sondern auch dem Unternehmer wird damit ein Bärendienst erwiesen. Bei der Feststellung, ob ein missbräuchlicher Preis vorliegt – und hierum geht es bei Artikel 12 –, auch die wirtschaftliche Lage des Unternehmens zu berücksichtigen, heisst in der Praxis, auf die Mischrechnung zurückzukommen und von der Kostenmethode abzugehen, wie sie in der Botschaft des Bundesrates in den Ziffern 233, 342.3 und 44 dargelegt wird. Wir haben uns dazu bei den Beratungen des Gesetzes ausführlich geäussert (Amtl. Bull. NR, 1985, S. 225 ff).

Bei der Beurteilung eines Preismissbrauches geht es um den Preis einer bestimmten Ware oder einer bestimmten Dienstleistung, und nicht um die Beurteilung der gesamten Kostenstruktur eines Unternehmens! Abgesehen davon, dass der Preisüberwacher zum Beispiel bei einem Grossunternehmen überfordert wäre, läge das Verlangen auch nicht im Interesse des Unternehmens. Dieses müsste ja dem Preisüberwacher Einblick in die gesamte Preispolitik gewähren. Wollen die Unternehmer tatsächlich, dass ihre wirtschaftliche Gesamtsituation durch den Staat durchleuchtet wird? Die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage könnte auch kontraproduktiv für das Unternehmen sein: Well es zum Beispiel bei anderen Produkten über hohe Margen verfügt und hohe Gewinne ausweist, könnte der Preisüberwacher aus diesen Gründen eine Preisreduktion beim eingeklagten Produkt verlangen. Auch damit ginge man von der im Gesetz verankerten Kostenmethode ab. Vergleiche mit den Preisen anderer Unternehmen würden obsolet; auch bestünde die Gefahr, dass konjunktur-, struktur- oder regionalpolitisch entschieden würde. Der Verfassungsauftrag verlangt jedoch eine wettbewerbpolitische Preisüberwachung. Mit der vom Ständerat beschlossenen Ergänzung des Beurteilungskatalogs wäre die Preisüberwachung nicht mehr praktikabel. Die Kommission empfiehlt Ihnen daher einstimmig, diese Ergänzung des Buchstabens d abzulehnen. Wir folgen hier dem Motto der frommen Helena bei Wilhelm Busch: «Das Gute, dieser Satz steht fest, ist stets das Böse, das man lässt.»

**Bundespräsident Furgler:** Die redaktionelle Differenz im Artikel 12 im ersten Satz bringt keine Probleme; wir stimmen ihr zu. Die materielle Differenz im Buchstaben d, über den soeben beide Kommissionssprecher einlässlich orientiert haben, ist jedoch von grosser Bedeutung. Wir sind mit der Kommission der Meinung, dass diese Ergänzung, die im Ständerat eingeführt worden ist, zu Missverständnissen füh-

ren muss und wesensfremd ist für diese Beurteilung. Ich erlaube mir kurz zu sagen, weshalb:

1. Es besteht die Gefahr, dass durch dieses Beurteilungselement konjunkturpolitische und strukturpolitische Ueberlegungen in der Beurteilung des Preisüberwachers einen zu grossen Platz einnehmen. Dadurch würde die wettbewerbspolitische Ausrichtung der Preisüberwachung in Frage gestellt. Es widerspräche den Zielen dieses Gesetzes, ausgerechnet Kartellen und ähnlichen Organisationen in konjunkturell oder strukturell schwierigen Lagen Zugeständnisse in der Preisfestsetzung zu machen, während die übrigen Unternehmungen dem harten Konkurrenzkampf ausgesetzt blieben.

2. Es besteht die Gefahr, wenn Sie diesem Beschluss des Ständerates beipflichten, dass das neue Beurteilungselement die Mischrechnung geradezu mit sich bringt. Die Beurteilungselemente in Artikel 12, die Sie kennen, dienen der Beurteilung von Preisen ganz bestimmter Waren oder ganz bestimmter Leistungen auf bestimmten Märkten. Objekt der Missbrauchsprüfung, wie es der Souverän verlangt hat, ist also nicht die Unternehmung als Ganzes, sondern der Preis für bestimmte Waren oder Leistungen auf bestimmten Märkten. Mit anderen Worten: Der Preisüberwacher hat sein Augenmerk auf die Beseitigung missbräuchlicher Preiserhöhungen oder missbräuchlicher Preisbeibehaltungen bestimmter Waren und Leistungen zu richten. Er hat sich nicht zur Preispolitik eines Unternehmens als Ganzem zu äussern; er wäre darin auch eindeutig überfordert. Die Berücksichtigung der Mischrechnung würde zu einer Ungleichbehandlung der betroffenen Unternehmungen führen, sofern sich nicht alle dieses Mittels im selben Umfang bedienen könnten, was kaum je der Fall sein dürfte.

Zusammenfassend kommt der Bundesrat ganz eindeutig zum Schluss, dass das Beurteilungselement der wirtschaftlichen Lage der Unternehmung, vom Ständerat neu eingeführt, für den Preisüberwacher keine Beurteilungshilfe darstellt, sondern ein ausgesprochenes Erschwernis mit sich bringt, sachfremde Beurteilungsprobleme schafft und dementsprechend abgelehnt werden sollte. In Uebereinstimmung mit Ihrer Kommission empfiehlt Ihnen der Bundesrat, dem Antrag des Ständerates zu widersprechen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 13, 24 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 13, 24 al. 3**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

M. Butty, rapporteur: Nous arrivons à la fin de la procédure d'élimination des divergences. En ce qui concerne l'article 13, le Conseil des Etats a donné une version un peu différente mais qui, à notre avis, ne touche pas le fond du problème. Lors du régime de recommandations, les autorités qui décideraient une augmentation de prix devraient faire figurer dans leur décision l'avis du Surveillant des prix. Si elle s'en écarte, elle devrait s'en expliquer. Sur le fond, la situation est exactement la même que l'on adopte la version du Conseil national de l'époque ou celle du Conseil des Etats. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de vous rallier à la version du Conseil des Etats.

A l'alinéa 3, il y a une question rédactionnelle en français: En examinant si «une augmentation de prix», au lieu de «l'augmentation de prix».

Enfin, à l'article 24, alinéa 3, votre commission vous propose également de vous rallier à la décision du Conseil des Etats, c'est-à-dire de renoncer à l'alinéa 3.

Nous aurions ainsi terminé la procédure d'examen des divergences et nous souhaitons que cette loi puisse entrer en vigueur le plus tôt possible, c'est-à-dire qu'elle devrait être adoptée définitivement encore lors de cette session, en accord avec le Conseil des Etats.

**Auer, Berichterstatter:** Wir behandeln Artikel 13 und 24 gemeinsam.

Artikel 13: Bei den Massnahmen bei behördlich festgesetzten und genehmigten Preisen durch die Exekutiven oder Legislativen von Bund, Kantonen und Gemeinden – also bei den Empfehlungsmöglichkeiten des Preisüberwachers – hat der Ständerat eine Umstellung vorgenommen. Sie ist redaktionell besser. Unsere Kommission beantragt Ihnen Zustimmung.

Dasselbe gilt für Artikel 24, die Anwendbarkeit des Verwaltungsstrafrechts. Hier besteht allerdings eine materielle Differenz. Gemäss Absatz 3, Fassung Bundesrat und Nationalrat, verjährt die Strafverfolgung in fünf Jahren. Die Verjährungsfrist kann – nach diesem Wortlaut – durch Unterbrechung nicht um mehr als die Hälfte hinausgeschoben werden. Der Ständerat lehnt diese verlängerte Verjährung der Strafverfolgung ab. Dieser Beschluss erfolgte oppositionslos, ebenfalls unser Antrag, auch hier dem Ständerat zu folgen.

*Angenommen – Adopté*

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

Ständerat  
Conseil des Etats

Sitzung vom 12.12.1985  
Séance du

**Siebente Sitzung – Septième séance****Donnerstag, 12. Dezember 1985, Vormittag****Jeuđi 12 décembre 1985, matin****8.00 h***Vorsitz – Présidence: Herr Gerber*

84.058

**Preisüberwachung. Bundesgesetz****Surveillance des prix. Loi**

Siehe Seite 551 hiervor – Voir page 551 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 3. Dezember 1985

Décision du Conseil national du 3 décembre 1985

*Differenzen – Divergences***Art. 5 Abs. 4***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 5 al. 4***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Bürgl, Berichterstatter:** Lassen Sie mich zuerst eine kurze Bilanz ziehen über den Stand der Differenzen zwischen den beiden Räten. Der Ständerat hat insgesamt zu acht Artikeln Differenzen geschaffen. Der Nationalrat hat in sechs dieser Fälle dem Ständerat zugestimmt. Für zwei Artikel hält er an seinen Beschlüssen fest. Aufgrund dieser Ausgangslage ist Ihre Kommission der Meinung, dass die beiden verbleibenden Differenzen durch Zustimmung zum Nationalrat erledigt werden sollen. Im einzelnen geht es um folgendes:

Zunächst einmal um Artikel 5 Absatz 4: Bundesrat und Ständerat hatten hier beschlossen, dass für Fragen des persönlichen Geltungsbereiches und des wirksamen Wettbewerbs der Preisüberwacher den Ausschuss der Kartellkommission zu konsultieren hat. Der Nationalrat hat nun an Stelle des Ausschusses die gesamte Kartellkommission im Text vorge-merkt. Dahinter steht primär die Ueberlegung, dass es eine Frage der internen Geschäftsordnung der Kartellkommission sei, ob das Plenum oder der Ausschuss eine solche Frage zu entscheiden hat. Unserer Kommission scheinen die Ueberlegungen des Nationalrates zutreffend zu sein, und ich möchte Ihnen deshalb beliebt machen, hier dem Nationalrat zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté***Art. 5 Abs. 5***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 5 al. 5***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Bürgl, Berichterstatter:** Der Ständerat hat hier einen zusätzlichen Satz eingefügt mit dem Inhalt: «Wird die Unterstellung unter den Art. 2 bestritten, dann hat der Preisüberwacher hierüber eine Verfügung zu erlassen.» Gemeint ist der persönliche Geltungsbereich des Gesetzes. Gegen diese Verfügung können die Beschwerdemöglichkeiten gemäss Artikel 19 des Gesetzes ausgeschöpft werden: zunächst an das

Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement und nachher durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Das für sich allein ergibt ein Verfahren von erheblicher Länge. Während dieser Zeit bleibt der Hauptpunkt, nämlich die Beurteilung der Preisfrage, pendent, und erst in einem zweiten Verfahren müsste darüber allenfalls unter Ausschöpfung aller Beschwerdemöglichkeiten entschieden werden. Aus Gründen der speditiven Erledigung anstehender Probleme ist der Nationalrat der Meinung, beide Verfahren sollen zusammengelegt werden, also die Unterstellung und die Beurteilung der missbräuchlichen Preiserhöhung. Unsere Kommission kann sich dieser Ueberlegung anschliessen.

In der Diskussion innerhalb der Kommission äusserte der Departementschef die Meinung, dass der Preisüberwacher fakultativ, bei gegebenem Anlass, immer noch eine Verfügung nur über die persönliche Unterstellung erlassen kann. Er sagte zu, hier im Rat eine kurze Erklärung dazu abzugeben.

**Bundespräsident Furgler:** Herr Muheim hat, wie Herr Bürgi eben sagte, in den Kommissionsberatungen gewünscht, dass diese Frage zuhanden der Materialien von seiten des Bundesrates auch hier noch beantwortet werde. Die Antwort ist genau gleich, wie sie soeben von Herrn Bürgi gegeben worden ist, nämlich, dass der Preisüberwacher auch dann, wenn Absatz 5 gestrichen wird, die Unterstellungsfrage an und für sich in die Form einer speziellen Verfügung kleiden kann, die dann allenfalls angefochten werden könnte.

**Präsident:** Sie haben dem Antrag der Kommission auf Streichung von Artikel 5 Absatz 5 zugestimmt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 12 Abs. 1 Bst. d**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 12 al. 1 let. d**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Bürgi, Berichterstatter:** Der Ständerat hat in Artikel 12 Buchstabe d noch ein zusätzliches Beurteilungskriterium eingefügt, nämlich dasjenige der wirtschaftlichen Lage der Unternehmung. Bei näherem Hinsehen führt diese Bestimmung zur Notwendigkeit, dass der Preisüberwacher konjunkturpolitische und strukturpolitische Betrachtungen anstellen muss. Das übersteigt aber eindeutig den im Verfassungsartikel gegebenen Rahmen, wo ausdrücklich von missbräuchlichen Preiserhöhungen die Rede ist. Bei nochmaliger Prüfung ist unsere Kommission zum Schluss gekommen, dass die Interessen der in ein Verfahren verwickelten Unternehmungen durch die übrigen hier genannten Kriterien, die auch nicht abschliessend sind – es heisst ja, der Preisüberwacher habe *insbesondere* zu berücksichtigen: a. die Preisentwicklung auf Vergleichsmärkten; b. die Notwendigkeit der Erzielung angemessener Gewinne etc. –, gewahrt sind und dass dieser Artikel dem Preisüberwacher genügend Mittel in die Hand gibt, um einer besonderen Lage einer Unternehmung Rechnung zu tragen. Aus diesem Grund beantragt Ihnen die Kommission, dem Nationalrat zuzustimmen.

**Präsident:** Sie haben in Artikel 12 Absatz 1 der redaktionellen Aenderung zugestimmt.

Dagegen liegt eine materielle Aenderung in Artikel 12 Buchstabe d vor. Hier beantragt Herr Bürgi Zustimmung zum Nationalrat. Sie haben dem zugestimmt. – Damit wären diese Differenzen bereinigt.

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

Nationalrat  
Conseil national

Sitzung vom           20.12.1985  
Séance du

---

84.058

**Preisüberwachung. Bundesgesetz  
Surveillance des prix. Loi**

Siehe Seite 1922 hiervor – Voir page 1922 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 12. Dezember 1985

Décision du Conseil des Etats du 12 décembre 1985

---

**Präsident:** Hier haben sich einige Redner gemeldet, die namens Ihrer Fraktionen eine Erklärung abgeben möchten.

**Mme Jaggi:** Sept ans après le lancement de l'initiative sur la surveillance des prix, quatre ans presque jour pour jour après son adoption en votation populaire, nous pouvons, aujourd'hui déjà, nous prononcer sur la loi d'application. Connaissant le fonctionnement majestueux de nos institutions et les lenteurs du moulin législatif fédéral, nous pouvons considérer le calendrier respecté en matière de surveillance des prix comme tout à fait exceptionnel. Cette accélération a été rendue possible par la diligence du Conseil fédéral d'abord, qui a fait, il faut le dire, bonne mine à mauvais jeu, et du Parlement ensuite qui a tenu le rythme sinon le cap.

En effet, la loi telle qu'elle sort des débats parlementaires ne correspond plus à l'attente clairement exprimée par le souverain le 28 novembre 1982. Si la loi ne viole pas la constitution, comme certains ont été tentés de l'affirmer un peu hâtivement, il est évident qu'elle n'épuise pas la base donnée par l'article 31 septies.

Dans ces conditions, le groupe socialiste ne votera pas la loi sur la surveillance des prix. Il ne la refusera pas non plus. Notre abstention n'est pas signe d'embarras, elle veut bien davantage exprimer le sentiment profondément partagé que nous inspire le texte sur lequel nous avons à nous prononcer en votation finale.

D'une part, nous saluons le fait que cette loi existe déjà, avec une teneur qui est effectivement positive sur plusieurs points. Je pense avant tout à l'assimilation des recommandations de prix aux organisations cartellaires, à la nomination d'un préposé incarnant l'institution de la surveillance des prix, à l'obligation qui est faite à ce préposé d'informer le public, au droit de recours des organisations de consommateurs.

D'autre part, nous constatons que le contenu de la nouvelle loi présente plusieurs lacunes graves. L'exclusion des crédits du champ d'application n'est certainement que la plus spectaculaire, celle qui a, d'une certaine manière, polarisé les critiques. Mais il y en a d'autres, en partie ajoutées par notre Parlement. C'est le cas notamment pour les prix des

marchandises et des services qui sont déjà soumis à un régime particulier de surveillance. Pour les médicaments, les assurances privées, les tarifs aériens et ferroviaires, le surveillant des prix ne sera même pas consulté, ce qui aurait pourtant assuré un minimum de coordination. Quant à la procédure suivie en cas de divergence à propos de la définition du champ d'application à raison des personnes ou concernant la notion, de toute façon difficile à saisir, de concurrence efficace, elle promet de paralyser le surveillant des prix dans les secteurs où, justement, il devrait pouvoir intervenir.

Je ne veux pas allonger cette énumération des lacunes et des insuffisances de la loi. Vous comprenez qu'il est impossible au groupe socialiste de l'accepter. Vous comprenez aussi qu'il ne nous est pas davantage possible d'associer nos voix à celles de ceux qui, fondamentalement opposés à l'institution même de la surveillance des prix, seraient tentés de rejeter la loi pour manifester à retardement leur mécontentement à propos de la décision prise par le souverain en novembre 1982.

**Frau Weber Monika:** Ich bin heute heiser wie die Preisüberwachung! Siebeneinhalb Jahre sind seit der Lanclierung der Volksinitiative über die Preisüberwachung vergangen – es war damals das Jahr 1978.

Damals meinte Bundesrat Honegger, dass der Preisüberwacher spätestens 1980 wieder eingesetzt werden könne. Heute befassen wir uns mit einem neuen Datum; es ist – Ironie des Schicksals – der 1. April 1986! Zugegeben, für das Parlament ist das eine kurze Zeit, aber Sie wissen alle: das Volk wartet darauf.

Und was ist nun mit der ursprünglichen Idee, mit der Substanz der Initiative, passiert? Hier kann man eine riesige Diskrepanz zwischen der ursprünglichen Idee und dem, was heute im Preisüberwachungsgesetz enthalten ist, feststellen.

Sie werden nun ein total verwässertes Preisüberwachungsgesetz verabschieden; ein Gesetz, das den Verfassungsauftrag – und das heisst, den Volkswillen – in keiner Weise mehr erfüllt. Diese Art zu legislieren betrachtet die Landesring/EVP-Fraktion als staatspolitisch höchst bedenklich! Eine Mehrheit in diesem Rat hat vortrefflich an diesem Gesetzesbeispiel gezeigt, wie man einen Graben zwischen Volk und eben «denen da oben in Bern» schafft. Und wenn der Bürger sagt, dass «die da oben» eben doch «machen, was sie wollen», dann hat die Behandlung des Preisüberwachungsgesetzes bewiesen, dass es sich so verhält! Das ist unseres Erachtens das Schlimmste, was in einem geordneten, sich demokratisch nennenden Staat passieren kann.

Die Landesring/EVP-Fraktion kann diesem Gesetz, das ich als «Hätscheigesetz für Preiserhöhungen» bezeichnen muss, nicht zustimmen; sie wird es ablehnen. Sie distanziert sich aber auch in aller Form von der Art und Weise, wie in diesem Rat Volksentscheide übergangen werden, und sie hofft nun auf den Preisüberwacher; auf eine Persönlichkeit, die mehr machen kann als das, was in diesem Gesetz steht. Die persönlichen Erfahrungen mit dem Preisüberwachungsgesetz, mit dem UWG, mit anderen Wirtschaftsgesetzen haben mich und unsere Fraktion zur Ueberzeugung gebracht, dass das, was 1979 unsere Fraktionskollegen Helmann und Alder bereits postuliert haben, richtig ist.

Ich sage es in aller Deutlichkeit: Dieses Parlament braucht ein Verwaltungsgericht. Wir brauchen eine Instanz, die über uns steht, damit wir hier in diesem Parlament nicht machen können, was wir wollen. (*vereinzelter Beifall*)

Ich will es ihnen nicht verheimlichen: Ich werde einen entsprechenden Antrag an den Schweizerischen Kaufmännischen Verband und an die anderen Angestellten-Organisationen stellen, damit sie in dieser Sache mit einer Initiative aktiv werden.

**M. Carobblo:** Le groupe du Parti du travail, du PSA et du POCH n'est pas du tout satisfait du texte de la loi fédérale concernant la surveillance des prix, tel qu'il est issu du débat de ce Parlement. En effet, la majorité bourgeoise a

imposé aux deux chambres un texte vidé de toute efficacité et qui ne respecte pas du tout la volonté populaire exprimée lors de la votation sur l'article constitutionnel. Nous devons dénoncer en particulier le fait que toute surveillance des crédits a été exclue de la loi. Mais, comme vient de dire Mme Weber, la chose la plus grave est la façon avec laquelle la majorité de ce Parlement a traité cet objet. Elle est inacceptable et constitue une démonstration grave de la manière dont on fait abstraction de la volonté populaire dans le but de préserver les privilèges de catégories particulières, notamment des banques. Cette façon de procéder, non seulement a empêché l'adoption d'une loi conforme sinon à la lettre, du moins à l'esprit de l'article constitutionnel et aux attentes des citoyens l'ayant accepté, mais constitue finalement une provocation envers les consommateurs, les consommatrices et tous les votants souhaitant en particulier un contrôle des crédits. Avec de semblables méthodes, on favorise l'abstentionnisme puisque l'on donne l'impression, qui devient même une conviction, que ce Parlement est complètement détaché de la volonté populaire. Notre groupe aurait toutes les raisons de voter contre cette loi. Toutefois, nous allons malgré tout nous abstenir afin d'éviter d'unir notre vote à ceux qui se prononceront encore et malgré son peu d'efficacité, contre ce texte.

**Früh:** Zu den Erklärungen nehme ich Namen der FdP-Fraktion wie folgt Stellung: Wir weisen den Vorwurf der Missachtung des Volkswillens entschieden zurück, wie er hier auch wieder von Frau Jaggi formuliert wurde.

1. Wenn die Initianten und ihre Anhänger vor der Volksabstimmung mehr versprochen haben, als die Initiative selbst stipulierte – zum Beispiel die Unterstellung der Kredite unter die Preisüberwachung –, so ist das ihre Sache. Eine Idee, Frau Weber, genügt eben nicht! Wir haben schon damals davor gewarnt. Der Verfassungsartikel setzt diese Unterstellung der Kredite nicht voraus, weder im Wortlaut noch im Kommentar noch in der Botschaft des Bundesrates zur Initiative werden die Kredite und Zinsen erwähnt.

2. Wenn man aber schon den Verfassungsartikel so interpretiert, es müssten wegen der «Preise von Leistungen» auch die Zinsen der Preisüberwachung unterstellt werden, müsste man konsequenterweise auch die Löhne miteinbeziehen. Die FdP-Fraktion hat diese Unterstellung der Löhne abgelehnt, und folgerichtig auch die Unterstellung der Zinsen. (*Zwischenrufe*)

3. Wenn man im übrigen den Verfassungsartikel extensiv auslegen wollte, müsste man auch die öffentlichen Unternehmen sowie öffentliche Preise und Gebühren in den Kompetenzbereich des Preisüberwachers einbeziehen, damit auch die entsprechenden Beschlüsse von Gemeindeversammlungen sowie aller Exekutiven und Parlamente von Gemeinden, Kantonen und Bund. Dies aber würde anderen Bestimmungen der Verfassungen von Bund und Kantonen und dem demokratischen Aufbau unseres Staatswesens krass widersprechen.

4. Im übrigen ist daran zu erinnern, dass die neue Preisüberwachung, im Gegensatz zu früheren, nur die Preise von Gütern und Leistungen erfasst, bei denen kein Wettbewerb besteht. In diesem Sinne erfüllt das neue Gesetz die gestellte Aufgabe und trägt, zusammen mit dem verschärften Kartellrecht, zu mehr Wettbewerb zugunsten des Konsumenten bei.

**Fischer-Sursee:** Die CVP-Fraktion stimmt dem Preisüberwachungsgesetz zu. Wir haben einen Verfassungsauftrag, und wir haben uns bemüht, eine verantwortbare Lösung zu finden. Wie Frau Jaggi selber zugibt, ist das vorliegende Gesetz verfassungskonform, und wir sind überzeugt, dass wir den Auftrag erfüllt haben.

Ablehnung des Gesetzes würde bedeuten, dass die Preisüberwachung auf längere Zeit in Frage gestellt ist. Stimm-enthaltung ist zwar eine politische Willenskundgebung; ich glaube aber, dass sie in diesem Falle sowohl staatspolitisch als auch parlamentarisch fragwürdig ist. Da wäre eine klare Ablehnung eine saubere Haltung.

Unseres Erachtens ist es wichtig, dass das Gesetz in Kraft gesetzt wird, damit der Preisüberwacher ernannt werden und er seine Aufgabe übernehmen kann. Viel wichtiger als die Ausgestaltung einzelner Bestimmungen im Gesetz scheint uns die Persönlichkeit des Preisüberwachers, wie hier wiederholt dargelegt worden ist.

Sollten die gesammelten Erfahrungen ergeben, dass das Gesetz geändert oder ergänzt werden muss, so haben wir jederzeit die Möglichkeit, eine Revision zu veranlassen. Im übrigen müssen wir sehen, dass nicht die einzelnen Bestimmungen im Detail entscheidend sind. Die generelle, präventive Wirkung dieses Gesetzes wird viel wichtiger sein als die Einzellösung.

**Blocher:** Ich spreche in meinem persönlichen Namen, nicht für die Fraktion, da wir heute nicht eine gemeinsame Fraktionserklärung vorbereitet haben. Ich nehme an, dass die Mehrheit unserer Fraktion diesem Gesetz zustimmt. Aber eine Erklärung ist am Platz.

Die Gesetzgebung hat uns den Unsinn des seinerzeitigen Initiativbegehrens klar vor Augen geführt und wird ihn uns in den nächsten Jahren noch vor Augen führen. Es handelt sich hier um eine wettbewerbspolitische Preisüberwachung. Es ist in den letzten Jahren häufig – auch von Frau Weber – gesagt worden, jetzt müsse man diese Superpersönlichkeit – diesen Supermann oder diese Superfrau – mit grosser wirtschaftlicher Erfahrung finden, damit das Ganze spiele. Diese Persönlichkeit werden Sie nicht finden, denn eine solche Persönlichkeit wird sich nicht hingeben dazu, dafür zu sorgen, dass der Kaffee crème nicht um 10 Rappen aufschlägt! Eine Persönlichkeit weiss auch, dass damit in unserem Staat in dieser Richtung nichts erreicht wird. Wir haben dem Volk mit der Initiative und mit dem Verfassungsartikel Sand in die Augen gestreut, und das wird in den nächsten Jahren bekannt. Ich persönlich stimme dagegen. Ich kann nicht anders. Taktische Überlegungen spielen hier für mich keine Rolle. Die Annahme hätte einen Vorteil: In den nächsten zehn Jahren wird man auch im Volk erkennen, dass dieser Preisüberwacher nichts bringt, nichts bringen kann. Vielleicht ist dann die Zeit gekommen, da wir ihn wieder abschaffen können.

**M. Bonnard:** A l'époque, le groupe libéral avait voté contre l'initiative et le contre-projet. Lors de la campagne électorale, il s'est efforcé de faire rejeter l'initiative. Le peuple et les cantons se sont prononcés différemment. Notre groupe se soumet à la votation populaire, il votera donc la loi qui nous est aujourd'hui présentée. Il le fait car il considère que cette loi réalise la volonté populaire d'une manière conforme à nos besoins et à nos institutions. Il est faux, de dire que cette loi laisse de côté de larges pans de l'économie. Je rappelle simplement, par exemple, que la Banque nationale joue un rôle important dans le domaine de la fixation des taux hypothécaires.

**Präsident:** Herr Hubacher wird eine kurze persönliche Erklärung abgeben.

**Hubacher:** Die Theorie von Herrn Blocher lautet: Der Ermordete ist schuldig.

1. Herr Blocher, ich möchte festhalten: Sie haben gesagt, diese Voriage sei ein Unsinn. In dem Fall heisst das, die Mehrheit unserer Stimmberechtigten, die nach 60 Jahren wieder einmal eine Initiative trotz Gegenvorschlag gutgeheissen hat, habe einen Unsinn unterstützt. Ich möchte mich dagegen im Namen dieser Mehrheit in aller Form verwahren. Herr Blocher, das ist Zynismus im Quadrat, was Sie hier vorbringen! Es ist undemokratisch, was Sie hier gesagt haben.

2. Diese Schuldthese, dass dieser Preisüberwacher nichts taugen soll, gehört zu der Verantwortung, die Sie und Ihre Mehrheit zu tragen haben. Man kann nicht einen Preisüberwacher zum voraus kastrieren und dann behaupten, er sei nicht zeugungsfähig. Das ist Ihre Schuld. (Beifall)

#### Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	96 Stimmen
Dagegen	23 Stimmen

#### An den Ständerat – Au Conseil des Etats

**Ständerat, Sitzung vom 20.12.1985**  
**Conseil des Etats, séance du**

**84.058**

**Preisüberwachung. Bundesgesetz**  
**Surveillance des prix. Loi**

Siehe Seite 675 hiervor – Voir page 675 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 20. Dezember 1985  
Décision du Conseil national du 20 décembre 1985

***Schlussabstimmung – Vote final***

<b>Für Annahme des Gesetzentwurfes</b>	<b>15 Stimmen</b>
<b>Dagegen</b>	<b>13 Stimmen</b>

***An den Bundesrat – Au Conseil fédéral***